



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ESTADO DE LA REGULARIZACIÓN PREDIAL EN HONDURAS
¿AVANCES O RETROCESOS?**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

GABRIELA ALEJANDRA DÍAZ TERCERO

PROFESOR GUÍA:

JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

ROMÁN ÁLVAREZ MEJÍA

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA

SANTIAGO DE CHILE

2019

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas

POR: Gabriela Alejandra Díaz Tercero

FECHA: Enero, 2019

PROFESOR GUÍA: Jorge de la Fuente Olguín

**ESTADO DE LA REGULARIZACIÓN PREDIAL EN HONDURAS
¿AVANCES O RETROCESOS?**

Honduras es uno de los países Latinoamericanos que presentan los mayores indicadores de desigualdad en la distribución y acceso a la tierra y la vivienda, generando mayor informalidad, que afecta particularmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad (Hábitat, 2017). Estudios del Banco Mundial (2014) calculan que solo alrededor del 30%, de los predios estimados en el país, se encuentran registradas formalmente en el registro de la propiedad y, según el Instituto de la Propiedad (IP), aproximadamente un 86% de la población vive en áreas que ocupa o posee sin un título legal que lo ampare; creando niveles altos de inseguridad sobre la tenencia de la tierra, limitando el crecimiento económico y la inversión, así como la estabilidad social y el uso sostenible de la tierra. (Paz, 2007). El último estudio desarrollado en 2014, evidencia un fuerte desconocimiento de la naturaleza jurídica de los predios y un bajo porcentaje de derechos mapeados e identificados; una escasa coordinación interinstitucional y una desarticulación de instrumentos de planificación, ya que en el país existen al menos 10 instituciones con competencias sobre la tierra y procedimientos diferentes que eventualmente ocasionan traslapes de funciones. Añadiendo a esto también los elevados índices de corrupción que sufren dichas instituciones.

El objetivo de esta investigación es analizar el estado de la regularización predial en Honduras a partir del año 2015, tomando como línea base el estudio “Marco de la Evaluación de la Gobernanza de la Tierra LGAF, Honduras 2014”, específicamente el módulo de regularización predial, considerando también la percepción de los diferentes actores sociales. Para ello, se empleó una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) de tipo descriptiva, utilizando la metodología LGAF planteada por el BM. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semi – estructuradas, que permitieron profundizar el análisis. Como marco analítico se utilizó la teoría desarrollada por varios organismos internacionales sobre los Sistemas de Administración de la Tierra (SAT), entendido como “el sistema que provee la infraestructura para implementar las políticas de la tierra y las estrategias de administración de la tierra de forma que se apoye un desarrollo sostenible” UNECE (1996); permitiendo comprender los elementos esenciales para una gestión eficiente de la tierra.

Los resultados indican que Honduras pasó de “Regular” a “Bueno”, en la evaluación LGAF realizada por los expertos, evidenciando una mejora en el desarrollo de procesos y en la prestación de servicios; sin embargo, es una apreciación limitada al enfoque gubernamental. En torno al tema de tierra convergen un número importante de actores con diversos niveles de poder e influencia, el análisis más integral que incorpora la percepción de grupos sociales destacados, concuerdan en que los avances han sido muchos, pero no significativos para generar el impacto social necesario. ¿avance o retroceso?, estimaciones indican que la informalidad se ha reducido en un 4.5%, lo sin dudas representa un avance, no obstante, a ese ritmo Honduras necesitaría 105 años para lograr titular los 2.6 millones de predios estimados y lograr un verdadero impacto social que impulse un desarrollo económico y que contribuya a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

*Dedicado a mis padres Luis Díaz y Lucy
Tercero, porque a varios cientos de
kilómetros el calor de su amor hizo de Chile
un lugar no tan lejano.
A Víctor Castellanos, por su gran valor de
amarme.*

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por su infinito amor, por permitirme vivir y disfrutar cada día, por todas las oportunidades que ha puesto en mi camino y con ello darme la fuerza y el valor para no desmayar en el intento por lograr los anhelos de mi corazón, poniendo a verdaderos ángeles que han guiado cada paso que doy.

El camino no ha sido fácil, pero su recorrido me ha dejado las mejores experiencias y enseñanzas de vida, gracias a la presencia de muchas personas que, con sus aportes, amor, su inmensa bondad y apoyo, hicieron de este viaje el mejor de mi vida y a quienes no puedo dejar de agradecer:

A mis padres Luis y Lucy, por luchar por mí cada minuto de sus vidas, permitiéndome tomar mis propias decisiones sin dejar de celebrar mis éxitos y levantándome cada vez que he caído. A mis hermanos, Luis y Daniela, por permitirme ser un ejemplo siendo esta la misión más importante que debo cumplir. Al amor de mi vida, Víctor Castellanos, por emprender conmigo este viaje y brindarme su apoyo incondicional, su amor y su comprensión. A Laura Coca y a mi pequeño Alex, quienes se han convertido en mi pequeña gran familia.

A mis queridos pitufos, mis compañeros de tertulias y aventuras, con quienes emprendí este maravilloso viaje compartiendo alegrías y tristezas; cada uno de ellos forma parte importante de esta gran experiencia. Un especial agradecimiento a las Familias Quiroga Barría y Villalobos Gonzáles, por acogerme en sus hogares, brindarme el calor de hogar que tanto añoraba en el crudo invierno; a todos y cada uno de mis amigos chilenos que, entre cuecas, vino y empanadas, me enseñaron a pasarla chancho.

A la Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo AGCID, por haberme dado, mediante su cooperación con Honduras, la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos para aportar un grano de arena al desarrollo de mi amada Honduras. A la Universidad de Chile por ser mi casa mentora principalmente, al cuerpo docente y funcionarios del Magíster en Gestión y Políticas Públicas MGPP, quienes con sus conocimientos me han entregado las herramientas necesarias para una nueva vida profesional, en especial a mi profesor guía Jorge de la Fuente.

Al cuerpo directivo del Instituto de la Propiedad, en especial al Secretario Ejecutivo, José Noé Cortés, guía y amigo, quien me incentivó a tomar tan importante decisión. Asimismo, a Edwin Cano, David Colman, Gloria Mendoza, Román Álvarez y Juan Carlos Benítez; por el apoyo incondicional en la realización de este estudio. De igual manera, a todas las instituciones y personas que dedicaron un momento para aportar al desarrollo de la investigación.

*¡Gracias a la vida que me ha dado tanto!
Violeta Parra*

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| I. MARCO DE REFERENCIA | 3 |
| 1.1. La Tierra en Honduras | 3 |
| 1.1.1. Distribución de la tierra..... | 4 |
| 1.1.2. Tenencia y Seguridad Jurídica..... | 5 |
| 1.1.3. Tipología de la tenencia de la tierra | 7 |
| 1.2. Marco Jurídico Institucional de la Administración de la Tierra..... | 8 |
| 1.2.1. Marco Legal Nacional..... | 9 |
| 1.2.2. Instituciones..... | 10 |
| 1.3. Regularización Predial..... | 11 |
| 1.4. Honduras en el Contexto de Centroamérica | 13 |
| 1.5. Tendencia del Mercado de la Tierra..... | 16 |
| II. MARCO CONCEPTUAL | 19 |
| 2.1. La Tierra y su Importancia..... | 19 |
| 2.1.1. Acceso a la Tierra | 19 |
| 2.1.2. Derechos de Propiedad y la Tenencia de la Tierra..... | 20 |
| 2.2. Administración de la Tierra | 21 |
| 2.3. Regularización y Sistema de Administración de Tierras..... | 22 |
| 2.3.1. Catastro como herramienta de administración..... | 25 |
| 2.3.2. Registro de tierras | 26 |
| 2.3.3. Fortalecimiento institucional y sistema de información sobre la tenencia..... | 26 |
| 2.3.4. Identificación de actores, intereses y articulación..... | 26 |
| 2.3.5. Evaluación y transparencia..... | 27 |
| 2.4. El Mercado de la Tierra | 28 |
| III. MARCO METODOLÓGICO..... | 29 |
| 3.1. Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF..... | 29 |
| 3.1.1. Estructura de LGAF | 29 |
| 3.2. Juicio de Expertos..... | 31 |
| 3.2.1. Coeficiente de Concordancia W de Kendall..... | 31 |
| 3.3. Diseño de la investigación | 32 |
| 3.3.1. Pregunta de investigación y objetivos | 32 |
| 3.3.2. Operacionalización de los objetivos de estudio..... | 33 |

| | |
|---|-----------|
| IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS | 36 |
| 4.1. Identificación de Actores | 36 |
| 4.2. Resultados Módulo Regularización Predial – LGAF 2015 – 2018 | 38 |
| 4.2.1. Juicio de Expertos..... | 38 |
| 4.2.2. Principales Resultados..... | 39 |
| 4.2.3. Análisis comparativo LGAF 2014 y LGAF 2018 | 41 |
| 4.2.4. Estado de la Regularización Predial según metodología LGAF - 2018..... | 43 |
| 4.3. Análisis bajo la perspectiva de otros actores | 47 |
| 4.3.1. Organizaciones campesinas y patronatos | 47 |
| 4.3.2. Sociedad Civil | 49 |
| 4.3.3. Sector privado – empresarial | 50 |
| 4.3.4. Académicos y expertos..... | 51 |
| 4.4. Estado del Arte Actual..... | 53 |
| V. CONCLUSIONES..... | 54 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA..... | 58 |
| VII. ANEXOS | 68 |
| <i>Anexo 1: Tipología de la tenencia de la tierra de Honduras.</i> | 68 |
| <i>Anexo 2: Esquema de la Vinculación Registro – Catastro para la Regularización.....</i> | 69 |
| <i>Anexo 3: Estructura del SINAP del Instituto de la Propiedad en Honduras</i> | 69 |
| <i>Anexo 4: Dimensiones del Módulo de Regularización Predial</i> | 71 |
| <i>Anexo 5: Pasos para las Sesiones de los Paneles</i> | 70 |
| <i>Anexo 6: Identificación de actores</i> | 72 |
| <i>Anexo 7: Análisis de cada una de las dimensiones</i> | 74 |
| <i>ANEXO 8: Cuadro de análisis de las dimensiones de la investigación por sector y actor.....</i> | 95 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Porcentaje de Hogares por nivel de pobreza según dominio..... | 3 |
| Tabla 2: Principales instituciones con atribuciones-sobre la tierra en Honduras | 10 |
| Tabla 3: Crecimiento poblacional en áreas urbanas en América Central..... | 14 |
| Tabla 4: Formato de presentación del puntaje y análisis de cada dimensión | 30 |
| Tabla 5: Resumen estadístico para análisis de datos | 32 |
| Tabla 6: Operacionalización de variables..... | 33 |
| Tabla 7: Resultados prueba de concordancia W - Kendall..... | 39 |
| Tabla 8: Resultados LGAF 2015 - 2018..... | 39 |
| Tabla 9: Evaluación comparada LGAF - RP 2014 - 2018 | 42 |
| Tabla 10: Procesos de regularización 2105 - 2017..... | 44 |

INDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----------|
| Ilustración 1: Porcentaje de Población urbana y rural..... | 5 |
| Ilustración 2: Cronología de la evolución de la tierra en Honduras | 6 |
| Ilustración 3: Mapa de la naturaleza jurídica del territorio hondureño | 8 |
| Ilustración 4: Cronología de las principales leyes en materia de tierra en Honduras..... | 9 |
| Ilustración 5: Mapa de Avance en la Regularización Predial en Hn | 13 |
| Ilustración 6: Rango en la certeza jurídica de la propiedad en los países de Mesoamérica | 14 |
| Ilustración 7: Gráfico de la distribución de casos de transacciones de tierra en América Latina . | 17 |
| Ilustración 8: Diagrama comparativo sobre el incremento del costo de la tierra | 18 |
| Ilustración 9: Tipos de tenencia o variedad de derechos sobre la tierra | 21 |
| Ilustración 10: Jerarquía de las cuestiones de la tierra. | 24 |
| Ilustración 11: Identificación de actores..... | 27 |
| Ilustración 12: Áreas temáticas y aspectos que se evalúan | 30 |
| Ilustración 13: Agrupación de actores | 36 |
| Ilustración 14: Mapa de actores..... | 37 |
| <i>Ilustración 15: Gráfico de resultados LGAF-RP 2018</i> | <i>41</i> |
| Ilustración 16: Gráfico de avance LGAF - 2018..... | 42 |

INTRODUCCIÓN

La tierra es uno de los bienes más importantes para cada país no solo por constituirse como un símbolo de poder y riqueza, sino también por ser un recurso fundamental para sus sociedades ya que representa un gran potencial de desarrollo socioeconómico para la reducción de la pobreza al ser fuente de alimentos, ingresos e identidad social (BID, 2014), es así como determinar quién tiene qué derechos sobre ella y garantizarlos tiene especial importancia; a medida que aumenta la seguridad sobre la tenencia de la tierra se estimula la inversión, dinamiza el mercado inmobiliario, impacta en la inclusión social, salud, educación, aumenta el valor de la propiedad e incrementan la recaudación de impuestos por parte de los gobiernos locales (A. Durand - Lasserre, G. Payne y C. Racodi, 2007). El establecimiento de sistemas de administración de tierras modernos, eficientes y transparentes que garanticen los derechos de propiedad sobre la tierra son cruciales para impulsar el crecimiento y desarrollo económico sostenible que contribuyan a la reducción de la pobreza (IP, 2017).

Honduras es uno de los países de Centroamérica que presenta un alto índice de desigualdad en cuanto a la distribución y acceso a la tierra, con elevados niveles de informalidad e inseguridad sobre la tenencia de la tierra, tanto en áreas rurales como urbanas, que afectan particularmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad como personas de bajos ingresos, mujeres y minorías étnicas (Hábitat, 2017).

De acuerdo a cifras del Instituto de la Propiedad (IP), aproximadamente un 86% de la población vive en áreas que ocupa o posee sin que tenga un título legal que lo ampare, lo que ha dado origen a múltiples conflictos que debilitan la propiedad privada y desacelera la inversión. No obstante, las acciones realizadas por el Estado, a través de programas focalizados a la titulación de tierras y la creación de un marco jurídico adecuado, en Honduras la falta de seguridad en la tenencia sigue siendo uno de los problemas que subsisten (ASJ, 2015).

Por lo anteriormente planteado, surge la pregunta de investigación *¿Cuál es el estado actual de la regularización predial en Honduras?*, para responder dicha la interrogante, la presente investigación tiene como objetivo analizar el avance o retroceso de la regularización predial en Honduras a partir del año 2015, tomando como línea de base el estudio *“Marco de la Evaluación de la Gobernanza de la Tierra - LGAF, Honduras 2014”* específicamente el módulo de regularización predial, considerando también el enfoque de los diferentes actores sociales.

Esto sugiere la aplicación de una metodología mixta de tipo descriptiva, ya que considera tanto un análisis cuantitativo de resultados, así como un análisis cualitativo derivado de los resultados de la aplicación de la metodología LGAF y las entrevistas a los principales actores sociales involucrados. Por su parte, el nivel de avance respecto a la línea base, se realiza mediante el análisis cuantitativo de tipo descriptivo a partir de la calificación establecida por los expertos a cada dimensión de la metodología LGAF. Por consiguiente, se utiliza información de fuentes mixtas: primarias, obtenida de la discusión generada en el panel de expertos evaluadores de la LGAF, entrevistas dirigidas, estructuradas y semi – estructuradas, con actores claves de diversos sectores de la sociedad; secundaria, en base a fuentes bibliográficas y análisis de información, especialmente en legislación sobre el proceso de regularización de tierras e informes de organismos internacionales.

La relevancia de esta investigación radica en obtener la información necesaria para comprender qué actores juegan un papel clave en materia de regularización predial de Honduras, conocer mediante un análisis comparativo los avances en el área para, finalmente, entender el problema de la regularización predial en Honduras, a través del enfoque de los diversos actores sociales, lo que permitió evidenciar la importancia y necesidad de que el gobierno priorice el establecimiento de una política nacional de tierras, tal como lo señala la Ley de Propiedad (2004), que coadyuve a la solución de todos conflictos que sobre tenencia, posesión y propiedad de bienes inmuebles e impulsen un desarrollo socioeconómico que contribuya a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

La estructura de la investigación inicia con un marco de referencia que plantea el problema de estudio, a través de un panorama general y de los principales antecedentes sobre el tema. El segundo capítulo, expone los principales conceptos, que en gran medida guiarán el eje central de la investigación, abordando, por ejemplo, las definiciones de los elementos esenciales de cualquier sistema de administración de la tierra. En el tercer capítulo se describe el marco metodológico con el cual se logró los objetivos planteados. El cuarto y último capítulo, apartado expone los principales resultados obtenidos, finalizando con la incorporación de las conclusiones.

“Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente”

Naciones Unidas, 1948 art. 17

I. MARCO DE REFERENCIA

En Honduras, la situación de la tierra, especialmente la adjudicación y titulación, han sufrido una serie de vaivenes relacionados con la vida política y económica que ha experimentado el país. Este capítulo describe, mediante fuentes de información secundaria, esta situación, así como su contexto socioeconómico, para poder analizar el estado de la regularización predial, como antecedente del problema y justificación que sustenta la necesidad de la investigación. Asimismo, se desarrolla un marco conceptual en la que se basa la investigación.

1.1. La Tierra en Honduras

El valor de la tierra radica en los múltiples beneficios socioeconómicos que se derivan de ella, siendo uno de los medios más importantes para alcanzar el desarrollo (Valdés y Ramos, 2014), no obstante, el acceso a la tierra es y ha sido una demanda permanente debido a una distribución desigual en su posesión y una débil seguridad jurídica. La demanda social se enfoca en la implementación de procesos que faciliten el acceso a la tierra y garanticen la seguridad jurídica de la tenencia, con el fin último de generar verdaderos impactos en el bienestar y mejores condiciones de vida en sus habitantes.

Honduras tiene una población de aproximadamente 9.038,741 habitantes, de los cuales el 11,1% es analfabeto. La Encuesta de Hogares del 2016, establece que el 60,9% de los hogares hondureños viven por debajo del umbral de la pobreza con ingresos por debajo del costo de la canasta básica de consumo¹, y el 38,4% de los hogares en condiciones de pobreza extrema, tendencia que se acentúa en el área rural con un 62,9%, no obstante, el área urbana alcanza más de la mitad de los hogares con un 59,4% (INE, Junio 2016), tal como se muestra en el cuadro a continuación:

Tabla 1: Porcentaje de Hogares por nivel de pobreza según dominio

| Dominio | No Pobres | Total | Pobres Relativo | Pobreza Extrema |
|----------------|------------------|--------------|------------------------|------------------------|
| Total Nacional | 39.1% | 60.9% | 22.5% | 38.4% |
| Urbano | 40.6% | 59.4% | 31.7% | 27.7% |
| Rural | 37.1% | 62.9% | 10.5% | 52.4% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares, apartado Pobreza en los Hogares, junio 2016. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La inseguridad alimentaria es otro de los problemas que afectan, especialmente a los niños menores de 5 años, con el 23% de ellos sufriendo desnutrición crónica; la mayor parte de esta población

¹ La canasta básica de consumo incluye alimentos y otros bienes y servicios. El costo mensual de la canasta básica de alimentos es de L. 8,845.27 Lempiras (\$ 334 dólares, al tipo de cambio de 24 Lempiras por dólar estadounidense al 19/6/2014), así lo estima la Dirección General de Salarios de la Secretaría de Trabajo con base en el monitoreo del Banco Central de Honduras (BCH) en el 2017.

viven en las regiones occidentales y sur del país, donde el acceso a la tierra es muy limitado, la producción de alimentos es baja y los recursos naturales son degradados (Paz, 2018).

La desigualdad a nivel territorial, social y político es el principal obstáculo para el desarrollo socioeconómico, Honduras está reconocido entre los cinco países latinoamericanos con mayores indicadores de desigualdad social, reflejándose directamente en el bajo acceso a la tierra y a la vivienda (Hábitat, 2017).

Por otro lado, la inseguridad ciudadana sigue siendo un grave problema, en el 2017 se registraron un total de 3,866 de muertes violentas lo que sitúa a Honduras como uno de los países más violentos, con una tasa de 43,6 homicidios por cada cien mil habitantes y con dos de sus ciudades catalogadas como las más peligrosas del mundo (ONU, 2017). En términos económicos, es un país de renta media baja con un PIB per cápita de 2.465 USD del cual el 12,2% está representado por el sector primario de la economía; los hondureños que viven en el umbral de la pobreza lo hacen en zonas rurales y dependen de la agricultura para subsistir. Los indicadores sociales están entre los más bajos de Latinoamérica, con un Índice de Desarrollo Humano de 0,625 que lo sitúa en el puesto 130 a nivel mundial y con una notable desigualdad en la distribución de la riqueza con un coeficiente de Gini de 0,5064. (BM, 2017).

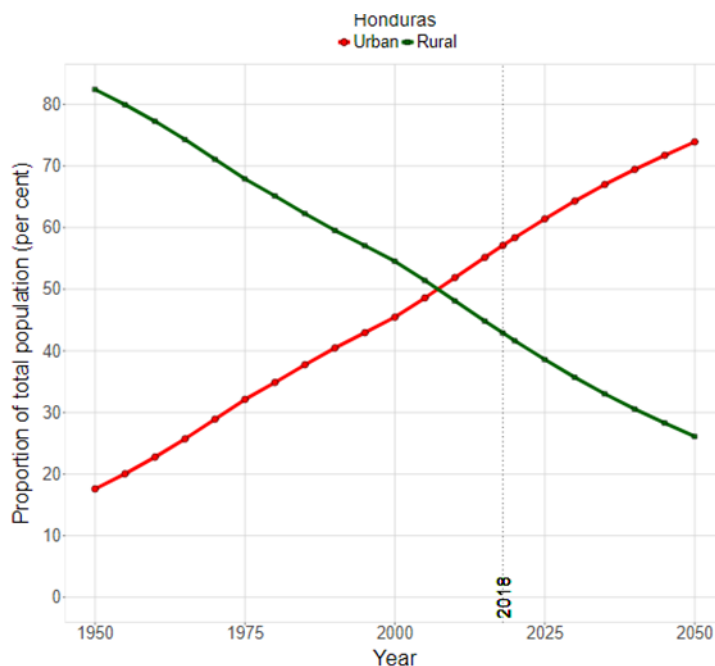
1.1.1. Distribución de la tierra

El perfil territorial y agroecológico de Honduras es el más variado de la región centroamericana, tiene una extensión territorial del 112,492 km², el 82% de la superficie está constituido por montañas de vocación forestal (BM, 2017), con una existente desigualdad en la distribución de tierra, el 15 % de los propietarios ostentan el 50% de la tierra agrícola utilizable y sólo 20 % de la superficie agrícola es trabajada por grupos campesinos (Eguren, Baumeister & Merlet, 2018), en consecuencia, hay una baja disponibilidad de tierras por el elevado nivel de concentración.

En términos de género, las mujeres, tienen condiciones de vida muy inferiores a la de los hombres a pesar de aportar mano de obra al trabajo agrícola, esto se debe principalmente por la ideología y cultura en la que se ve a la mujer como ama de casa, dejando completamente invisible su trabajo de campo (Deere & León, 2000).

La falta de acceso a la tierra, que afecta en mayor medida a las familias de las zonas rurales y la inseguridad en la tenencia de la tierra se consideran limitaciones serias para la generación de activos y la reducción de la pobreza, así como una fuente importante de inestabilidad social (Gobierno de Honduras, 2010). Estimaciones de las Naciones Unidas establecen que para el año 2018, la población urbana en Honduras aumentó en un 10% del total de la población, lo que representa un enorme reto de ordenamiento territorial y regularización en la tenencia de la tierra. La siguiente ilustración muestra la perspectiva de crecimiento urbano.

Ilustración 1: Porcentaje de Población urbana y rural



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2018). Perspectivas de la urbanización mundial: la revisión de 2018².

Esta situación representa un gran desafío para los gobiernos ya que, según Fernández (2008), al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda a través de procesos informales, generando una intensa proliferación de asentamientos informales en áreas urbanas, y, consecuentemente, una mayor necesidad de políticas de tierras bien diseñadas a nivel de país para garantizar la seguridad de los derechos de larga duración, facilitar el acceso a la tierra, y hacer frente a las externalidades. La inseguridad producida por la ocupación ilegal de tierras rurales y urbanas, es una de las principales limitaciones para el crecimiento económico y la inversión, así como la estabilidad social y el uso sostenible de la tierra. (Paz, 2007).

La ONU (2016), considera que para el año 2050 el 68% de la población mundial vivirá en áreas urbanas, lo cual implica garantizar que las ciudades y otros asentamientos humanos sean seguros, inclusivos, resilientes, sostenibles y haya mecanismos que aseguren el acceso a suelo digno, debe ser prioridad especialmente en países de bajos y medianos ingresos donde el ritmo de la urbanización es más rápido.

1.1.2. Tenencia y Seguridad Jurídica

La tenencia de la tierra en Honduras es caracterizada por el latifundio y minifundio, la inseguridad jurídica y la permanencia de tierras públicas (Delgado Fiallos, 2002). El registro de la propiedad se constituye a su vez bajo un sistema registral de tipo declarativo (Reglamento de la Ley de

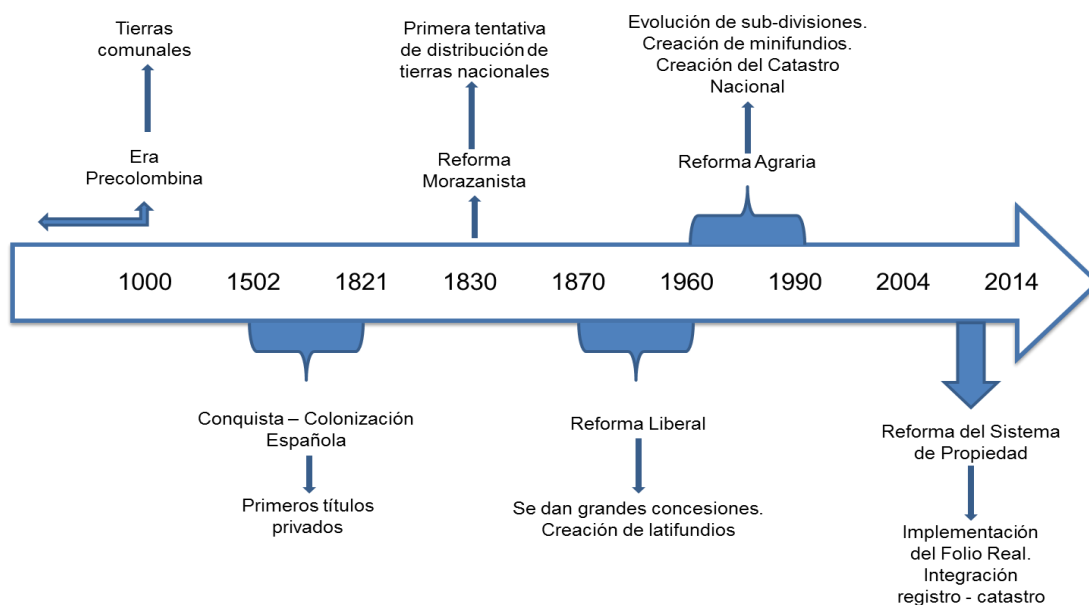
² Extraído el 15 de junio de 2018 de <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>

Propiedad, art. 76), es decir, el derecho se constituye por el acuerdo entre comprador y vendedor y la inscripción del título en el Registro de la Propiedad no es de carácter obligatorio. El régimen de tenencia de la tierra está marcado por la existencia de muchos litigios, con mayor frecuencia en las ciudades principales; existen conflictos territoriales de distintos orígenes, que involucran desde poblaciones urbanas o disputas entre Estado y comunidades rurales, o confrontaciones con empresas privadas que sitúan sus intereses en áreas de uso comunitario, así como las tensiones propias de conflictos agrarios entre indígenas, afrodescendientes, comunidades rurales y grandes propietarios de tierras, adicionalmente, estas disputas por los derechos de propiedad tardan en ser resueltas por el Estado (Betancur, 2017).

La evolución de la tenencia de la tierra en Honduras tiene tres grandes hitos, el primero, a principios del Siglo XX con la reforma liberal se da inicio a las primeras grandes concesiones de tierras para la explotación minera y bananera, donde según Sánchez (2006 en LGAF Honduras 2014) se otorgaron más de 1,200 títulos de propiedad. El segundo, durante el periodo de 1940 – 2000, aumenta la demanda social por el acceso a la tierra provocado por grupos campesinos y las huelgas en los enclaves bananeros, generando la primera reforma agraria, la creación del Instituto Nacional Agrario y Catastro Nacional. Sin embargo, en 1992, la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola puso fin a la reforma agraria, inaugurando un período de políticas neoliberales en materia de tierras (UN-HABITAT & FAO, 2008).

El tercer hito, se da con el establecimiento de la Ley de Propiedad, que le da vida al Instituto de la Propiedad con el objetivo de crear un régimen en el cual las instituciones relacionadas con la tenencia de la tierra se integren en un solo sistema, reduciendo los costos y el tiempo en las transacciones, creando a su vez mecanismos de resolución de conflictos (Ley de la Propiedad, Decreto No. 82-2004). A continuación, se presenta la cronología de la evolución de la tenencia de la tierra en Honduras.

Ilustración 2: Cronología de la evolución de la tierra en Honduras



Fuente: Informe LGA – Honduras, 2014, a partir de Cáceres, 2009, adaptado de Ting y Williamson, 1999.

A pesar de las leyes y la evolución, Ventura (2013) afirma que la inseguridad jurídica surge en primer lugar por la falta de un registro de propiedad y luego por el establecimiento de sistemas de registro que no pudo satisfacer la demanda de transacciones a inscribir. La dificultad de determinar con exactitud la situación real de la tenencia de la tierra, se debe principalmente a la información desarticulada, imprecisa y fragmentada, ya que no existe una sola fuente de información que sea confiable y que describan las circunstancias de conformación, superficie, ubicación, límites y linderos de los predios y sobre los propietarios de los inmuebles (IP, 2015).

1.1.3. Tipología de la tenencia de la tierra

El tipo de tenencia de la tierra hace referencia a la relación existente entre las personas con respecto a la tierra y los recursos naturales que existen, vínculos que reflejan relaciones de poder en la sociedad y constituyen de este modo una importante fuente de información relativa al poder y la economía política de la tierra (Palmer, 2009). En la legislación hondureña, tanto en la Constitución de la República, Ley de Propiedad, Ley de Municipalidades, Leyes y Reglamentos Agrarios, reconocen los diferentes tipos de tierras y tenencia que existen en Honduras, a saber³:

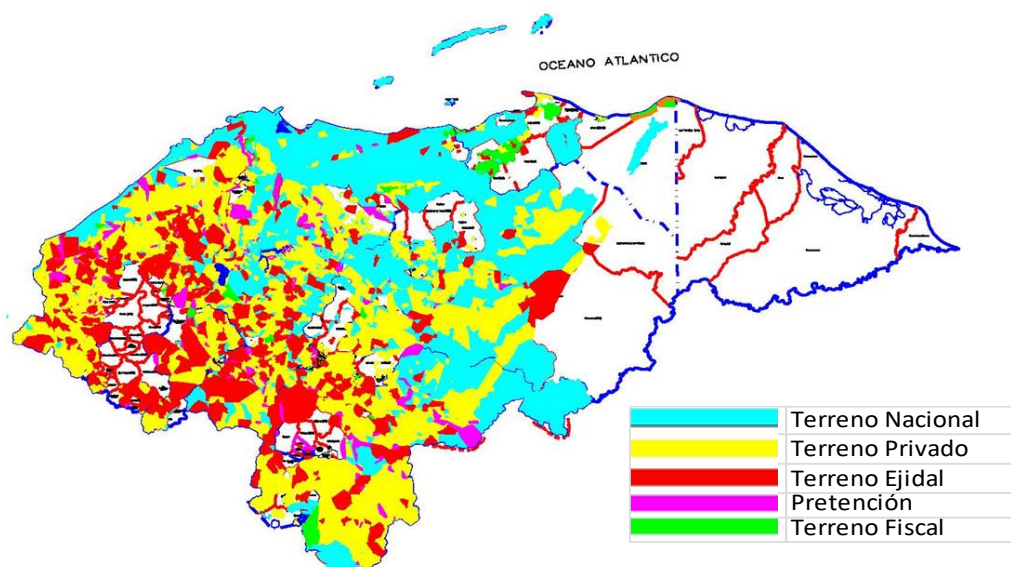
- *Tierras Nacionales*: las que, estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, no han sido legalmente tituladas por el Estado a favor de personas naturales o jurídicas.
- *Tierras Forestales*: aquellas que por sus condiciones agrológicas o por su capacidad de uso mayor, estén o sean señaladas de vocación forestal o protegidas por la Administración Forestal del Estado.
- *Tierras Agrarias*: todas las tierras que sean susceptibles de uso agrícola o ganadero.
- *Tierras Urbanas*: tierras que, sin importar su naturaleza, conforman a los planes de crecimiento de las poblaciones destinadas para estos propósitos.
- *Tierras Ejidales Rurales*: estas tierras son las que la administración ha sido concedida por el Estado a las corporaciones Municipales o aldeas determinadas para uso y goce de los vecinos y que por ministerio de Ley pasan a disposición del INA.
- *Tierras del Estado*: el dominio pertenece al Estado y que ha adquirido de terceros por cualquier título traslativo de dominio. Asimismo, las que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (Art. 618 del Código Civil).
- *Tierras Rurales de Instituciones del Estado*: el dominio o propiedad corresponde a personas jurídicas de derecho público, cualquier que sea el grado de su descentralización.
- *Tierras de Propiedad Privada*: el dominio pleno o propiedad ha sido legalmente transferido por el Estado a favor de personas naturales o jurídicas, o que, originándose en un título otorgado por el Estado, son objeto de tradición posterior conforme a la Ley.

³ Ver Anexo 1: Tabla de tipología de la tenencia de la tierra en Honduras.

- *Propiedad comunitaria*: Títulos comunales en dominio pleno emitidos por el Instituto Nacional Agrario (INA) o por el Instituto de Conservación Forestal (ICF) con base en la Ley de Reforma Agraria, Ley Forestal y Ley de Propiedad.
- *Posesión de tierras comunales adquiridas ancestralmente por las etnias con trabajo familiar-individual*: No poseen títulos de propiedad, pero su ocupación está amparada en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El mapa que se muestra a continuación detalla la naturaleza jurídica de la tierra en el territorio de Honduras.

Ilustración 3: Mapa de la naturaleza jurídica del territorio hondureño



Fuente: Dirección General de Registro y Catastro, Instituto de la Propiedad (2013).

Según estadísticas de la Dirección de Registro y Catastro, el 24% de las tierras son privadas y el 12% son tierras ejidales. La tierra es cada vez más escasa y cara, lo que incluye que muchos municipios se han quedado sin ejidos porque han pasado a ser propiedad de particulares (Hábitat, 2007). Estudios del Banco Mundial (2014) estiman que únicamente alrededor del 30% de las 2.6 millones de predios estimados en el país (1.8 millones en zonas urbanas, 0.8 millones en zonas rurales) se encuentran registradas en el registro de la propiedad; el valor aproximado de los bienes extralegales (el 70% no regularizado) es de US\$ 8,174 millones, constituyendo una fuente clave de inactividad y desigualdad (PAZ, 2007).

1.2. Marco Jurídico Institucional de la Administración de la Tierra.

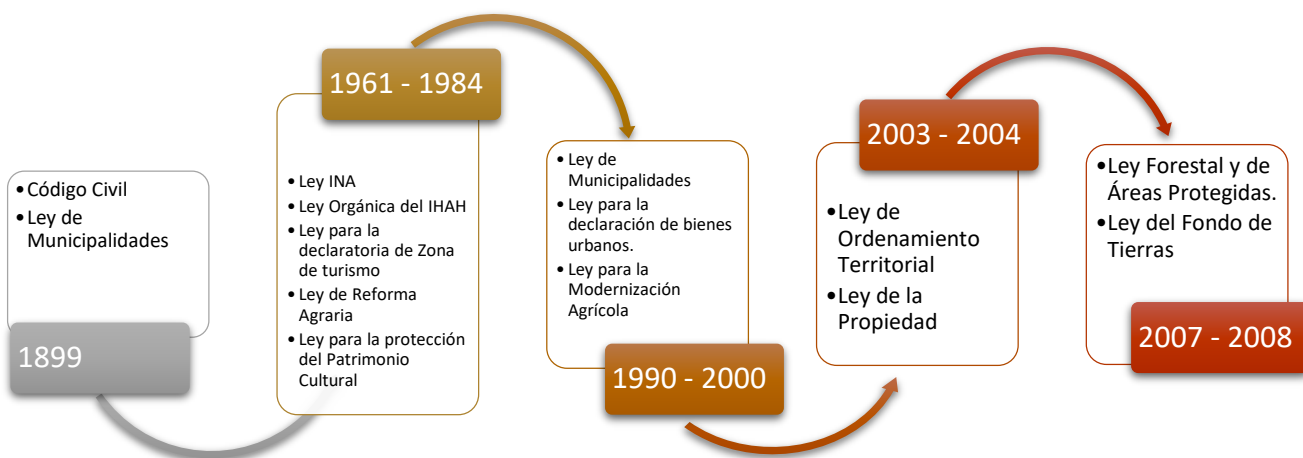
Considerando la importancia que tiene la tierra, a continuación, se describen los marcos legales establecidos como política nacional bajo los cuales el Estado de Honduras garantiza la seguridad jurídica de la tierra. La Constitución de la República (1982), establece el respeto a la propiedad privada, desde el enfoque de la función social, afirma la responsabilidad del Estado de reconocer

y garantizar la propiedad, que se ejerce con acatamiento a su función social, sin más limitaciones que las impuestas por motivos de interés público debidamente establecido en la ley que corresponda (Vallejo, 2014 en LGAF-HN 2014).

1.2.1. Marco Legal Nacional

Hay múltiples marcos legales para el tema de tierras, mismos que establecen competencias generales o sectoriales para una serie de instituciones públicas que administran la tierra desde diferentes escenarios (Ventura, 2013). Honduras, cuenta con fundamentos legales de principio de siglo como normativas nacionales, asimismo, a esta normativa nacional se le suman algunas políticas sectoriales y estrategias nacionales, como tratados, acuerdos, convenios y pactos que se convierten en parte de la normativa nacional. Curiosamente esta vasta legislación, no ha sido suficiente para que los gobiernos aseguren el derecho de propiedad (IP, 2015). El cuadro que se presenta a continuación, detalla las principales leyes que regulan el tema de tenencia de tierra en Honduras.

Ilustración 4: Cronología de las principales leyes en materia de tierra en Honduras



Fuente: Elaboración propia a partir del informe LGAF – Honduras, 2014

De manera general, el primer instrumento jurídico que reguló los aspectos sobre el suelo fue el Código Civil aprobado en 1899, el cual hacía referencia a los bienes, la propiedad, sus modificaciones y los diversos modos de adquirir la propiedad. La Ley de Municipalidades, aprobada en 1990, faculta a las alcaldías para controlar y regular el desarrollo urbano y para administrar tierras municipales (Hábitat, 2017). En 1992, la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola estableció medidas para impulsar los mercados de tierras, simplificando la expropiación y restringiendo la invasión de tierras, también permitió a los agricultores obtener derechos sobre la tierra que ocupaban ilegalmente. El Código Civil de 2005 permite la compra de bienes inmuebles, adquisición, donación, uso, alquiler, hipoteca y protección legal de la tierra. Honduras también ha firmado el Convenio 169 de la OIT, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales (Eguren, Baumeister & Merlet, 2018).

En este contexto surge la Ley de Propiedad, como alternativa para solucionar los conflictos relacionados con la posesión y la propiedad de la tierra, así como para innovar, actualizar y modernizar el Catastro Inmobiliario y los Registros de la Propiedad, a fin aprovecharlos, en el nuevo marco de globalización mundial. El principal objetivo de la ley de la Propiedad es establecer un sistema de administración de tierras eficiente que contribuyera a la activación del mercado de tierras, tal como lo menciona Ventura (2013) *“La Ley de Propiedad surge como convergencia entre el interés del gobierno de vitalizar el mercado de tierras y de instalar un sistema de administración de tierras que se ajustara a los lineamientos internacionales y la presión de la población sobre todo urbana que ya tenía décadas de luchar por la adquisición de un título”*.

1.2.2. Instituciones

En Honduras al menos diez instituciones gubernamentales tienen competencias de administración de las tierras del Estado: Instituto de la Propiedad (IP), Instituto Nacional Agrario (INA), Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), 295 Municipalidades, Tribunal Superior de Cuentas (TSC), Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH), Instituto Hondureño de Turismo (IHT), Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Finanzas (SEFIN), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), a las que se suma otra serie de instituciones y órganos que tienen funciones indirectas (LGAF, 2014). A continuación, se presenta un cuadro que detalla las principales instituciones con facultades sobre la administración de la tierra.

Tabla 2: Principales instituciones con atribuciones-sobre la tierra en Honduras

| Institución | Rol en materia de tierras | Leyes bajo su responsabilidad |
|---|---|--|
| Instituto de la Propiedad (IP) | Regularización de tierras en todo tipo de tenencia | Ley de Propiedad y su reglamento; Ley de expropiación Forzosa |
| Instituto Nacional Agrario (INA) | Titulación a beneficiarios de la reforma agraria y a los pueblos autóctonos | Ley de Reforma Agraria; Ley de expropiación Forzosa |
| Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) | Regularización de tierras nacionales de vocación forestal, incluyendo áreas protegidas y participación en el proceso de titulación a pueblos autóctonos | Ley Forestal; leyes de creación de áreas protegidas |
| Municipalidades | Titulación a favor de terceros de tierras urbanas, ejidales y privadas de la municipalidad | Ley de Municipalidades, reformas y reglamento |
| Secretaría Técnica de Planificación y de Cooperación Externa (Seplan) | Ejercer las funciones que se derivan de la Ley de Ordenamiento Territorial | Ley de Ordenamiento Territorial; Ley Plan de Nación |
| Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) | Normas de uso en tierras de vocación agropecuaria | Ley para la Modernización Agrícola y Ley del Fondo de Tierras |
| Secretaría de Turismo/Instituto Hondureño de Turismo (Setur/IHT) | Regulación en tierras declaradas como zonas de turismo y las que regula el Artículo 107 de la Constitución de la República | Ley para la Declaratoria de Zonas de Turismo; Ley para la Adquisición de Bienes Urbanos en Áreas que delimita el Artículo 107 Constitucional |
| Instituto Hondureño Antropología e Historia | Regulación en tierras donde existen elementos del patrimonio nacional | Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación |

Tanto el IP, el INA y el ICF cuentan con planes de regularización predial (cada uno desde sus enfoques particularizados), pero las municipalidades no cuentan con planes de esta naturaleza, tienen procesos claros y sus propios enfoques, pero no contemplan planes de regularización predial (Alvarenga & Cáceres, 2014). A pesar de tener una legislación que establece claramente los mecanismos de regularización predial y manuales de procesos, en la práctica estos se llevan a cabo, con frecuencia, en forma discrecional, generalmente, por las superposiciones de funciones y acciones poco coordinadas entre las diferentes instituciones administradoras del tema tierras en el país (LGAF, 2014).

Según Paz (2007), la inseguridad producida por la falta de títulos, disputas violentas, y la ocupación ilegal de tierras derivan en gran parte del deficiente cumplimiento de los derechos a la tierra como consecuencia de debilidades administrativas y falta de coordinación de las instituciones. Asimismo, el país no cuenta con un sistema unificado de registro que documente los avances de las acciones implementadas por todas las instituciones vinculadas a la administración de tierras en el país en materia de regularización predial, de tal forma que es imposible monitorear y evaluar sus avances en forma eficaz. El último informe de *Doing Business* (2018), coloca a Honduras en el puesto 91/190 países, en el Indicador de Registro de Propiedad; por su parte, el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2017), coloca a Honduras en el puesto 105/137 en el Indicador de Derechos de Propiedad.

1.3.Regularización Predial

El artículo 69 de la Ley de Propiedad (2005), establece que se declara de prioridad nacional la regularización y solución de conflictos sobre la tenencia, posesión y propiedad de bienes inmuebles, la incorporación de los mismos al catastro nacional, la titulación e inscripción en los registros de la propiedad inmueble. En Honduras se llevan a cabo varios procesos de regularización de predios urbanos y rurales, la mayoría se enfocan en grupos campesinos, poblaciones específicas (colonias) y grupos indígenas. Algunos de los beneficiarios deben realizar un pago accesible por la tierra previo a la emisión del Título de Propiedad en Dominio Pleno (Alvarenga & Cáceres, 2014).

Como se ha mencionado, la creación del marco jurídico institucional sobre la regularización ha permitido la normalización de la situación de tenencia irregular de la tierra para miles de personas en ciudades importantes y para muchos grupos en las áreas rurales, no obstante, la tasa de regularización sigue siendo muy baja porque no se ha tenido una iniciativa sólida y masiva de divulgación y concientización respecto a la importancia de documentar la propiedad (Hábitat, 2017).

De acuerdo a cifras del IP, aproximadamente un 86% de la población vive en áreas que ocupa o posee sin que tenga un título legal que lo ampare y el porcentaje restante que se encuentra inscrito no está exento de irregularidades (aproximadamente el 80% de tierra en tenencia privada en áreas rurales y el 30% de la tierra urbana no cuenta con titulación adecuada), es por esto que los procesos

de regularización se permiten una solución pacífica, expedita, económica y segura de los conflictos sobre tenencia y posesión de la tierra a nivel nacional (Alvarenga & Cáceres, 2014). Sin embargo, según Hernández, Sousa & López (2016), las disputas sobre la tierra representan entre el 10 y el 30% de todos los casos en el sistema judicial. Ejemplo de ello son las poblaciones indígenas y afro-hondureñas, ya que se calcula que solo el 10% de la tierra que les pertenece se encuentra formalmente demarcada y titulada, lo que ha promovido intentos de invasión y expropiación por parte de agricultores no indígenas, poderosos intereses empresariales y elites gubernamentales (Hernández, Sousa & López, 2016).

El Gobierno de Honduras reconoce el impacto económico que conlleva el garantizar los derechos sobre la propiedad mediante el mecanismo de emitir y entregar títulos de propiedad a los ciudadanos, siendo esta una de las justificaciones principales para implementar programas de titulación y registro (regularización) a lo largo y ancho del territorio nacional (IP, 2015). En ese sentido, los gobiernos han implementado una serie de reformas legales e institucionales diseñadas para fortalecer la regularización predial, reformar el sector agrario y mejorar el uso del bosque; dando paso al desarrollo de diversos proyectos en zonas con predios informales en áreas urbanas y rurales, así como el establecimiento de un sistema de registro en base a parcelas conocido como folio real (vinculación entre registro y catastro)⁴ con el objetivo de reemplazar el sistema existente en base a propiedad conocido como folio personal. Con la nueva técnica registral en base a parcelas, el IP ha mejorado el manejo de los registros de tierras facilitando la automatización de las transacciones (Hernández, Sousa & López, 2016), provocando una reducción de los costos de transacción del 8.7% al 5.7% en los procedimientos de registro de propiedad, así como la disminución de 35 a 22 días, promedio, requeridos para registrar una propiedad. (BM, 2015).

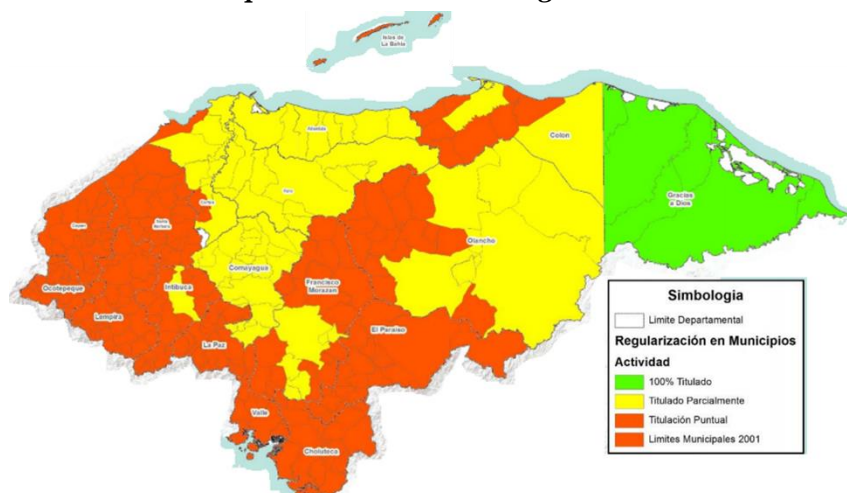
Uno de los grandes esfuerzos por regularizar la tenencia se realizó en el año 2011, con el lanzamiento del Plan Nacional de Titulación, programa estructurado de trabajo en el cual se involucraron las instituciones con facultades sobre la tierra, con el objetivo de entregar 300,000 títulos de propiedad al finalizar el año 2014. Anualmente en conjunto tendrían que emitir 100,000 Títulos de Propiedad, beneficiando al mismo número de familias (500,000 personas) a nivel nacional (IP, 2015). Este tipo de acciones en conjunto han sido hitos en el tiempo, ya que cada institución realiza planes de trabajo de manera aislada, totalmente desarticulados y con metas diferentes; sin embargo, se resaltan los esfuerzos realizados por cada una de ellas, por ejemplo, el ICF, ha realizado un trabajo encaminado a la regularización de las áreas forestales nacionales, no obstante, al 2013, solamente cuenta con alrededor de 37 mil hectáreas tituladas e inscritas en el Catálogo de Propiedad del ICF (MOSEF, 2012).

En relación a los derechos de tierra de los pueblos indígenas se establece que en las comunidades garífunas en el periodo comprendido entre 1993 y 2003 se titularon 32, 238.56 has y a nivel de todos los pueblos indígenas que han reclamado al Estado su acceso a la propiedad, se cuenta con un registro de 280,896.07 has, de las cuales los Lencas han sido el pueblo más beneficiado con un 53.15 % y el pueblo Chorti con el menor porcentaje del área total titulada con 1.35 %. Se identifican 11 federaciones Miskitas (Katainasta, FITNZMOS, Wamaklisinasta, Latinasta, Auyayary, Watiaska, Bakinasta, Rayaka, DIUNATH, Butiasta y BAMIESTA) distribuidas en los seis municipios del Departamento de Gracias a Dios. (PATH II, 2011). Al 2015, más de un millón de hectáreas han sido tituladas en La Moskitia hondureña, en el periodo 2012 – 2015, se han otorgaron

⁴ Anexo 2: Esquema Vinculación Registro – Catastro para la Regularización.

once títulos que miden en promedio casi 100,000 hectáreas cada uno, y en conjunto representan el 79% de la superficie titulada a los pueblos indígenas en los últimos 25 años. En cambio, los otros 496 títulos, en su gran mayoría emitidos antes del 2012, abarcan espacios reducidos (en promedio 590 hectáreas por cada título), y en conjunto representan solo el 21% de toda la superficie titulada (Forest Trends, 2015). La siguiente ilustración muestra el nivel de avance en regularización predial en el territorio nacional.

Ilustración 5: Mapa de Avance en la Regularización Predial en Hn



Fuente: Álvarez R., 2016. Uso de la Información Catastral para los procesos de Regularización en Honduras. Presentación IV Encuentro Sur-Sur Fortalecimiento de la Administración de Tierras, Perú 2016.

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y del Instituto de la Propiedad (2012), en la zona rural el 25% de propiedades registradas están a nombre de mujeres, mientras que en el área urbana el porcentaje asciende a 40%. Datos oficiales del Instituto Nacional Agrario, tomando como referencia el informe de logros obtenidos en el tercer trimestre 2012, indican que, de 8,165 títulos otorgados, el 56.4% fue a nombre de hombres y 43.6 a nombre de mujeres.

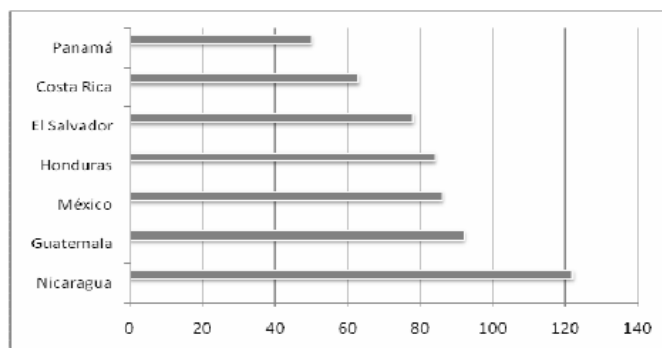
A pesar de los múltiples esfuerzos impulsados por los gobiernos de turno, la evaluación de la gobernanza en el año 2014, establece que en Honduras hay un fuerte desconocimiento de la naturaleza jurídica de los predios y bajo porcentaje de derechos mapeados e identificados; una falta de coordinación interinstitucional y una desarticulación de instrumentos de planificación, ya que existen en el país al menos de 10 instituciones con competencias sobre la tierra y con procedimientos diferentes, que en ocasiones se traslapan, con elevados índices de corrupción.

1.4. Honduras en el Contexto de Centroamérica

En Honduras, como en el resto de Centroamérica, los procesos de distribución y redistribución de la tierra, las reformas agrarias y la transformación del mercado de la tierra, se dieron de manera muy acelerada provocando indudablemente deficiencias en los sistemas de administración de tierra lo que debilitó fuertemente la gobernanza en el sector (Eduoard, 2010). A pesar de los esfuerzos de los países centroamericanos y los múltiples proyectos llevados a cabo, financiados e impulsados

por organismos internacionales como el Banco Mundial, la FAO, etc., para regularizar la tenencia de la propiedad; varios países de esta región muestran aún bajo índices en la certeza jurídica de la propiedad, tal como lo muestra el siguiente diagrama, Nicaragua y Guatemala son los que presentan los índices más altos.

Ilustración 6: Rango en la certeza jurídica de la propiedad en los países de Mesoamérica



Fuente: FAO (2010) Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 18. Gobernanza en la Tenencia de la Tierra y Recursos Naturales en América Central. A partir de *World Economic Forum, the Global Competitiveness Report 2009-2010*. Encuesta de opiniones 2008–2009 Clasificación sobre 133 países; 1 = Mejor clasificación en cuanto a la certeza jurídica de las propiedades.

Claramente, uno de los mayores problemas de Centroamérica es la irregularidad de la tenencia de la tierra. Estimaciones de varios organismos internacionales aseguran que el 50% de los agricultores de la región no tienen títulos seguros y tampoco hay un registro catastral completo y confiable, situación que impacta directamente en el mercado de la tierra y en el sistema contributivo fiscal (CEPAL, FAO, IICA, 2013 citados en Escobar, 2016).

Las dinámicas aceleradas de los procesos de urbanización han limitado el acceso a la tierra, la población urbana del mundo ha crecido rápidamente de 751 millones en 1950 a 4,2 mil millones en 2018. Hoy en día, las regiones más urbanizadas incluyen en primer lugar, América del Norte, con el 82% de su población viviendo en áreas urbanas en 2018; en segundo lugar, América Latina y el Caribe con el 81% de su población residiendo en centros urbanos; seguido de Europa (74%) y Oceanía (68%) (ONU, 2018). A continuación, se muestra una tabla que detalla el crecimiento de la población en las áreas urbanas de América Central.

Tabla 3: Crecimiento poblacional en áreas urbanas en América Central

| País | 2010 | 2018 |
|-------------|--------|--------|
| Costa Rica | 4,545 | 4,953 |
| El Salvador | 6,196 | 6,412 |
| Guatemala | 14,630 | 17,245 |
| Honduras | 8,195 | 9,417 |
| Nicaragua | 5,738 | 6,285 |

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2018). Perspectivas de la urbanización mundial: Revisión de 2018.⁵

⁵ Datos personalizados adquiridos el 15 de junio de 2018 a través del sitio web: <https://population.un.org/wup/DataQuery/>

En este contexto, Honduras fue durante muchos años, junto con Paraguay, el país más rural de Latinoamérica, lo que mantuvo durante varias décadas un acceso fácil y de bajo costo al suelo, no obstante, con el proceso acelerado de la urbanización ha tenido su efecto en el encarecimiento de la tierra primero en la zona urbana hasta trasladarse al área rural (Hábitat, 2017).

Las consecuencias de la inseguridad sobre la tenencia de la tierra y el encarecimiento de la misma, son extensas en Centro América, cada una de ellas representa un desafío para fortalecer la gobernanza sobre la tierra. Según la Edouard (2010) las principales consecuencias en Centroamérica son:

- a. Un muy alto nivel de conflictividad sobre la tenencia de la tierra que representa una fuente de disputas y violencia entre diferentes estratos de la sociedad, tanto en el medio rural como urbano.
- b. La disminución del valor mercantil de ciertas tierras cuya tenencia no está suficientemente respaldada legalmente.
- c. Pocos incentivos hacia la inversión productiva o social en las parcelas o en las viviendas, debido al temor de perder el patrimonio.
- d. Limitación en el acceso al crédito, en particular a través de hipotecas.
- e. Limitación al desarrollo socio-económico de los territorios, debido a los obstáculos existentes para la construcción de infraestructura productiva y social (casos de territorios indígenas y/o presencia de áreas naturales protegidas no suficientemente delimitadas).

En Centroamérica, la mayor parte de las instituciones encargadas de la administración de la tierra no trabajan de manera articulada lo que favorece la multiplicidad de registros para una misma parcela, asimismo, los procesos registrales, en su mayoría, no son modernos aumentando y dando pie al desarrollo de prácticas de corrupción; estas debilidades institucionales obstaculizan la armonización de los programas y acciones de políticas de regularización de la tenencia. Esta desarticulación ha provocado acciones contradictorias "...la titulación de tierras en áreas en conflicto, la parcelación de tierras comunales, el apoyo a la ganadería en áreas de interés para la conservación, subsidios para la producción que favorecen la deforestación... etc." (Edouard, 2010: 27).

Los países centroamericanos han impulsado diversas acciones para mejorar la institucionalidad, los procesos de regularización y la modernización de los registros, por ejemplo, en El Salvador y Honduras durante los últimos años se ha evidenciado un incremento de la eficiencia en cuanto al tiempo de inscripción en el registro de propiedad, este incremento está relacionado con las reformas realizadas en el marco institucional de administración de tierra, en el que el Catastro y el Registro han sido reunidos en un solo ente, asimismo, la actualización de la información catastral, la modernización de los registros de propiedad a través de la digitalización de los tomos y el desarrollo de los sistemas computarizados de información sobre la tenencia han permitido simplificar y acelerar las transacciones formales sobre la tierra, siendo Honduras el país con el sistema de información más innovador de la Región⁶ (FAO, 2010).

⁶ Anexo 2: Estructura del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad del Instituto de la Propiedad en Honduras.

1.5.Tendencia del Mercado de la Tierra.

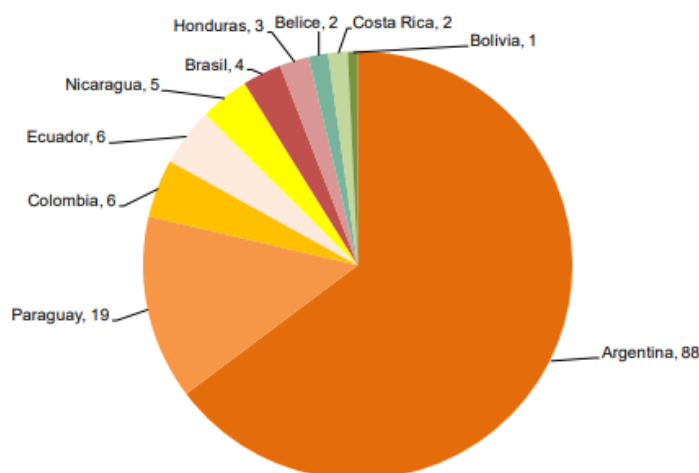
El estudio de los mercados de tierras, tanto formales como informales, puede aportar mucha información acerca de las relaciones de poder e incentivos, una de las razones por las cuales persisten problemas como la falta de tierras y los asentamientos irregulares (FAO, 2007).

En América Latina, el funcionamiento del mercado de la tierra está muy lejos de ser el óptimo, particularmente, como lo menciona Soto (2005), por la ausencia de una tenencia formalizada que proteja la propiedad privada que impulse la efectividad de los proyectos de desarrollo en la región. En Centroamérica, esta situación presenta grandes desafíos ya que se caracteriza por ser poco formal y con bajos estándares en cuanto a transparencia, debido principalmente por las limitaciones institucionales relacionadas con la seguridad jurídica, las deficiencias del registro de la propiedad, la falta de un catastro y las frecuentes modificaciones en la política económica y fiscal. Aun cuando en los países de la región es aceptado el principio de propiedad privada y la libertad de celebrar contratos, Carrera (2002) considera la existencia de un mercado de tierra fragmentado en dos partes, por un lado está un mercado de tierras formal en el que las transacciones se llevan a cabo mediante los requerimientos del marco legal vigente, con precios fijados por el mercado; y por otro lado se encuentra un mercado informal con transacciones regidas por reglas de confianza y aceptación comunitaria y familiar, donde los costos son muy elevados ya que su transferencia está minada, generalmente, por conflictos de legalización de dominio, definición real de linderos, existencia de más de un título de propiedad sobre un mismo predio, pasivos laborales y la existencia de impuestos a las transacciones.

En la actualidad la gran concentración de la tierra en varias regiones se debe principalmente por la crisis energética y alimentaria de los países desarrollados que han creado una demanda que buscan satisfacer en los territorios de países en vías de desarrollo. En América Latina, la nueva concentración de la tierra se caracteriza por la presencia de inversiones extranjeras, lo que algunos han llamado la extranjerización de la tierra, y de capitales nacionales (Wiener, 2011). Este incremento considerable en la adquisición de tierras transfronterizas por fondos de capital privado, ha traído como consecuencia el acaparamiento de tierras (Arezki & Deininger, 2012). La mayor parte de las transacciones de tierra que se realizan en Centroamérica son al margen de los procesos formalmente establecido lo que ha provocado, en todos los sistemas de administración de la tierra en la región, una discontinuidad de la información referente al objeto y sujeto de la propiedad (Proenzo, 2006). En general, esta dinámica se debe principalmente por la falta de cultura registral y la complejidad de los procesos la región.

Un estudio realizado por Land Matrix (2017), indica que, durante el año 2017 se registraron y documentaron 136 casos de grandes transacciones de tierras en América Latina, siendo Argentina el país que registró mayor número de transacciones, tal como lo detalla el siguiente gráfico.

Ilustración 7: Gráfico de la distribución de casos de transacciones de tierra en América Latina



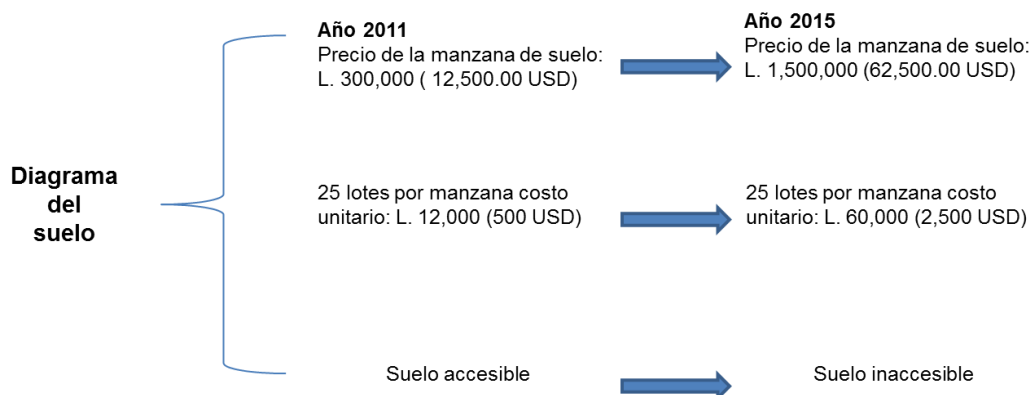
Fuente: Land Matrix (2017). Boletín Final 2017.

Este mismo informe indica que la mayoría de las tierras transadas son utilizadas con fines agrícolas, 10,7 millones de hectáreas aproximadamente de los cuales 48% para alimentos, 24% para ganadería, 21% para biocombustibles. En Centroamérica, las grandes transacciones representan 494.933 hectáreas, lo que equivale a 4,5 veces el tamaño de Guatemala, de las cuales 129.215 hectáreas están en producción.

El dinamismo del mercado de la tierra se debe principalmente por los procesos de reforma agraria y la creación de marcos jurídicos sobre la tenencia, acceso y regularización predial, ya que muchos de los beneficiarios de las reformas, ante la incapacidad de acceso a recursos para producir la tierra, decidieron venderlas. Asimismo, como se ha mencionado, el incremento de los precios de granos básicos, la inversión extranjera en cultivos comerciales, el desarrollo de infraestructura turística y la crisis financiera; han contribuido al incrementado la compra de tierras a grande escala y fomento de la concentración de la tierra en Centroamérica (Edouard, 2010). Según la Soto & Gómez (2012), esa alta concentración de la tierra asociada con la globalización, también son parte del proceso de modernización del modelo de desarrollo vigente, por ello, los esfuerzos por establecer y mantener los derechos a la propiedad privada de la tierra y las transacciones de tierras mediante los mecanismos del mercado, han ocupan la agenda política de los gobiernos durante los últimos años.

A pesar de la inseguridad en la tenencia de la tierra, en América Latina, existen mercados de tierras con diversos grados de eficiencia económica, en todos los países de la región se observa una heterogeneidad en los precios de la tierra, mismos que varían entre distintos predios de una misma región, así como entre regiones (Soto, 2005). En Honduras, el encarecimiento de la tierra ha provocado, por la acelerada urbanización, especulación respecto al precio de la misma y la plusvalía que resulta de la inversión pública. Según Hábitat (2017), “los costos del suelo se han disparado de manera exorbitante, con excepción de un par de zonas municipales donde sí ha habido un escalamiento del precio de la tierra, pero no tan fuerte como en la mayor parte del país”. A continuación, se presenta un diagrama comparativo sobre el incremento en el costo de la tierra.

Ilustración 8: Diagrama comparativo sobre el incremento del costo de la tierra



Fuente: Elaboración propia a partir de Hábitat para la Humanidad Honduras (2017), Barreras De Acceso A Suelo Para Vivienda Social En Honduras.

El diagrama anterior muestra que el costo de la tierra se elevó en más del 100 % del 2011 al 2015, año en el que el precio del suelo por manzana llegó a costar L. 1, 500,000 (USD 62,500 Dólares Estadounidense⁷). Como consecuencia de la incertidumbre sobre los derechos de propiedad que hay en el país, se encuentran activos los mercados informales de terrenos, tanto en el área urbana como rural, sumado a ello, el acceso a crédito se vuelve complejo y poco accesible (LGAF, 2014).

FAO (2012) plantea que un mercado que no cuenta con un marco legal eficaz, que no brinda seguridad a la inversión y que no brinda garantías inmobiliarias seguras, resulta un impedimento para tener acceso al crédito y eficientar el mercado de la tierra. Por ello, el estudio de la gobernanza de la tierra en el marco del rol que han desempeñado los actores para impulsar el desarrollo en esta área, resulta de suma importancia para entender como la regularización predial es un pilar importante para el crecimiento económico y reducción de la pobreza en el país.

⁷ Tipo de cambio L. 24.00 por 1 USD. (BCH, 13 de julio de 2018).

II. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de la presente investigación se basa en las teorías establecidas por los principales organismos internacionales, intergubernamentales, quienes afirman que la importancia de establecer derechos de propiedad, mediante la titulación y registro formales de la tierra, incrementa el valor de la tierra generando un mayor número de inversiones, un incremento de la productividad y, a su vez, determinan la asignación de los recursos en un mundo en que predominan los conflictos de interés. Esto, a través del establecimiento de sistemas de administración de la tierra (SAT), para la preservación de los derechos de propiedad y el mantenimiento de la convivencia y el respeto a las reglas institucionales.

*“La razón básica por la que las sociedades gestionan la tierra es para satisfacer necesidades humanas”
(Williamson, 2010)*

2.1.La Tierra y su Importancia

La tierra es uno de los bienes más importantes para cada país no solo por constituirse como un símbolo de poder y riqueza, sino también por ser un recurso fundamental para sus sociedades ya que representa un gran potencial de desarrollo socioeconómico para la reducción de la pobreza al ser fuente de alimentos, ingresos e identidad social (BID, 2014). Es así como para los países en vías de desarrollo, la tierra se convierte en un valioso activo para la población más vulnerable ya que proporciona seguridad económica a través de la generación de renta por su uso productivo (Deininger, 2003), representando así el medio primario para la generación de una vida sostenible (OXFAM, 2016).

En consecuencia, debe haber un equilibrio de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, ambiental y social (Artaraz, 2002); lograr ese equilibrio es un pilar fundamental, por ello, la seguridad de la tierra y su administración son imperativos predominantes en el nuevo rol de la administración de la tierra en el apoyo al desarrollo sostenible (Williamson, et. al., 2014).

2.1.1. Acceso a la Tierra

El acceso a la tierra es entendido como la capacidad de aprovechar la tierra y otros recursos naturales, controlar dichos recursos y traspasar los derechos sobre la tierra para sacar partido de otras oportunidades (FAO, 2006). Generalmente el acceso a la tierra se basa en la costumbre y en el traspaso generacional, también con intervención del Estado mediante reformas agrarias con el objetivo de distribuir la tierra más equitativamente; no obstante, existen muchos mecanismos para acceder a ella, que pueden ser formales o informales, tales como: la compra; prescripción/Usucapión, adquisición de derechos mediante la posesión durante un período de tiempo determinado; arrendamiento; aparcería, acceso a la tierra a cambio del pago de un porcentaje de la producción al propietario; herencia; invasión ilegal.

Los principales problemas a los que se enfrentan las sociedades actuales en los países en desarrollo son al limitado acceso a la tierra y la ambigua definición de los derechos de propiedad que acentúa la inseguridad de la tenencia (Echeverría y Bello, 2002); esta falta de seguridad de la tenencia, es

un problema de carácter multidimensional, ya que hace entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos (PNUD & FAO, 2016). Desde el punto de vista de la dimensión social del desarrollo sostenible, la pobreza aumenta en la medida que la población más vulnerable es la que menos acceso tiene a los derechos de propiedad, aumentando su exclusión, asimismo, la falta de títulos de propiedad ocasiona asentamientos poblacionales en tierras marginales e inseguras, lo que contribuye a una mayor degradación del suelo y del medio ambiente. Los costos en los que incurre una sociedad que limita el acceso equitativo de la tierra y las ventajas de la tenencia segura a cierta parte de su población son muy grandes, contribuyendo a la dependencia, la inestabilidad social, incluidos los conflictos y disturbios, la migración rural y el abandono de las tierras (FAO, 2003).

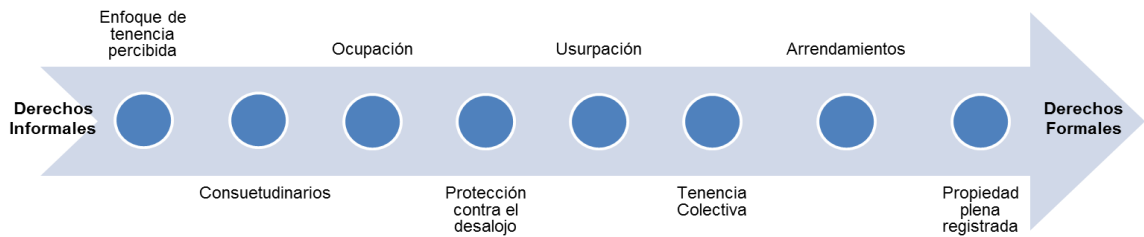
De Janvry, Macours & Sadoulet, (2002) expresan que el acceso a la tierra y las condiciones en que ocurre, juegan un papel fundamental en el desarrollo, desde su origen como política pública hasta su aplicación como instrumento de política. Por ello, el esfuerzo de los Estados por garantizar el acceso físico a la tierra debe llevar implícito la implementación de políticas integrales que facilite la inserción social y económica de la población, de manera que también se puedan garantizar sus derechos económicos y sociales, una buena gobernanza implica la coordinación de ambas iniciativas (Cruz, 2001).

2.1.2. Derechos de Propiedad y la Tenencia de la Tierra

Bruce (2000) define los derechos de propiedad como el conjunto de responsabilidades sobre la propiedad. Para Payne (2001), el término no sólo hace referencia a las responsabilidades sobre la tierra sino también el derecho sobre la misma que posee una persona, grupo o comunidad, natural o jurídica y que se pueden obtener de manera consuetudinaria o por la vía legal. Un concepto más amplio es el desarrollado por Sjaastad y Bromley (2000:367), que los definen como una construcción social que permiten a los sujetos de *derecho* “reclamar un beneficio o corriente de ingresos que el Estado acordará proteger median- te la asignación de deberes a otros que puedan codiciar o interferir de alguna manera con la corriente de beneficios”. Cuando los derechos de propiedad no son legítimamente reconocidos conduce a una situación de incertidumbre e inseguridad en la tenencia, en ese sentido, el reconocimiento legal de derechos sobre la tierra constituye un elemento clave de la gobernanza de la tierra (Vallejo & Cáceres, 2014).

Por su parte, la tenencia de la tierra se define como el conjunto de reglas (formales o de tipo consuetudinario) que definen la relación entre los individuos y la tierra misma (FAO, 2007) es decir, la certeza de que los derechos sobre la propiedad son legítimamente reconocidos y protegidos. Palmer (2009: 24), establece los tipos de tenencia pueden expresarse como una “escala de tenencia” o diversidad de derechos sobre la tierra, mismos que varían en función del uso de la tierra. Los derechos sobre la tierra varían desde unos derechos oficiosos e inseguros hasta la propiedad privada oficialmente registrada de la tierra, tal como se muestra a continuación.

Ilustración 9: Tipos de tenencia o variedad de derechos sobre la tierra



Fuente: Palmer (2009), a partir de Naciones Unidad – Hábitat (2008)

Munro-Faure, Groppo, Herrera, y Palmer (2002), en su estudio sobre tenencia de la tierra, consideran que el elemento fundamental de la relevancia del derecho de propiedad sobre la tierra, recae en su atributo de ser el recurso más poderoso para que los individuos en sociedad maximicen sus activos, mismos que van más allá de la posesión de la tierra como fin en sí mismo, alcanzando un conjunto de condiciones necesarias para una vida sostenible, como recursos naturales, capital social, humano y financiero, así como activos fijos. Por ello, es fácil deducir que las personas que tienen estos derechos de propiedad equitativos, debidamente establecidos y reconocidos formalmente, tienen una mayor capacidad de gozar de un nivel de vida superior que aquellos que no tienen acceso formal del mismo (FAO, 2003).

En consecuencia, la seguridad en la tenencia de la tierra, ya sea como resultado de los procesos de titulación o mediante las diversas formas o sistemas de tenencia que pueden ser muy particulares en distintas partes del mundo (Fernández, 2003), reducen la vulnerabilidad al hambre y la pobreza, estimulan la inversión, dinamizan el mercado inmobiliario, impactan en la inclusión social, salud, educación, aumento del valor de la propiedad e incremento en la recolección de impuestos por parte de los gobiernos locales (Durand - Lasserre, Payne y Racodi, 2007).

La necesidad de legalizar la tenencia de la tierra aún sigue vigente como política de desarrollo y reducción de la pobreza de los principales organismos internacionales, mismos que son los impulsores de grandes proyectos enfocados el área de la tierra (Ventura, 2013).

2.2. Administración de la Tierra

El Banco Mundial (2014), señala que la necesidad de los Estados de avanzar en sistemas de administración de la tierra, surge como respuesta a la puesta en marcha de las reformas de primera generación, mismas que tenían como objetivo el equilibrio macroeconómico; dichas reformas de corte neoliberal, dieron como resultado un aumento en las ganancias obtenidas de la explotación intensiva de la tierra con el auge de la apertura comercial e integración de nuevos mercados (García Chourio, 2003), impulsando así la evolución de los derechos de propiedad en vista del aumentando considerable del valor de la tierra. En ese sentido, para que las políticas neoliberales impulsen el crecimiento económico y la generación de riqueza, se debe tomar en cuenta que los derechos plenos de propiedad son un incentivo clave en las economías de mercado (BM, 1997).

Estos beneficios económicos, que se desprenden de la regularización a través del incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra, son solo una parte de los beneficios que se pueden alcanzar con una buena administración de tierras (BID, 2014).

Aun cuando existan derechos de propiedad bien definidos en un marco legal, Deininger (2004), considera que los mismos deben transformarse en algo físico que represente esos derechos de propiedad, lo que conlleva a la realización de un conjunto de actividades relacionadas al manejo de los derechos de propiedad, lo que muchos llaman administración de tierras. Este concepto se define de diversas maneras, UNECE (1996), establece que la administración de la tierra es “[...] el proceso de registrar y distribuir información acerca de la propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados. Este proceso debe incluir la determinación o adjudicación de derechos y otros atributos de la tierra, el estudio y descripción de éstos, la documentación detallada y la provisión de información relevante en el apoyo de los mercados de tierras”. Por su parte la OEA (2006), nos introduce a ámbitos más amplios, al declarar que “la administración de tierras tiene como objetivo la regularización de la tenencia a fin de corregir las distorsiones que impiden las condiciones esenciales para el desarrollo sostenible”.

Para efectos del presente estudio, se tomará como referencia el concepto planteado por UNECE (1996), haciendo referencia al conjunto de actividades que desempeña el Estado para el manejo de a tierras, como por ejemplo demarcación y supervisión de límites, de registro y mantenimiento de archivos, de adjudicación de derechos y de resolución de conflictos. En este sentido, está claro que el Estado juega un papel muy importante en la provisión de la infraestructura adecuada que garantice la protección de los derechos de propiedad.

Deininger (2004), considera que la administración de la tierra “puede contribuir al logro de metas generales de eficiencia y equidad siempre que se cumplan ciertos prerequisites”, mismos que giran en torno a la definición de competencias claras y libre de la captura política en las instituciones involucradas, así como la adopción de métodos transparentes para la regularización, con acceso libre a la información a costos bajos. Por ello, el papel primordial del Estado es promover sistemas que garanticen a los individuos la seguridad jurídica de la tenencia.

2.3.Regularización y Sistema de Administración de Tierras.

Los Sistemas de Administración de la Tierra (SAT), pueden ser entendidos como “toda la infraestructura necesaria en la implementación de los procesos tales como: los arreglos institucionales, los marcos legales, los sistemas de información de tierras, los estándares, la gestión y la diseminación de sistemas y tecnologías necesarios para la ejecución de dichos procesos” (Williamson, I. & al., 2010). Por su parte FAO (2018), define a los SAT como “el sistema del Estado, fundamentado en un marco legal, que administra a través de sus diferentes instituciones, la gestión de la información y políticas de los derechos de propiedad. Este establece los procedimientos administrativos y judiciales para la transferencia, atributos físicos de territorialidad, usos, valoración de la tierra y cargas tributarias, que permitirán brindar la seguridad y certeza jurídica en materia de propiedad”.

No existe una definición única para los SAT, sin embargo, el presente estudio adopta la idea generalizada planteada por Williamson et. al (2010: 39), quienes define al SAT como “el sistema que provee la infraestructura para implementar las políticas de la tierra y las estrategias de administración de la tierra de forma que se apoye un desarrollo sostenible”, en el sentido que, la administración de tierras tiene a su cargo la gestión de tres aspectos, a saber, la propiedad, el valor y el uso de la tierra, en el marco del usufructo de los recursos del suelo.

Varios autores como Clichevsky (2006) y Van Dam (1999) han escrito sobre la importancia de la tierra y la relevancia de establecer sistemas de administración que garanticen la seguridad de la tenencia y la distribución equitativa de la misma, considerando este último aspecto como otro elemento importante que impulsa la inversión y el crecimiento económico; entre ellos, Klaus Deininger (2005), también considera que las políticas de tierras son de importancia fundamental para el crecimiento sostenible, la buena gobernabilidad, bienestar y las oportunidades económicas de los habitantes pobres tanto de las zonas rurales como urbanas.

Los SAT deben estar diseñados para dar respuesta a los problemas vinculados a la tenencia de la tierra y propiedad, proporcionando la infraestructura necesaria para la implementación de políticas y estrategias de administración de la tierra con el objetivo de asegurar la equidad social, el crecimiento económico y la protección del medioambiente (Williamson, I. & al., 2010).

La Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE, 1996), considera que los sistemas de administración de tierras son idóneos en la medida que:

1. Garanticen la propiedad y seguridad de la tenencia
2. Apoyen el sistema de impuestos sobre la tierra y la propiedad
3. Constituyan una seguridad para los sistemas de crédito
4. Desarrollen y monitoreen los mercados de tierras
5. Protejan las tierras del Estado
6. Reduzcan los conflictos de tierras
7. Faciliten la reforma de la tierra
8. Mejoren la planeación urbana y el desarrollo de infraestructura
9. Apoyen una gestión de la tierra basada en la consideración del medio ambiente
10. Produzcan datos estadísticos

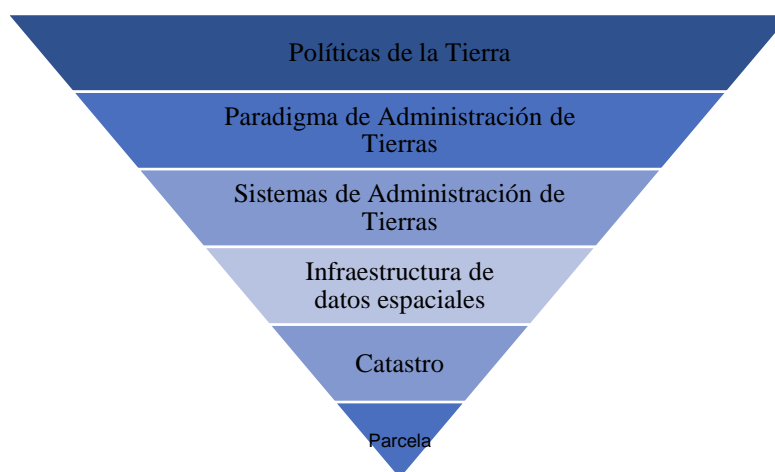
La regularización es un insumo para el establecimiento de un SAT eficiente y eficaces, en cuanto incorporan al sistema predios informales y su información catastral y registral. Sin embargo, queda claro que un SAT eficiente, accesible, confiable y completo no depende solamente de procesos de regularización, los esfuerzos deben ir más allá. No obstante, resulta un proceso cíclico ya que, una mayor eficiencia de los SA, facilita los procesos de titulación que, acompañados de una cartera de apoyo social, permitan el goce de todos los derechos de la titulación en términos de seguridad y acceso a servicios públicos, pero también aumentar la seguridad física de las personas al mejorar sus condiciones de vida (Eguren, Baumeister & Merlet, 2018).

Lo anterior evidencia la necesidad de contar con un marco legal adecuado, una estructura institucional que facilite la colaboración entre las distintas partes del sistema, un mecanismo eficiente y seguro para procesar la información, y suficientes recursos y capacidad técnica para

llevar a cabo todas las funciones (BID, 2014). Los beneficios económicos de ello, no se limitan a mantener la formalidad en la tenencia de la tierra, sino también una recaudación más eficaz de impuestos relacionados con la tenencia y transferencia de tierras, y un mejor desarrollo y planeación del uso de la tierra (BM, 2007).

Actualmente, las iniciativas globales de desarrollo sostenible demandan que los SAT se ocupen de los derechos territoriales, restricciones y responsabilidades para soportar el desarrollo sostenible (Ramírez & Scarassatti, 2013). En la ilustración que se muestra a continuación, Williamson et. al. (2010) muestra los conceptos involucrados en tal abordaje a través de una jerarquía de las cuestiones de la tierra, como una pirámide invertida, con la política de tierras en la parte superior y la parcela de tierra en la parte inferior.

Ilustración 10: Jerarquía de las cuestiones de la tierra.



Fuente: Elaboración propia a partir de Williamson, I. & al., 2010

En la ilustración se presentan las políticas de tierra como elemento primordial en los asuntos de tierra, esto por ser el pilar fundamental para el crecimiento sostenible, la buena gobernabilidad, el bienestar, y las oportunidades económicas de los habitantes del campo y de los centros urbanos – particularmente de la gente pobre (Deininger, et. al. 2004). Según Ramírez & Scarassatti (2013), este tipo de políticas son las que determinan los valores, los objetivos y el marco normativo legal para la gestión de la sociedad de su principal activo, la tierra.

Por su parte, el paradigma de la administración de la tierra se concibe como el marco conceptual mediante el cual se alcanza la comprensión y la innovación de los sistemas de administración de la tierra. Williamson et. al. (2010), lo define como “el conjunto de principios y prácticas que define a la administración de la tierra como una disciplina.” Es decir, la guía mediante la cual se definen las herramientas para el manejo de procesos comunes. Este paradigma, de la teoría moderna, plantea cuatro funciones esenciales de los sistemas de administración de tierras: la tenencia, la valuación, el uso, y el desarrollo de la tierra (Williamson, et al, 2010 en BID, 2014).

Los SAT emplean dos instrumentos, el primero un registro que gestiona información sobre propiedad y transacciones de tierras, y una base de datos denominada el catastro, que contiene los

límites de las parcelas definidos mediante supervisiones y registrados en mapas, y cualquier otra información adicional sobre esas parcelas (BID, 2014). Sin embargo, no basta solo con tener un buen catastro y un registro de tierras, para lograr una buena gestión y administración de la tierra es necesario contar con los sistemas de información adecuados e instituciones capaces de administrarlos y que a su vez se preocupen por conocer a todos los actores que interactúan en torno a ellas, para articular los intereses de cada uno de ellos. Otro elemento importante es la transparencia y evaluación de los procesos y engranajes del sistema como un todo, que generen la confianza y aumenten la seguridad sobre la tenencia de la tierra; cada uno de estos elementos esenciales para los SAT se describen a continuación.

2.3.1. Catastro como herramienta de administración

El catastro puede entenderse como “un inventario público organizado metódicamente de datos sobre propiedades dentro de un país o distrito, basado en una encuesta de sus límites” (Henssen, 1995). El catastro, es la herramienta que proporciona información sobre la integridad territorial y la identificación única de cada parcela de tierra, por lo general a través de una actualización del mapa catastral de los levantamientos catastrales, constituyendo un vínculo para garantizar los derechos, el control del uso de la tierra, y la conexión de las formas en que se la utilizan para su comprensión (Ramírez & Scarassatti, 2013:3).

Partiendo de esa concepción, Williamson (2010), considera que el catastro es el componente central en los SAT proveyendo seguridad a la tenencia al registrar los derechos sobre la tierra en un registro de tierras. La identificación única de cada parcela provee la conexión entre el mapa catastral y el registro de tierras y sirve como el fundamento de los SAT. En consecuencia, el catastro constituye la base de varias otras funciones, tales como planeación del uso de la tierra, manejo y disposición de tierras públicas, valuación y determinación de impuestos sobre la tierra, prestación de otros servicios públicos y producción de mapas (Williamson & Enemark et. al., 2010).

Existen varios tipos de catastro, dependiendo del tipo de datos que contenga y para los fines que se destine:

1. Catastro fiscal: un registro de propiedades y su valor.
2. Catastro de uso de tierra: un registro del uso de las tierras.
3. Catastro jurídico: un registro de la propiedad de las tierras.
4. Catastro multifinalitario: un registro que incluye múltiples atributos de las tierras, llamado también de propósitos múltiples.

El catastro multipropósitos surge con los SAT (McLaughlin, 1975), este término indica que el catastro está compuesto de un elemento geométrico que muestra la realidad del inmueble inventariado, un elemento jurídico que describe la situación de tenencia jurídica, un elemento económico que determina el valor del inmueble y, finalmente, un componente fiscal para el cobro de tributos (Palma, 2017). Actualmente, este tipo de catastro no tiene como fin principal el manejo de datos generalizados, más bien, se enfoca en ir al detalle a nivel de parcelas individualizadas; siendo un apoyo tanto para el individuo como para la sociedad en conjunto en la medida que su información sea utilizada para el análisis demográfico, control de desarrollo, transmisión seguridad

crediticia, planificación y gestión de emergencias, transacciones de vivienda y análisis del mercado de la tierra, reforma agraria, comunicación pública, entre otros (UNECE, 1996).

2.3.2. Registro de tierras

Los sistemas de administración de tierras deben proporcionar orden y estabilidad en la sociedad, para ello, deben incluir también un registro de tierras, mismo que se define como “un proceso para registrar, y en algunos países garantizar, información sobre la propiedad de la tierra” (UNECE, 1996). En consecuencia, su función es proporcionar una base para la adquisición, goce y plena transferencia de los derechos de propiedad (Deininger, et. al. 2004). Todas las entradas del registro constituyen evidencia de primera mano del estatus legal real de la tierra (BID, 2014).

Los registros de tierras generalmente son manejados por instituciones independientes de las que están a cargo de los catastros, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su estudio sobre regularización y administración de tierras (2014), define varios tipos de registro de tierras:

1. Sobre el objeto registrado:
 - a. Registro de escrituras: lo que se registra son las transacciones, las cuales en principio no constituyen evidencia legal de los derechos de las partes involucradas.
 - b. Registro de títulos (folio real o registro de tierras): donde lo que se registra es el título de una propiedad y, por lo tanto, los derechos legales asociados a esa propiedad (el conocido sistema Torrens cae dentro de esta categoría).
2. Sobre el nivel de responsabilidad legal del registro:
 - a. Declarativo: cuando el registro (de la escritura o del predio) no se exige como un requisito esencial para la transmisión y constitución del derecho real.
 - b. Constitutivo: cuando el registro es esencial para la transmisión y constitución del derecho real.
 - c. Obligatorio: cuando se establecen sanciones para quienes no cumplen con la inscripción ante el registro

2.3.3. Fortalecimiento institucional y sistema de información sobre la tenencia

Para una buena administración de la tierra, surge la necesidad de crear un marco legal e institucional adecuado que garantice y reconozca los derechos sobre la tierra y la propiedad de la misma, y que, a su vez, permita el cumplimiento efectivo de estos derechos. Asimismo, la construcción de sistemas de información sobre la tenencia, capaces de mantener y actualizar las características de los objetos y sujetos de la propiedad, disminuir las asimetrías en el acceso a la información y ser útil a los procesos de planificación territorial, constituye un elemento importante en la mejora de las prácticas de gobernanza sobre la tierra y los recursos naturales (FAO, 2010). “La gobernanza de la tierra cubre el marco legal y normativo para la tierra, así como prácticas tradicionales que rigen las transacciones de tierras, la herencia y la resolución de disputas” (Palmer, 2009).

2.3.4. Identificación de actores, intereses y articulación

Los sistemas de tenencia de tierras interactúan diversos actores para aplicar los procedimientos en la administración de las mismas, identificar dichos actores y el vínculo con sus intereses es de suma

relevancia para poder establecer vínculos de coordinación horizontal y vertical, que conduzcan a políticas articuladas y focalizadas (Barreto, 2014). El mapa de actores puede estar constituido por instituciones públicas, organizaciones o individuos del sector privado o social y mecanismos o instancias que participan en el proceso de gobernanza de la tierra, tal como se señala en la siguiente ilustración.

Ilustración 11: Identificación de actores



Fuente: Barreto, 2014. Mecanismos pertinentes para una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales en el Paraguay, a través del Estado.

La multiplicidad de actores, con vínculos de cooperación coordinada, coherente y articulada, fomenta el debate nacional y la implementación de políticas eficientes que mejoran la gobernanza y la buena administración de la tierra (Botache & González, 2010).

2.3.5. Evaluación y transparencia

Los SAT en su esfuerzo por garantizar el reconocimiento de derechos y tenencias de la tierra, debe girar en torno tres elementos esenciales como accesibilidad, servicios confiables que operan en completa transparencia; para ello, es evidente la necesidad de crear instituciones accesibles con la capacidad de reaccionar, respeto a marcos legales y con la capacidad suficiente para resolver los litigios relativos a la tenencia y uso de la tierra (Delville & Durand-Lasserre, 2008).

Evaluar y comunicar los resultados de la construcción de nuevas políticas, reformas normativas y la efectividad de los programas que se llevan a cabo en materia de regularización de la tenencia y acceso a la tierra es sin duda una práctica importante para la construcción de buenas prácticas de gobernanza (Palmer et. al., 2009). La falta de estadísticas confiables y de información sobre el impacto que genera la acción del Estado a través de programas de regularización, provoca un constante cuestionamiento sobre la efectividad de dichos programas en el desarrollo socioeconómico.

2.4.El Mercado de la Tierra

Según la teoría económica, la propiedad segura también es necesaria para que funcione totalmente el mercado de tierras, ya que facilita la transferencia de tierras al usuario más productivo y contribuye a su uso eficiente (Larson, Smith, Abler & Trivelli; 2003). La incertidumbre sobre la tenencia de la tierra resulta en niveles sub-óptimos de inversión en las tierras, aumentando el riesgo de usurpación y reduciendo el retorno esperado de las inversiones de largo plazo (De Soto, 2003).

Trejo (2003), define al mercado como el lugar de transacciones entre agentes económicos, donde los costos de transacción desempeñan un papel fundamental, así como las instituciones sociales y económicas, por ello, los derechos de propiedad, surgen con el objeto de reducir los costos de transacción. En ese sentido, podemos referirnos al Teorema de Coasen, para explicar el rol de los mercados en la asignación eficiente de tierra, mismo que señala que si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son mínimos, la negociación voluntaria entre las partes, llevan a un punto óptimo de asignación en el mercado, ya que al negociar de manera libre y a menor costo el derecho de propiedad queda en manos de quién más lo valore (Monroy, 2011). No obstante, en contextos en los que la estructura de propiedad no está bien definida o en los que los mercados de aseguramiento y crédito operan deficientemente, el resultado de las transacciones de mercado puede no ser el más eficiente.

Por otro lado, la teoría que vincula la propiedad, los mercados inmobiliarios y la economía, promovida por el economista Hernando de Soto (1986, 2000), establece que los bienes que no se encuentran formalmente registrados tienen una limitada participación en el mercado. Dichos activos, al no liberar su potencial económico son denominados como “capital muerto”. Según De Soto (2000) la legalización de los derechos de propiedad potencia las transacciones en el mercado de tierras. Esta idea es reafirmada por Bravo (2011), quien sostiene que el principal instrumento para incentivar el mercado de tierras es el saneamiento de la propiedad, otorgando seguridad sobre la misma y en consecuencia incentivar la inversión. Sin embargo, ambos autores indican que un título de propiedad no es un instrumento suficiente para el mercado de tierras, ya que es necesario también un sistema de administración de tierras que disminuya la inseguridad jurídica y que eficiente y reduzca los costos de transacción.

El acceso a la tierra y la capacidad, en el entendido que se debe fortalecer el marco institucional alrededor de las transacciones de tierras, para que éstas respondan a las necesidades de mejorar el bienestar económico y no resulten como consecuencia de mercados financieros deficientes y fallas en la capacidad del Estado para proteger la propiedad.

III. MARCO METODOLÓGICO

El presente estudio aplicó una metodología mixta de tipo descriptiva (Quecedo & Castaño, 2002), mediante la aplicación metodológica recomendada por el Banco Mundial “*Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra - LGAF*”, misma que determina el estado de la regularización predial a partir de un análisis cualitativo de un conjunto de indicadores, asimismo, el nivel de avance, respecto a la línea base, se realizó mediante el análisis cuantitativo de tipo descriptivo a partir de la calificación establecida por los expertos a cada dimensión.

Para ello, se utiliza información de fuentes mixtas: primarias, obtenida de entrevistas dirigidas, estructuradas y semi – estructuradas, con actores claves de diversos sectores de la sociedad; secundaria, en base a fuentes bibliográficas y análisis de información, especialmente en legislación sobre el proceso de regularización de tierras e informes de organismos internacionales.

3.1.Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF.

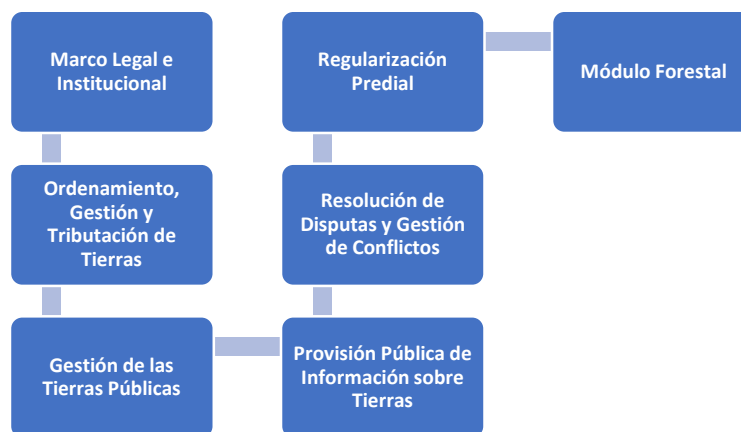
La Metodología LGAF, impulsada por el Banco Mundial, es un instrumento diagnóstico para evaluar la condición de la gobernabilidad de la tierra a nivel país o sub-nacional, que utiliza un proceso altamente participativo en el que involucra a todas las partes interesadas, con el fin de evaluar y ordenar en un ranking la condición de la gobernanza de la tierra en los países.

El ranking se basa en una revisión integral de material conceptual y empírico disponible respecto de la experiencia en gobernanza de la tierra por expertos locales, lo que permite la generación de recomendaciones claras para mejorar la gobernanza en la administración de la tierra a lo largo del tiempo. La LGAF, permite identificar como los arreglos en estos países se comparan con las buenas prácticas globales en áreas clave de buena gobernanza, orientando así la reforma de leyes, políticas o procedimientos que permitan la mejora de la gobernanza de la tierra.

3.1.1. Estructura de LGAF

Los temas de tierras en los grupos del LGAF se reúnen en cinco áreas temáticas medulares que proporcionan un marco conceptual y un conjunto de indicadores para medir los avances de las instituciones gubernamentales en la administración de tierras. A continuación, se muestran los temas que evalúa la LGAF.

Ilustración 12: Áreas temáticas y aspectos que se evalúan



Fuente: Elaboración propia a partir de BM (2013). Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, Manual de implementación.

El proceso del LGAF está guiado por un marco de indicadores de gobernanza de la tierra que cubre estas áreas temáticas y se relaciona a un principio de gobernanza básico. Hay 27 “indicadores de gobernanza de la tierra” (LGI). Cada indicador se desglosa en una serie de “dimensiones” con enunciados pre-codificados que se basan en la experiencia global (en una escala de A a D)⁸. En total hay 120 dimensiones en LGAF. La evaluación de la dimensión se hará de acuerdo al marco conceptual desarrollado y las conclusiones del panel de expertos, mismo que será presentado con el siguiente formato:

Tabla 4: Formato de presentación del puntaje y análisis de cada dimensión

| LGI-X, N° de Dimensión | Puntaje |
|---|---|
| Breve descripción de la dimensión | A – La descripción de la dimensión es la mejor opción hacia un buen escenario de gobernanza de la tierra. B – La descripción de la dimensión es generalmente la segunda de las mejores opciones que progresan hacia Buena gobernanza de la tierra. C – La descripción de la dimensión generalmente tiene dificultades de satisfacer los criterios para la buena gobernanza de la tierra; sin embargo se está haciendo algunos intentos. D – No hay intentos en esta área que indiquen que opere una buena gobernanza de la tierra. |
| 1. Análisis: | |
| 2. Puntaje de esta dimensión | |
| 3. Proveer comentario sobre política | |

Fuente: BM (2013). Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, Manual de implementación.

⁸ Ver Anexo 3: Pasos para el desarrollo del panel de expertos.

Para la presente investigación, se evaluó únicamente el módulo de regularización predial⁹, por considerarse el pilar fundamental para una administración eficaz de la tierra. A partir de los resultados de la evaluación de este módulo, se determinó el grado de avance y el rol que han jugado los principales actores, tomando como línea base el estudio LGAF – Honduras 2014. La metodología LGAF resulta muy atractiva ya que el intento de formular una estrategia coordinada e internamente coherente, con la participación de muchos actores, puede elevar la calidad del debate nacional sobre las opciones de política y ayudar al mejoramiento de las mismas.

3.2. Juicio de Expertos

Como se ha mencionado, la metodología LGAF considera un panel de expertos para la evaluación de las dimensiones e indicadores de cada uno de los módulos del estudio. Los panelistas invitados discutieron las dimensiones y luego ordenaron la dimensión en el ranking seleccionando una respuesta apropiada entre la lista de cuatro respuestas pre-codificadas (de la A a la D). El mejor puntaje (A) se formula en términos de los resultados más satisfactorios para una dimensión dada. Para ello, se emplea un juicio de expertos como uno de los métodos de validación cualitativa más útil para verificar la fiabilidad de una investigación, mismo que Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez (2008:29) definen como “una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones”.

La metodología LGAF establece que el panel de evaluación del módulo debe estar integrado a lo sumo por 10 persona expertas; actualmente no hay un acuerdo sobre el número de participantes en un juicio de expertos, no obstante, Cabero y Llorente (2013) consideran que el número de expertos depende de la facilidad de acceder a ellos y la cantidad de expertos que se necesiten para determinada investigación. Por su parte, Escobar Pérez y Cuervo-Martínez (2008:29), señalan que el número depende del nivel de experticia y de la diversidad del conocimiento. Hyrkäs et al. (2003) manifiestan que diez brindarían una estimación confiable de la validez de contenido de un instrumento.

El juicio de expertos se obtuvo a partir de la Técnica de Grupo Nominal, con la cual se reúne a los expertos pidiéndoles que registren, individualmente y sin intercambiar opiniones, sus propias puntuaciones y consideraciones respecto a las dimensiones del módulo de regularización predial. Luego, cada experto expuso a los demás las puntuaciones y principales consideraciones registradas y al cabo de esta ronda, se establecieron las coincidencias del grupo, debatiendo cada uno de los apartados. Finalmente, se llevó la discusión a un acuerdo final para la evaluación de cada dimensión (Corral, 2009).

3.2.1. Coeficiente de Concordancia W de Kendall

La presente investigación empleó un estudio cuantitativo, descriptivo, enfocado en obtener la validez de la evaluación del instrumento elaborado por el Banco Mundial para medir el estado de la regularización predial de un país determinado, como parte de un estudio más profundo sobre la

⁹ Ver anexo 4: Dimensiones del módulo de Regularización Predial.

gobernanza de la tierra. Dicha validación, se realizó utilizando el coeficiente de concordancia W de Kendall.

Este coeficiente se utiliza cuando se quiere conocer el grado de asociación entre k conjuntos de rangos (Siegel & Castellan, 1995) y es de gran utilidad cuando el juicio de expertos consiste en la asignación de una calificación de rangos a un ítem (0 – 4). El mínimo valor asumido por el coeficiente es 0 y el máximo 1, Si el coeficiente es 1 indica que hay acuerdo perfecto entre los evaluadores, si es 0 indica que el acuerdo no es mayor que el esperado por el azar, y si el valor del coeficiente es negativo el nivel de acuerdo es inferior al esperado por el azar (Sim & Wright, 2005).

Tabla 5: Resumen estadístico para análisis de datos

| Coeficiente | Escala de los datos | Información que provee | Hipótesis | Rechazo de la Ho e Interpretación |
|---|---------------------|--|---|---|
| Coeficiente de Concordancia W de Kendall | Escala Ordinal | El grado de concordancia entre varios rangos de n objetos o individuos. Aplicable a estudios interjuicio o confiabilidad interprueba | Ho: Los rangos son independientes, no concuerdan (las personas consultadas no son expertas). H1: Hay concordancia significativa entre los rangos (Las personas consultadas son expertas) | Se rechaza H0 cuando el valor observado excede al valor crítico (con un α de 0.05). El SPSS indica el nivel de significancia, y cuando es inferior al 0.05, se rechaza la H0 y se concluye que hay concordancia significativa entre los rangos asignados por los jueces. Además, se interpreta la fuerza de la concordancia, que aumenta cuando W se acerca a 1. |

Fuente: Validez de Contenido y Juicio de Expertos: Una Aproximación a su Utilización. Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez (2008:33)

Este tipo de pruebas son de uso habitual en las Ciencias Sociales, y en este caso, permite obtener los rangos de variabilidad en la concordancia entre expertos.

3.3. Diseño de la investigación

3.3.1. Pregunta de investigación y objetivos

3.3.1.1. Pregunta guía de la investigación.

¿Cuál es el estado de la regularización predial en Honduras, tomando como línea de base el estudio “Marco de la Evaluación de la Gobernanza de la Tierra LGAF - 2014”

3.3.1.2. Objetivo General

Analizar el estado de la regularización predial en Honduras a partir del año 2015, tomando como línea de base el estudio “Marco de la Evaluación de la Gobernanza de la Tierra LGAF, Honduras 2014” específicamente el módulo de regularización predial, considerando también la percepción de los diferentes actores sociales.

3.3.1.3. Objetivos Específicos

- Comprender qué actores juegan un papel clave en materia de regularización predial de Honduras.
- Conocer el avance de Honduras en el área de regularización predial, durante el periodo 2015 – 2018, mediante la aplicación de la metodología “Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra LGAF” y realizar un análisis comparativo de los posibles avances, tomando como línea base la LGAF 2014.
- Entender el problema de la regularización predial en Honduras, a través de la percepción de los diversos actores sociales.

3.3.2. Operacionalización de los objetivos de estudio

La presente investigación tomará como base el Marco de Evaluación de la Gobernanza, impulsado por el Banco Mundial, específicamente todo lo relacionado a la actualización del módulo de regularización predial, para levantar desde allí la operacionalización de las variables y preguntas de las pautas de entrevistas y paneles de expertos, tal como lo detalla la siguiente tabla.

Tabla 6: Operacionalización de variables

| Objetivo Específico | Dimensión | Variables | Preguntas |
|---|---|--|---|
| Conocer el avance de Honduras en el área de regularización predial, durante el periodo 2015 – 2018, mediante la aplicación de la metodología “Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra LGAF” y realizar un análisis comparativo de los posibles avances, tomando como línea base la LGAF 2014. | Tenencia de la tierra, acceso y seguridad jurídica. Sistema de Administración de la Propiedad. Procesos de regularización Sistemas de Registro de la Propiedad Rol del Estado Seguridad de la Información Solución de conflictos Mecanismos accesibles | Contribuye al desarrollo socioeconómico del país. Equidad. Titulación y ocupación. Respeto a la propiedad privada. Titulación colectiva o asociativa. Focalización de beneficios. Registro - catastro. Equidad de género y pueblos originarios | ¿Por qué es importante la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra? ¿Las restricciones impuestas sobre la propiedad regularizada son claramente explicadas y aceptadas? ¿Hay un mecanismo eficaz para armonizar los derechos de los ocupantes y los titulares de derechos de propiedad privada? ¿Las áreas protegidas o de riesgo físico no se regularizan? ¿Existen claros incentivos para la participación de los ocupantes en los procesos de regularización? ¿Las parcelas (o lotes) son definidos y registrados de manera que permite su mantenimiento eficiente y costo-efectivo? ¿Existe un proceso y responsabilidades claras y bien documentadas para la regularización? ¿Hay un sistema eficiente de seguimiento y evaluación de la actividad de regularización? |
| Entender el problema de la regularización predial en Honduras, a | Leyes vigentes. Políticas integradas. Alianzas estratégicas. | Cumplimiento de recomendaciones del LGAF 2014. Coordinación inter institucional | ¿Quién se beneficia del actual marco legal, institucional y normativo para la tierra? ¿Cómo se relaciona este marco con las autoridades tradicionales y sistemas informales? |

| | | | |
|---|--------------------|--|---|
| través de la percepción de los diversos actores sociales. | Voluntad política. | a nivel vertical y horizontal. Articulación de instrumentos de planificación. | ¿Qué estructuras de incentivos y qué limitaciones tienen las diversas partes interesadas en la tierra? ¿Quién ejerce qué grado de influencia en la forma en la que se adoptan las decisiones relativas a la tierra? ¿Quién se beneficia y cómo? ¿Cómo se imponen las decisiones? ¿Qué recursos existen para gestionar? |
|---|--------------------|--|---|

El diseño se refiere al “plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación” (Hernández, Fernández, y Baptista, 2010: 120). A continuación, se describen los aspectos relevantes del diseño metodológico de la investigación.

| Aspecto | Descripción |
|------------------------|--|
| Tipo de Estudio | Descriptivo, ya que se pretende describir la situación actual de la regularización predial. Sin embargo, la investigación llega a ser analítico - relacional, porque lo que se intenta finalmente hacer es contraponer la opinión de diversos actores y/o grupos sociales para definir, mediante un árbol del problema, las causas y efectos del fenómeno estudiado, de manera no experimental y con un corte transversal (Taylor & Bogdan, 1984). |
| Metodología | Se utiliza una metodología mixta de tipo descriptiva utilizando información cuantitativa y cualitativa. Mediante estadísticos descriptivos se pretende realizar la evaluación de la metodología LGAF y la validación del Juicio de Expertos. La segunda etapa incorpora el análisis cualitativo de actores claves en el tema de regularización predial. |
| Población | Total, de instituciones públicas, organizaciones o individuos del sector privado o social y mecanismos o instancias que participan en el proceso de gobernanza de la tierra. |
| Muestra | La muestra es de tipo no probabilístico, donde las elecciones de los elementos no dependen de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación (Hernández, 2003). En ese sentido, se utilizará una muestra dirigida, que comprende a los expertos académicos, miembros de la sociedad civil, entes gubernamentales y no gubernamentales, que se consideren importantes para la investigación, determinada previamente mediante la elaboración de un mapa de actores. |
| Instrumentos | 1. Mapa de actores: con el que se identificarán los actores claves para la investigación. 2. Cuestionario: siendo este el conjunto de indicadores y dimensiones que evalúan el módulo de regularización predial en LGAF. Este cuestionario será aplicado para validar el nivel de conceso de los expertos, como parte de la aplicación del Juicio de Expertos. 3. Pauta de entrevista semi – estructurada: aplicada a los actores que no son considerados parte de la evaluación LGAF. |
| Técnicas | 1. Panel de Expertos: intensas sesiones de trabajo de un día con 5 a máximo 10 especialistas, profesionales, expertos o partes interesadas clave en la materia con |

| | |
|-----------------------------------|---|
| | <p>conocimiento profundo del tema del panel, compuesto, entonces, por un grupo no homogéneo, pero con un conocimiento común del tema.</p> <p>2. Entrevistas semi estructuradas: preguntas realizadas por el entrevistador, mediante una conversación presencial, con el objetivo de obtener información.</p> <p>3. Encuesta: aplicada de manera individual a cada experto participante del panel, que es utilizada posteriormente para validar el nivel de consenso de los expertos.</p> |
| Unidad de Análisis | El instrumento de evaluación LGAF, el debate generado en el panel de expertos y las respuestas a las preguntas que se realicen a los expertos y actores clave. |
| Fuentes de Información | <p><i>Fuentes Primarias:</i> testimonio de expertos, entrevistas y conclusiones de panel de expertos.</p> <p><i>Fuentes Secundarias:</i> libros de textos relacionados a las variables de investigación; tesis, mismas que dan pauta en aspectos metodológicos; documentos institucionales del gobierno de Honduras, especialmente elaborados por el IP y el PATH; informes de los organismos internacionales como el BM, FAO, OCDE, BID, SICA, etc.; documentos y estudios elaborados por organizaciones de la sociedad civil como ASJ.</p> |
| Etapas de la Investigación | <p>1. Revisión de información secundaria a partir de la cual se podrán identificar actores clave relacionados al tema de tierras, para la elaboración de un mapa de actores que permita establecer influencia e importancia de los diferentes grupos sociales respecto al tema.</p> <p>2. Desarrollar un panel de expertos, en el cual se discutirán sobre las principales dimensiones e indicadores del módulo de regularización predial, de acuerdo a lo establecido en la metodología LGAF.</p> <p>3. Aplicación del método Juicio de Expertos, para la comprobación del nivel de consenso de los expertos participantes en el panel.</p> <p>4. Análisis de los resultados del panel y elaborar un análisis comparativo con la línea base (LGAF 2014). A partir de los primeros hallazgos, realizar entrevistas semi – estructuradas a los actores sociales no incluidos en la evaluación LGAF.</p> <p>6. Incorporación del análisis de la situación de la regularización predial a partir de la percepción de actores sociales que no son tomados en cuenta dentro de la metodología LGAF.</p> <p>7. Identificar la problemática central y mediante la técnica “Árbol de Problemas” analizar las relaciones de tipo causa-efecto, lo que permita diferentes alternativas de solución.</p> |

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación y a los objetivos planteados, a continuación, se detallan los resultados de obtenidos durante el proceso de investigación. La primera parte del análisis de resultados se hace con base en análisis cuantitativo, para, posteriormente, pasar al análisis cualitativo.

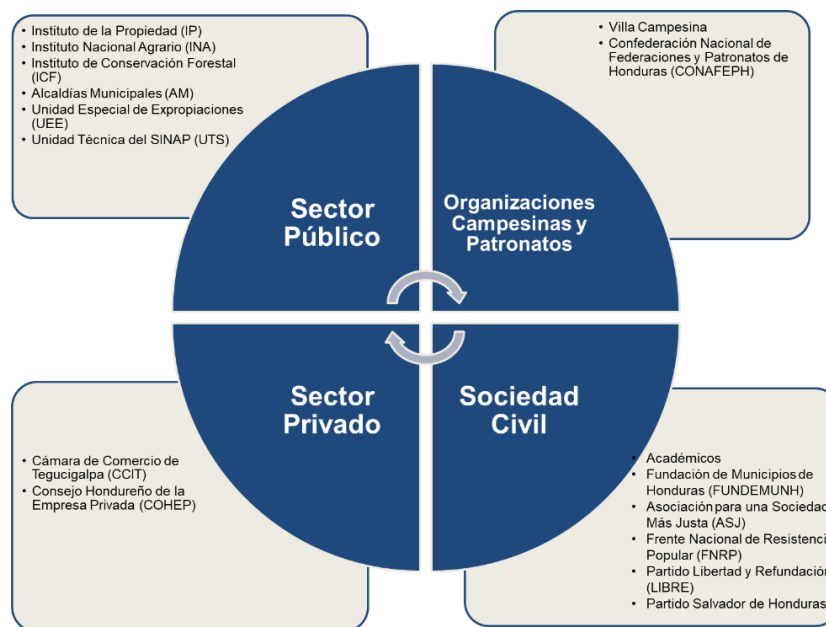
4.1. Identificación de Actores

Para conocer el estado de la regularización predial en Honduras, como primer paso y en base al análisis cualitativo de elementos documentales e información previa disponible, se elaboró un mapa de actores con el fin de establecer un esquema de las personas, grupos, organizaciones, instituciones y/o autoridades, que de manera directa o indirectamente se vinculan con el tema de regularización; mismo que permitió hacer la selección de la muestra. Para tener representación de todos los sectores sociales relevantes, se definieron cuatro categorías de actores, a saber:

1. Sector Público: instituciones y entidades públicas con facultades para la regularización de la tierra.
2. Sector Privado: organizaciones empresariales.
3. Sociedad Civil: beneficiarios de procesos de regularización, organizaciones de la sociedad civil, expertos y académicos.
4. Organizaciones campesinas y patronatos: estructuras sociales que persiguen un mismo fin respecto a la regularización de la tenencia.

La siguiente figura muestra de manera gráfica la identificación de actores agrupados por las categorías antes descritas.

Ilustración 13: Agrupación de actores



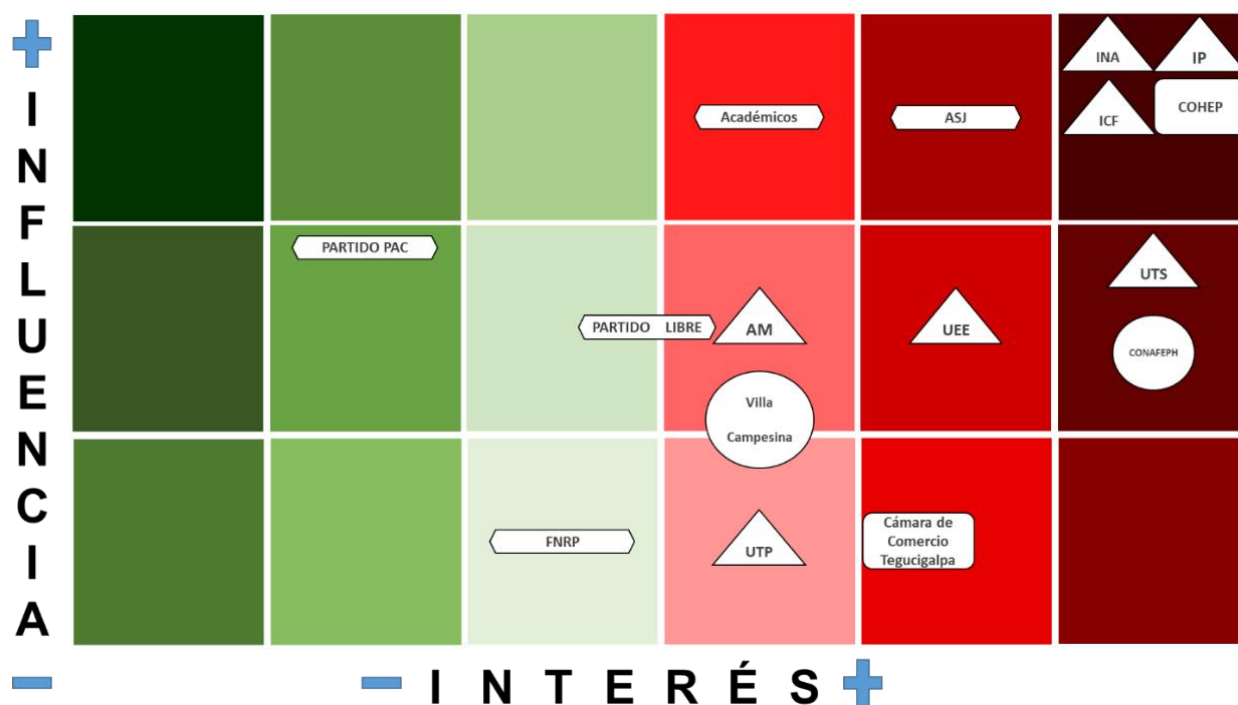
Fuente: elaboración propia, a partir de revisión documental e información previa.

Usualmente son considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros (ECFAO, 2006). Alrededor del tema de tierras se construye un complejo escenario social caracterizado por relaciones de poder e intereses contrapuestos; así políticos, empresarios, agricultores y ciudadanos son los protagonistas de un problema que durante años ha afectado a la población hondureña.

En ese sentido, para comprender la posición de cada uno de los actores identificados, se elaboró un mapa de actores, el cual está dividido en cuatro sectores dependiendo del nivel de interés e influencia que tiene cada uno de ellos¹⁰. Para cada categoría, es considerado poder y status, el grado de organización, la influencia informal y el interés sobre la solución del problema.

Por influencia se debe entender el poder que tienen los involucrados sobre un proyecto, y por interés, se refiere al grado de participación en el logro de los objetivos. Para el caso, la posición de los actores se determina por el interés y el grado de influencia sobre los procesos de regularización desde sus etapas más tempranas, de reconocimiento de un problema, hasta las de decisión e implementación de la intervención. A continuación, se muestra de manera gráfica la posición de cada uno de los actores identificados.

Ilustración 14: Mapa de actores



Fuente: Elaboración propia, a partir del análisis cualitativo de información secundaria.

¹⁰ Ver anexo 5: Tabla de clasificación de actores, base para la elaboración de mapa.

Cada uno de los actores indicados en el gráfico tiene motivaciones e intereses que permiten posicionarlos en cada uno de los cuadrantes. Para el caso, el cuadrante más importante para el análisis son los actores que tienen un mayor interés (ya sean particulares o sociales) en formalizar los derechos de tierra y que a su vez son grupos de poder con influencia suficiente, entre ellos están las instituciones de gobierno, IP, INA e ICF; encargadas de implementar procesos eficientes que faciliten la formalidad de la tenencia, garantizar la seguridad jurídica y reducir los conflictos sociales. Asimismo, se encuentra la principal organización empresarial en Honduras, con intereses y vínculos de poder fuertes sobre las decisiones políticas. Por otra parte, se identifican aquellos actores que influencia sobre las decisiones, pero que de alguna u otra forma su opinión genera impacto público, como el caso de Salvador Nasralla, ex candidato presidencial y fundador del partido político Salvador de Honduras, y el Frente Nacional de Resistencia Popular.

Uno de los actores que ha tomado mayor relevancia en los últimos años, es la organización de la sociedad civil ASJ, misma que respaldada por la ONG Transparencia Internacional, ha sido el precursor de las principales denuncias en contra de las malas prácticas llevadas a cabo por las instituciones públicas y específicamente por el IP, asimismo, uno de los principales promotores y evaluadores de los cambios institucionales.

4.2.Resultados Módulo Regularización Predial – LGAF 2015 – 2018

Como ya se ha mencionado en el capítulo III, la metodología LGAF se compone por siete módulos, sin embargo, para los fines de la presente investigación, únicamente se desarrolló la evaluación del módulo que corresponde a la regularización predial.

4.2.1. Juicio de Expertos

La metodología LGAF, establece que para la evaluación de las dimensiones de regularización predial se debe desarrollar un panel con personas expertas en el tema. Para la presente evaluación, se tomó en cuenta el mismo grupo de expertos que participaron en la elaboración de la línea base LGAF 2014, con el objetivo de reducir la asimetría de información y procurar que la evaluación no estuviera sesgada. Asimismo, se desarrolló la metodología de juicio de expertos y la aplicación del coeficiente de concordancia W – Kendall, para validar el grado de concordancia de las evaluaciones realizadas por cada uno de los jueces y/o expertos. Para ello se plantearon las siguientes hipótesis:

- H_0 : Las personas consultadas no son expertas.
- H_1 : Las personas consultadas son expertas.

Partiendo de este planteamiento y utilizando el programa SPSS, los resultados de la prueba se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 7: Resultados prueba de concordancia W - Kendall

| Hipótesis Nula | Prueba | Significancia | Decisión |
|--|---|---------------|------------------------|
| Las personas consultadas no son expertas | Coeficiente de concordancia de Kendall para muestras relacionadas | 0.05 | Rechace hipótesis nula |

Fuente: SPSS

A partir de la prueba estadística, se puede afirmar que con un W de Kendall igual a 0.05, los expertos consultados tienen un grado moderado de concordancia, la necesaria de acuerdo al grado de complejidad de la encuesta, lo que da mayor validez a la investigación.

4.2.2. Principales Resultados

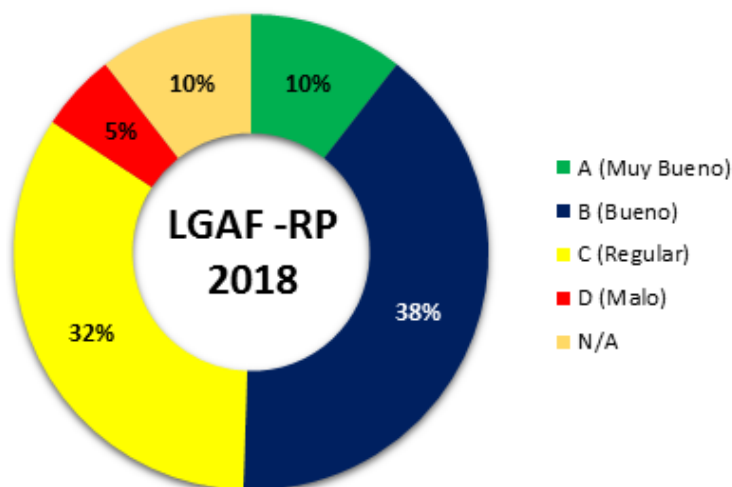
A continuación, se presenta la matriz que muestra los resultados de las 18 dimensiones vinculadas al apartado de regularización predial, evaluadas en una escala de A a la D. El mejor puntaje (A) se formula en términos de los resultados más satisfactorios para una dimensión dada, el puntaje (D) se refiere al poco y/o nulo avance en las dimensiones.

Tabla 8: Resultados LGAF 2015 - 2018

| Dimensión | Temas | A | B | C | D | Evaluación |
|-----------|--|-----|-----|-----|-----|--|
| I | Todas las restricciones a la transferibilidad de la propiedad regularizada son aceptadas y cumplidas por los que han recibido títulos o certificados de regularización. | | | 70% | | Todas las restricciones impuestas sobre la propiedad regularizada son explicadas y aceptadas en alguna medida por quienes reciben certificados como resultado de la regularización. Estas restricciones son mayoritariamente ignoradas. |
| II | Para la regularización predial de tierras privadas, hay un mecanismo eficaz para armonizar los derechos de los ocupantes y los titulares de derechos de propiedad privada. | | | 90% | | El proceso de regularización predial incluye un mecanismo para resolver los derechos formales existentes en zonas sujetas a regularización, pero no existe financiación y recursos disponibles para implementar este mecanismo como parte de un programa de regularización sistemática a gran escala. |
| III | Las áreas protegidas o de riesgo físico no se regularizan | | 60% | | | Cuando existen áreas protegidas o áreas vulnerables a riesgo físico dentro o colindantes de las áreas donde se ha planeado la regularización, los procesos de regularización incluyen algunas estrategias de mitigación de riesgo físico y/o cambios a las áreas protegidas. Cuando esto no es posible, las áreas de riesgo o protegidas se excluyen de la regularización, pero no se realizan esfuerzos significativos para abordar las necesidades de los residentes de las áreas excluidas. |
| IV | En las ciudades que presentan los mayores retos para la regularización existe un plan comprensivo | | | 80% | | Existe un plan de regularización a nivel de ciudades aunque este plan no es comprehensivo. Los recursos para implementar el plan (fondos, personal, equipamiento, etc.) son inadecuados. |
| V | Existen claros incentivos para la participación de los ocupantes en los procesos de regularización | | 90% | | | Los ocupantes aprecian claramente los beneficios de participar en el programa de regularización. Sin embargo, aunque los costos directos son bajos, se requiere invertir un tiempo considerable que se convierte en una barrera para la participación de algunos sectores de las áreas bajo regularización. |
| VI | Existe un proceso y responsabilidades claros y bien documentados para la regularización | | 90% | | | Existe un proceso claro para ejecutar la regularización con parámetros definidos para apoyar la implementación. Los roles y responsabilidades son claras. Sin embargo los procesos y responsabilidades no están documentados totalmente. |
| VII | Los ocupantes participan activamente del proceso de regularización | | 70% | | | Cuando el personal va al campo, los equipos tienen que esforzarse en encontrar a los titulares de derechos o sus representantes. Esto es así porque aún cuando ha habido campañas de difusión pública en la comunidad, los titulares de derechos no han contado con información oportuna y confiable sobre cuándo deben estar disponibles en el campo para participar en el proceso. |
| VIII | Las parcelas (lotes u otras unidades) se definen y registran de manera comprensible por la comunidad | | 90% | | | Los linderos de las parcelas (o lotes) son demarcados públicamente en la comunidad, pero esta tiene un limitado entendimiento de la tecnología utilizada para registrar la ubicación y dimensiones de la parcela. Los mapas e información espacial que se producen para su publicación durante el proceso de regularización se confeccionan de forma que es entendida por los ocupantes de la comunidad. |
| IX | Las parcelas (o lotes) son definidos y registrados de manera que permite su mantenimiento eficiente y costo-efectivo | | 90% | | | Las mediciones y los datos producidos en el proceso de regularización se encuentran en un formato que permite su ingreso en el sistema operado por el organismo responsable del catastro, mismo que debe realizar algunas inversiones (en equipo software/hardware, instalaciones para la gestión de datos, o entrenamiento) para poder mantener y actualizar estos datos. |
| X | Existe una transferencia oportuna de los datos de regularización al sistema de registro formal de derechos sobre la tierra | 80% | | | | Los datos e información producidos durante la regularización son incorporados en el sistema formal de registro de derechos sobre la tierra, dentro de un mes luego de completada la regularización en el área de intervención. |
| XI | Existe un proceso eficiente para registrar y hacer seguimiento de disputas que surgen durante la regularización. | | | 90% | | El proceso de regularización registra de manera eficiente todas las disputas que surgen durante el proceso de regularización, pero no hace un seguimiento de la resolución de estas disputas. |
| XII | Los procesos de regularización NO son eficientes para resolver disputas | | | | 70% | Si bien el proceso de regularización resuelve muchas disputas, hay muchos conflictos no resueltos en zonas sujetas a regularización y las partes fijas de la controversia, después se enfrentan a dificultades de regularización y los altos costos en la resolución de disputas. |
| XIII | La política de regularización no tiene lagunas que permiten el abuso de la buena voluntad del gobierno | | | 90% | | Solo puede ser regularizado en una propiedad, pero no hay límite de tamaño para que la propiedad y en el caso de una persona con múltiples reclamos de propiedad, no se les da prioridad a los inquilinos para la regularización de todas las propiedades que no sean la propiedad principal reclamado por el arrendador informal. |
| XIV | Las pruebas de elegibilidad para la regularización son accesibles y la concesión de derechos a los ocupantes es pragmática e incremental | 80% | | | | Los programas de regularización no se han cortado las fechas que excluyen de hecho una gran parte de los ocupantes informales y aceptan las formas comúnmente disponibles de la documentación (por ejemplo, recibos de impuestos y facturas de servicios públicos) como evidencia de la ocupación ELEGIBLES y emiten paso a paso los derechos de propiedad que permitan, posteriormente, la transferencia de más derechos. |
| XV | Hay un sistema eficiente de seguimiento y evaluación de la actividad de regularización | | 70% | | | Hay un sistema eficaz para vigilar y evaluar el proceso de regularización con información clave desglosados por sexo, y otros grupos vulnerables, pero los comentarios de la actividad de regularización no está claramente siendo utilizada por los responsables en la toma de decisiones para mejorar las medidas de política y aplicación de regularización. |
| XVI | Regularización se lleva a cabo de una manera rentable | | 50% | | | El costo por parcela de regularización, está entre el 5 y el 10 % del valor promedio de las propiedades en el área de regularización. |
| XVII | Regularización se completa de manera oportuna | | 40% | | | Derechos en zonas sujetas a regularización, en general, reciben los primeros certificados de derechos, producidas como consecuencia de la regularización, de entre 3 y 6 meses después de la fecha en que los límites se demarcaron y la evidencia se reunieron en el campo. |
| XVII | Derechos de las mujeres se han regularizado por completo | 90% | | | | Más del 45% de los certificados de tierras regularizadas para las personas físicas están registrados a nombre de las mujeres, ya sea de forma individual o conjunta. |

Tomando como base los resultados de la evaluación individual de cada experto que participó en el panel, antes de llegar al consenso, se pudo determinar qué, en términos cuantitativos, de las 18 dimensiones evaluadas, se obtiene la calificación B: Bueno; tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Ilustración 15: Gráfico de resultados LGAF-RP 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de las evaluaciones individuales de cada experto, elaborado en SPSS.

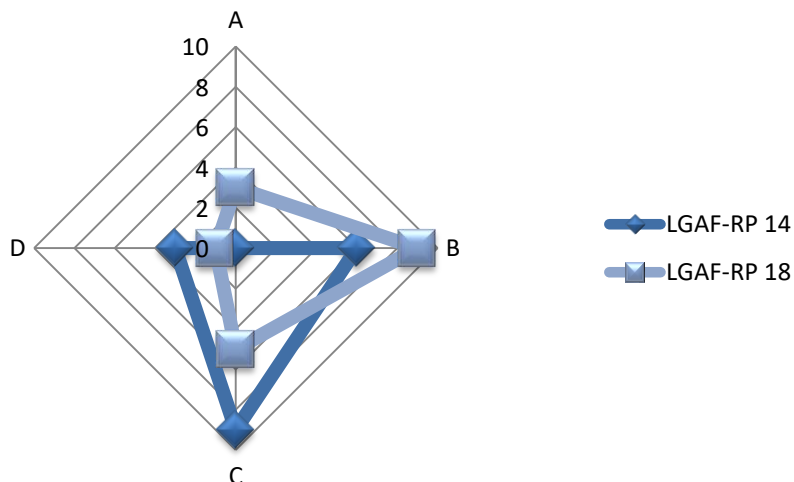
Al analizar las 10 evaluaciones realizadas por cada experto, se observa que 68 indicadores fueron calificación B, es decir, de todas las posibles alternativas, el 38% de los expertos considera que la regularización predial en Honduras tiene una evaluación buena.

4.2.3. Análisis comparativo LGAF 2014 y LGAF 2018

La implementación en Honduras del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la tierra LGAF, permitió, con el apoyo de las entidades del sector de tierras, realizar el diagnóstico y análisis de las condiciones en las que se encontraba el tema de la regularización predial en 2014. Con la actualización de las dimensiones del LGAF-RP 2018, se favorece el análisis comparado y a partir de ello determinar los avances que como país se han tenido en el tema e identificar las necesidades de la población e instituciones; facilitando la toma de decisiones a partir de las recomendaciones que han surgido para el fortalecimiento de la institucionalidad y la normatividad.

A continuación, la figura 15, muestra de manera gráfica el avance entre LGAF 2014 y LGAF 2018, en el cual, claramente la evaluación 2014 se asocia en mayor medida a una calificación C: Regular; la evaluación 2018, es mejor valorada a nivel general, la puntuación muestra un avance hacia la calificación B: Bueno.

Ilustración 16: Gráfico de avance LGAF - 2018



Fuente: elaboración propia, a partir de las evaluaciones particulares de cada experto.

Al realizar la comparación de resultados, se puede concluir que en lapso de 4 años Honduras ha tenido avances significativos en el área, logrando mejoras en la calificación de 9 dimensiones que tienen que ver principalmente con mejoras al interno de cada una de las instituciones y acciones de coordinación horizontal y articulación de proyectos, disminución en los tiempos de respuesta y producción de estadísticas factores que han incentivado una mayor participación ciudadana, tal como lo muestra la tabla 9.

Tabla 9: Evaluación comparada LGAF - RP 2014 - 2018

| LGAF - RP | Temas | 2014 | 2018 | Avance |
|-----------|--|------|------|--------|
| I | Todas las restricciones a la transferibilidad de la propiedad regularizada son aceptadas y cumplidas por los que han recibido títulos o certificados de regularización. | C | C | → |
| II | Para la regularización predial de tierras privadas, hay un mecanismo eficaz para armonizar los derechos de los ocupantes y los titulares de derechos de propiedad privada. | C | C | → |
| III | Las áreas protegidas o de riesgo físico no se regularizan | C | B | ↑ |
| IV | En las ciudades que presentan los mayores retos para la regularización existe un plan comprensivo | C | C | → |
| V | Existen claros incentivos para la participación de los ocupantes en los procesos de regularización | C | B | ↑ |
| VI | Existe un proceso y responsabilidades claros y bien documentados para la regularización | B | B | → |
| VII | Los ocupantes participan activamente del proceso de regularización | C | B | ↑ |
| VIII | Las parcelas (lotes u otras unidades) se definen y registran de manera comprensible por la comunidad | B | B | → |
| IX | Las parcelas (o lotes) son definidos y registrados de manera que permite su mantenimiento eficiente y costo-efectivo | C | B | ↑ |

| | | | | |
|-------|---|---|---|---|
| X | Existe una transferencia oportuna de los datos de regularización al sistema de registro formal de derechos sobre la tierra | C | A | ↑ |
| XI | Existe un proceso eficiente para registrar y hacer seguimiento de disputas que surgen durante la regularización. | C | C | → |
| XII | Los procesos de regularización NO son eficientes para resolver disputas | D | D | → |
| XIII | La política de regularización no tiene lagunas que permiten el abuso de la buena voluntad del gobierno | D | C | ↑ |
| XIV | Las pruebas de elegibilidad para la regularización son accesibles y la concesión de derechos a los ocupantes es pragmática e incremental. | B | A | ↑ |
| XV | Hay un sistema eficiente de seguimiento y evaluación de la actividad de regularización | D | B | ↑ |
| XVI | Regularización se lleva a cabo de una manera rentable | B | B | → |
| XVII | Regularización se completa de manera oportuna | B | B | → |
| XVIII | Derechos de las mujeres se han regularizado por completo | B | A | ↑ |

Fuente: elaboración propia, a partir de los resultados del panel de expertos.

De las 9 dimensiones que mejoraron su calificación, la dimensión X es la que tuvo un mayor avance respecto a la evaluación 2014, la cual establece que los datos y la información que se producen durante los procesos de regularización son incorporados al sistema de registros dentro de los primeros 3 meses después de completar el proceso; la calificación se debe principalmente a que, según los expertos, toda esa información se incorpora de manera instantánea al sistema. Asimismo, las dimensiones XIV y XVIII también obtuvieron una calificación A: Muy Buena, considerando que la documentación presentada por los pobladores como evidencia para ser sometidos a procesos de regularización, son generalmente aceptadas por las instituciones; también se concluyó en que actualmente más del 45% de los títulos de propiedad están registrados a nombre de mujeres.

Durante el proceso, resultó complejo evaluar algunas de las dimensiones en parte por la ambigüedad de los indicadores y la falta de estadísticas y/o información cuantitativa, lo que dificultó a los expertos invitados tomar decisiones firmes, por ejemplo, las dimensiones IX, XIII y XVI, que hacen referencia al costo – efectivo y rentabilidad de los procesos de regularización. No obstante, la calificación fue consensuada con base en el conocimiento y experiencia de los panelistas.

4.2.4. Estado de la Regularización Predial según metodología LGAF - 2018¹¹

Según la evaluación de los expertos, los mecanismos y prácticas sobre procesos de regularización han tenido un avance significativo., mismos que se derivan de los esfuerzos institucionales en la mejora de sus procesos, las intenciones de vincular las iniciativas y procurar una mayor articulación. Un claro ejemplo de ello es en cuanto a la regularización de áreas protegidas y zonas de riesgo, en donde las autoridades y expertos manifestaron que ha habido un avance significativo en la comunicación interinstitucional para minimizar los conflictos que surgen en los procesos de regularización.

¹¹ Para determinar el estado actual de la regularización predial, tal como lo establece la metodología LGAF, se elaboró un análisis de cada una de las dimensiones a partir de la discusión creada en el panel de expertos. Las fichas de análisis se encuentran en el Anexo 6.

En cuanto a los incentivos para la participación de la población, es evidente que las instituciones hacen fuertes campañas de socialización, tanto de los beneficios de tener un predio regularizado, como de la participación activa en todo el proceso lo que ha contribuido al aumento significativo en participación ciudadana. No obstante, la falta de recursos económicos ha limitado el cumplimiento de las metas planteadas en dichas campañas.

El IP, como ente rector del sistema de tierras, ha sido sujeto de una serie de reformas que han contribuido al logro de objetivos claves, tanto para la propia institución, como para el sistema en general, beneficiando también el logro las metas planteadas para el sector en el Plan de Nación y Visión de Honduras. A partir del año 2015, a lo interno de la institución se inició un proceso de reforma que va desde la parte estratégica, con la actualización del enfoque estratégico institucional, hasta lo más operativo, con levantamiento de manuales de procesos, firma de convenios con Oficinas Registrales Periféricas y 9 Centros Asociados Municipales, y la parte modular que es la emisión y entrega masiva de títulos de propiedad. Estos avances son reconocidos por organismos civiles y veedores sociales, como es el caso de la Asociación para una sociedad Más Justa (ASJ), la cual, mediante la evaluación del índice de Desempeño y Transparencia, evaluado anualmente, ha reconocido de manera pública los logros y avances que el IP ha tenido durante los últimos años.

En la práctica, los procesos de regularización son desarrollados por cada una de las instituciones de manera aislada sin que existan mecanismos para armonizar los distintos intereses sectoriales. No obstante, los panelistas señalan que, durante los últimos 4 años, se han hecho esfuerzos coordinados entre las principales instituciones, mediante la firma de convenios de cooperación en procesos de titulación específicos, para sanear de alguna manera los conflictos de traslape de funciones cuando en un mismo espacio geográfico coincidan distintos intereses y se aplican distintas regulaciones.

Del 2015 al 2018, las instituciones han desarrollado proyectos encaminados al reconocimiento de la propiedad, tanto en zonas urbanas como rurales, el cuadro que se muestra a continuación detalla los esfuerzos de titulación y reconocimiento catastral de las instituciones del gobierno central.

Tabla 10: Procesos de regularización 2105 - 2017

| Item | Año 2015 | | Año 2016 | | Año 2017 | | Tasa variación 2015-17 (%) | |
|-----------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------------------------|------|
| Instituto de la Propiedad | | | | | | | | |
| Títulos emitidos | 2,023 | | 10,005 | | 9,400 | | 364.7 | |
| Entregados | 594 | | 3,864 | | 5,113 | | 760.8 | |
| Beneficiarios | 1,950 | | 9,948 | | 9,359 | | 379.9 | |
| Género | *** | *** | 4,980 | 4,167 | 4,872 | 3,870 | -2.2 | -7.1 |
| Levantamiento Catastral (predios) | 4,159 | | 6,880 | | 5,711 | | 37.3 | |
| Instituto Nacional Agrario | | | | | | | | |
| Títulos emitidos | 6,630 | | 7,625 | | 4,933 | | -26 | |
| Entregados | 6,823 | | 5,477 | | 3,429 | | -50 | |
| Beneficiarios | 9 | | 12 | | 5 | | -45 | |
| Género | 3,303 | 5,786 | 4,051 | 8,143 | 1,826 | 3,147 | -45 | -46 |
| Levantamiento Catastral (predios) | 4,551 | | 4,271 | | 3,254 | | -28 | |

Los datos anteriores nos muestran que, en el caso del IP, hay una tasa de variación importante entre el 2015 y 2017, el dato más significativo es en cuanto a la entrega de títulos con una tasa de variación del 760.8%, sin embargo, el número de títulos entregados sigue siendo menor a la cantidad de títulos emitidos y, aunque el derecho legalmente ya haya sido transferido el no tener un documento de respaldo sigue siendo una limitante para los beneficiarios, pero en términos generales puede decirse que hay un importante avance. Por su parte, los datos no son tan buenos en el caso del INA, quienes presentan tasas de variación negativas, tanto en la emisión de títulos como en la entrega con una tasa de -50%, dichos números nos dan cuenta de un retroceso institucional en la prestación de servicios para el sector agrícola del país. Resulta importante destacar que uno de los mayores problemas institucionales se centra en las estrategias y procesos para la entrega de los títulos de propiedad, ya que del total emitido solamente se entrega aproximadamente el 45%.

Los avances que se han logrado, se deben, principalmente, a que en Honduras se han impulsado procesos eficientes y transparentes de reconocimiento de posesión para crear derechos de propiedad. Dichos avances han sido significativos, sin embargo, las persistencias de problemas en el sistema de regularización siguen obstaculizando el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de los ciudadanos. Uno de los principales problemas es la falta de delimitación, demarcación y definición de linderos en la zona rural, situación que ha ocasionado muchos conflictos entre comunidades e incluso es uno de los principales factores que genera el conflicto con el Estado.

Otro problema relevante es la falta de información catastral actualizada, la desarticulación de dicha información y en general la falta de un sistema de catastro funcional, situación que ha impedido una adecuada identificación de los bienes. Esto se refleja en un inventario de tierras incompleto, pero también en un Registro de Predios que no puede ofrecer niveles adecuados de seguridad jurídica por los problemas de superposición de derechos, esto se debe principalmente a que la producción de información geográfica necesaria en los procesos de administración del territorio, así como el monitoreo de las actividades de dichos procesos también se realiza de manera aislada, por lo que resulta imposible tener un dato fidedigno sobre cuál es el universo de los predios irregulares y estimar el porcentaje de atraso.

Al respecto, el IP ha llevado a cabo iniciativas orientadas a la unificación de la información catastral, mediante la firma de convenios con Centros Asociados Municipales (CAMS), con el objetivo de que cada municipalidad tenga la facultad de realizar mantenimientos catastrales directamente en el sistema SURE. Actualmente, hay 9 convenios CAMs firmados, de los cuales 2 ya están en funcionamiento (Comayagua y Siguatepeque), y se están negociando 8 nuevos convenios con municipalidades de la zona norte del país y la propia municipalidad del Distrito Central. Para ello, también está sobre la mesa la firma de un convenio interinstitucional para la unificación de claves y la estandarización de la información catastral, mecanismos para la actualización de datos y para que las entidades del Estado compartan información unificada misma que debe incorporarse al SURE.

Un elemento importante de la confiabilidad que debiera ofrecer un registro es la calidad de la información respecto de las características físicas de los inmuebles registrados. Al respecto, el IP ha hecho esfuerzos significativos orientados a la modernización de los registros a nivel nacional, bajo el sistema y/o técnica de folio real. De las 24 circunscripciones registrales, 16 se sometieron a procesos de modernización con cooperación técnica y financiera de organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial. No obstante, gran parte de las inscripciones a nivel nacional se encuentran bajo la forma de folio personal (partidas registrales que carecen de una base catastral) acarrea problemas frecuentes de superposición de derechos. Esto es particularmente relevante en las zonas rurales y peri-urbanas, donde la incertidumbre sobre el alcance físico de los derechos de propiedad produce frecuentes conflictos de linderos, incrementa los costos de transacción y afecta la percepción de seguridad que ofrece el Registro.

Respecto a los tiempos de respuesta en los diferentes mecanismos de regularización, hay un gran consenso respecto a la reducción de dichos tiempos, procesos que durante años demoraban más de un año, en la actualidad demoran un aproximado de 6 meses. En lo que respecta al IP, particularmente el mecanismo de regularización por causa de necesidad pública, es uno de los que presenta mayor demora, considerando que el tiempo que toma concluir un proceso expropiatorio, los procedimientos invariablemente se extienden por más de 3 años (y usualmente en períodos de 10 años), pero una vez que se realiza el proceso y los pobladores pagan el justiprecio, el proceso de emisión del título no demora, actualmente, más de 3 meses.

Es atribución del IP la inscripción de todos los títulos de propiedad que emitan las instituciones facultadas para ello (INA e ICF), según lo expuesto por los panelistas del ICF, las demoras en cuanto a la inscripción de título se debían principalmente por las dificultades en los procesos de calificación de inscripciones por el desconocimiento de muchos de los registradores sobre las leyes y facultades de estas instituciones, experimentan demoras y dificultades en los procesos de inscripción de derechos. En ese sentido, el IP, como ente normador, desarrolló en el año 2015, un encuentro nacional de registradores de la propiedad en coordinación con las demás instituciones vinculadas, con lo que se logró unificar criterios registrales mejorando durante los últimos dos años los procesos de registro.

El IP ha ejecutado proyectos para la modernización de infraestructura, desarrollo de tecnología y mejora en la gestión de los procesos de atención a los usuarios. Esto se refleja en los evidentes avances en la automatización de procesos y reducción de tiempos de atención en la provisión de información al público. Actualmente, la Unidad Técnica del Sistema Nacional de la Propiedad SINAP, Está desarrollando un módulo dentro del sistema que contemple cada fase de los procesos de regularización con el fin de sistematizar las actividades.

Respecto a la dimensión de equidad y grupos vulnerables es un tema que está presente en la agenda de instituciones como el ICF, INA e IP. De hecho, las normas de formalización contienen beneficios directos y servicios gratuitos para los pobladores de asentamientos urbanos, campesinos y comunidades campesinas y nativas. Con los diferentes proyectos de titulación se ha brindado especial atención al pueblo misquito, a quienes se les ha titulado aproximadamente un millón 500 mil hectáreas y para finales del 2017 se titularon 600 manzanas de tierra al pueblo Chortí (Cerrato, 2017). En consecuencia, se puede apreciar que la principal fortaleza del marco legal e institucional de la gobernanza de la tierra en Honduras es su enfoque progresista y comprehensivo, ya que se reconocen los derechos a la tenencia de la tierra de la mayor parte de la población incluyendo los

de las comunidades campesinas y pueblos indígenas y contiene los instrumentos legales para que los ciudadanos, hombres y mujeres, puedan poner en práctica estos derechos obteniendo la protección de las instituciones del Estado.

Los procesos de regularización, en general, son considerados como una actividad más eficiente ya que las instituciones de gobierno han hecho esfuerzos por sanear cada etapa de dicho proceso, implementando adecuadamente el marco normativo, sin embargo, a nivel nacional, son actividades que se llevan a cabo de manera desarticulada sin generar el impacto suficiente para reducir los problemas socioeconómicos asociados a la tenencia irregular de la tierra. Todos los participantes concuerdan que, se han mejorado los procesos incorporando auditorías internas que disminuyen los índices de corrupción y errores en la emisión de títulos; mayor número de entregas masivas a nivel nacional; tercerización de procesos de registro, etc., pero, hay muchos aspectos que aún se encuentran estancados, como la actualización catastral, modernización de 8 registros (pasar de folio personal a folio real), consolidación de una sola plataforma de información, articulación interinstitucional en todos los niveles y, lo más importante, la vinculación de los procesos de regularización con la oferta social del Gobierno de la República; todos estos elementos representan pasos importantes en el cumplimiento de los objetivos tanto del IP como del sistema en general.

4.3. Análisis bajo la perspectiva de otros actores¹²

La actualización del módulo del LGAF, permite tener una primera concepción del estado de la regularización predial en cuanto a la eficiencia y eficacia de los procesos que llevan a cabo cada una de las instituciones involucradas, sin embargo, es un análisis limitado al incorporar únicamente a los actores del sector gubernamental. Por ello, para tener una visión más integral de la situación y alcanzar los objetivos de la presente investigación, resultó importante integrar también la percepción global sobre el tema de los diferentes actores que, directa o indirectamente, intervienen en los procesos de regularización.

A continuación, se presenta el análisis de la situación actual de cuatro sectores de la sociedad, a partir del resultado de entrevistas semi - estructurada realizada a los actores clave de cada sector en torno a un conjunto de dimensiones que guían el objetivo de la presente investigación¹³.

4.3.1. Organizaciones campesinas y patronatos

Para las organizaciones campesinas, el sector agrícola ha sufrido un abandono total por parte del Estado, aun cuando es bien sabido que la agricultura es una de las principales actividades productivas del país no ha habido procesos de reforma agraria y verdadera distribución de tierras a campesinos.

“...hay un debilitamiento tremendo de la institucionalidad, el INA hoy prácticamente no existe, no tiene presupuesto ni solidez lo que ha ocasionado un problema grave e el sector agrario.” (R. Alegría, comunicación personal, agosto 29 de 2018).

¹² Ver Anexo 7: Pauta de entrevistas.

¹³ Ver anexo 8: Análisis de las dimensiones por actor.

Tal como se señala en el apartado anterior, el INA presenta tasas de variación negativas en cuanto a los títulos de propiedad emitidos y entregados, lo que evidencia un débil apoyo hacia el sector agrícola.

En cuanto a la regularización de asentamientos humanos, parte de los miembros de la CONAFEPH aseguran que el Estado, durante los últimos 3 años, ha dado pauta de poner atención a los procesos de legalización de tierras, creando entidades (como la UEE) que dan respuesta a la solicitud de las comunidades. Los procesos de regularización han contribuido en cierta medida a la solución de conflicto sobre la tenencia de la tierra, pero no han sido lo suficientemente efectivos, actualmente hay desplazamientos forzosos de muchos asentamientos humanos, la violencia en la zona rural sigue vigente. Según R. Alegría (2018), durante los últimos gobiernos se han asesinado más de 128 campesinos (as) y han sido encarcelados más de 7,000 campesinos, incluyendo a 1,700 mujeres.

Para ambos actores claramente un título de propiedad es el instrumento necesario para el acceso a un conjunto de beneficios que permiten a los ciudadanos salir de la pobreza

“las comunidades que no tienen legal su tierra están perdiendo oportunidad de ofrecerla como garantía para un préstamo [...] también se han perdido mucho de la cooperación de ONG´s perdiendo por casi 6 años la ejecución de proyectos sociales para las comunidades” (Dirigente Patronato Lomas del Diamante F.M., comunicación personal, julio 31 de 2018).

Consideran que los procesos de regularización predial en el país no tienen el enfoque correcto ya que las instituciones no desarrollan actividades con una perspectiva de desarrollo social, por ejemplo,

“los procesos de expropiación que lleva a cabo el IP cuando surgen denegatorias a solicitud de expropiación, [...] quienes dirigen las instituciones no piensan en las consecuencias de un fallo de esa naturaleza.” (M. Bhaday, comunicación personal, julio 37 de 2018).

En cuanto al marco legal, para los abogados representantes de los diversos patronatos a nivel nacional, consideran que la Ley de Propiedad su enfoque social es muy flexible y abierta lo que da paso a muchas interpretaciones utilizada para cada beneficio, la interpretación de dicha ley y su reglamento es limitada, por lo que la mayor parte de los dirigentes “...los criterios deben prevalecer en un manual de procesos que defina un solo criterio para casos de expropiación” (M. A. Bhaday, comunicación personal, julio 37 de 2018). Por su parte, el sector agrario considera que el marco jurídico que los regula no es el adecuado ya que muchos de los beneficios obtenidos por reformas agrarias han sido eliminados y privatizados, asimismo, la institucionalidad no tiene ninguna credibilidad, “...la corrupción de las instituciones públicas es eminente”. (R. Alegría, 2018).

Según lo expresado por la CONAFEPH,

“El IP ha dado claras señales de avances en cuanto a los procesos de regularización predial con la entrega de títulos de propiedad y declaratorias de expropiación a beneficio de comunidades que por más de 10 años han luchado por ello [...] pero, la mano política y peluda en los procesos de legalización de tierra no se han terminado” (Patronato Lomas del Diamante, 2018).

Es evidente que dichos sectores sociales se ven desprotegidos por los procesos de regularización, las instituciones y las leyes que las rigen.

4.3.2. Sociedad Civil

Este sector engloba la percepción de los dos principales partidos políticos de oposición, así como dos organizaciones de la sociedad civil, mismo que consideran que Honduras no ha avanzado significativamente para sanear la extra legalidad.

J. Barahona (comunicación personal, agosto 28 de 2018), explica que:

“los procesos que se han llevado a cabo no son un verdadero impacto para el tamaño del problema, no ha habido desde hace mucho tiempo grandes proyectos de titulación, tampoco procesos de reforma agrarian [...] el Estado no se ha preocupado por resolver el problema de la regularización de manera integral, solo se ha encargado de otorgar títulos con fines electorales.

Al respecto, el Ex Presidente Manuel Zelaya (comunicación personal, agosto 28 de 2018) afirma que “...el Estado es inmensamente sectario, si gobierna un partido el tren está en contra del otro y si vos tenés tierra y eres del otro te mandan a afectar”. En ese sentido, este sector tiene una idea firme que los procesos de regularización se llevan a cabo a beneficio de interés sectarios y meramente políticos, la institucionalidad carece de confianza y credibilidad por los múltiples actos de corrupción.

“los procesos se realizan a beneficio de los que están en el poder [...] en Honduras la teoría de Hernando De Soto no se cumple, porque, aunque se tenga un título de propiedad la certeza de que ese documento sea legítimo es baja y la banca no lo acepta, limitando el acceso de la población a beneficios financieros.” (S. Nasralla, comunicación personal, septiembre 12 de 2018).

Asimismo, hay consenso en que otra de las barreras para la regularización predial es la creación de muchas instituciones con facultades para legalización de tierras, sin ninguna cohesión o trabajo coordinado,

“Actualmente, las iniciativas realizadas se hacen de manera separada sin ningún tipo de coordinación, apuntando solo al cumplimiento de metas de la institución y no del sistema como un todo.” (A. Alvarado, comunicación electrónica, septiembre 25 de 2018),

Esto ha provocado que por muchos años el mismo Estado sea el que crea los conflictos (Barahona, 2018). Por ello, todos los actores coinciden en la necesidad de establecer una política nacional de tierras, sin embargo, el Ex presidente Zelaya (2018), considera que,

“tener una política es un tema irrelevante, el problema no es crear un marco teórico [...] el problema es que la ejecución del poder es corrupta, se basa en intereses

particulares no en el bien común, no hay concepto de nación” (M. Zelaya, comunicación personal, agosto 28 de 2018).

Por su parte, la ASJ (Alvarado, 2018) considera que, si bien el avance no ha sido extraordinario, en los últimos años ha habido voluntad política que ha permitido por ejemplo el fortalecimiento del IP, que ha manifestado un arduo compromiso con ser un ente normador y regidor que garantiza la seguridad jurídica a los poseedores de la tierra. Se han iniciado los primeros ejercicios para la delegación de ciertas acciones a instituciones con las competencias y habilidades establecidas, lo que permitirá disminuir los tiempos de respuesta, eliminar moras, fortalecer la operatividad de algunos servicios y reducir los costos para los beneficiarios. Hay una idea fuerte en cuanto a la eminente necesidad de tener órganos judiciales sólidos con independencia, una separación verdadera de los poderes del Estado, que pongan las bases para fortalecer la institucionalidad, rendición de cuentas y transparencia que coadyuve al fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

4.3.3. Sector privado – empresarial

El sector empresarial considera que no hay un nivel significativo de avance en los últimos años, “...la percepción que escucho de los empresarios es que la regularización predial ha sido mala en honduras” (R. Medina, comunicación personal, agosto 31 de 2018), la idea generalizada es que los procesos no están claramente establecidos, los esfuerzos no son coordinados y se titula dónde no hay mecanismos para el desarrollo.

La idea fuerte es la percepción que el Estado ha contribuido a la generación de conflictos, la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa, expresa:

“...Muchos procesos de expropiación incitan la invasión que es lo que hace la CONAFEPH” [...] las instituciones no han tenido la capacidad de resolver los problemas que se generan por la falta de un ordenamiento territorial y formal, actualmente muchos pobladores con la ayuda de líderes comunitarios, logran quedarse con la tierra “a la brava”, a la espera de que el propietario se canse de pelear en los tribunales” (R. Medina, comunicación personal, agosto 31 de 2018).

Al respecto, Leonardo Villegas, presidente de la Asociación de Promotores de Vivienda de Honduras (Asuprovih), manifiesta que:

“El invasor invade y nadie ejecuta ninguna acción [...] uno que es el propietario, que tiene posesión y dominio sobre una propiedad, con escrituras y antecedentes, tiene que andar demostrando porqué el invasor no es el dueño”. La invasión de tierras sigue siendo un problema latente, por la incapacidad del Estado de generar políticas efectivas de distribución de tierras” (L. Villegas, entrevista portal electrónico, julio de 2017).

La tierra expropiada genera una pérdida grande para los propietarios, ya que el justiprecio que se le paga al propietario puede ser hasta diez veces menor que el de mercado. Frecuentemente, la política se mete para capitalizar el derecho, aprovechándose de la precariedad para el clientelismo.

La inseguridad jurídica que se percibe en el país limita la inversión y la generación de desarrollo socioeconómico para el país, ya que no hay garantías de propiedad.

El sector considera que una de las principales barreras que no han permitido un avance es la diversidad de catastros que hay (municipales, del INA, ICF, IP) y todos con una perspectiva diferente, la cual no ha sido precisamente cuidar la tenencia de la tierra sino el uso de la misma, con ello muy difícilmente se puede tener una data actualizada. Para lo cual manifiestan la necesidad de establecer o crear un solo marco jurídico que faculte a una sola institución la cuestión de la tierra, con una sola plataforma que concentre la información catastral.

4.3.4. Académicos y expertos

Este grupo de especialistas, considera que la regularización predial en Honduras ha tenido avances significativos, mismo que ha sido graduales y enfocándose en la mejora de los servicios de regularización incluyendo el registro de la propiedad. José Noé Cortés (comunicación personal, noviembre 15 de 2018), sostiene que mediante los diferentes procesos de titulación “se han resuelto muchos de los problemas históricos del país que han beneficiado a cientos de familias, disminuyendo la incertidumbre en cuanto a la propiedad”. Sin embargo, los actores de este grupo coinciden en que dichos esfuerzos no han sido lo suficiente para generar los impactos sociales necesarios, debido principalmente a que aún no se logra consolidar un catastro y un sistema de registros que se abastezca a sí mismo,

“si no logramos esto vamos a seguir patinando sobre el mismo punto, mientras no tengamos un registro económico de verdad con todas las garantías de trazabilidad la situación será siempre la misma.” Marco Tulio Padilla (comunicación personal, septiembre 11 de 2018).

En ese sentido, hay una fuerte posición que indica que, históricamente, los problemas vinculados a la tierra no han sido tratados de manera integral; Padilla (2018), considera que

“el mayor problema radica en que las instituciones y sus funcionarios no son conscientes que, resolver el tema de tierras va más allá de un expediente y la entrega de un título de propiedad [...] muchos de los procesos no se están llevando a cabo de la manera correcta y es una falla en el marco legal ya que la expropiación tal como se hace no está resolviendo el problema de manera definitiva, le estamos generando al Estado otro tipo de conflictos por todos los supuestos propietarios que se sienten confiscados de sus derechos” (M. Padilla, comunicación personal, septiembre 11 de 2018).

Esto apunta drásticamente a la necesidad de redefinición de varias etapas de los procesos, especialmente del mecanismo de regularización por causa de necesidad pública.

Al respecto, Myrna Mejía, (comunicación personal, agosto 8 de 2018), afirma que “en este momento hay voluntad política para generar los cambios necesarios”, las instituciones, especialmente el IP, están dándole un enfoque más humanitario al proceso de regularización, con un abordaje más integral del mismo; todo esto es un pilar fundamental ya que, según Padilla (2018), “No hay desarrollo si no tenés solucionado la cuestión de la tierra y los sistemas de información”

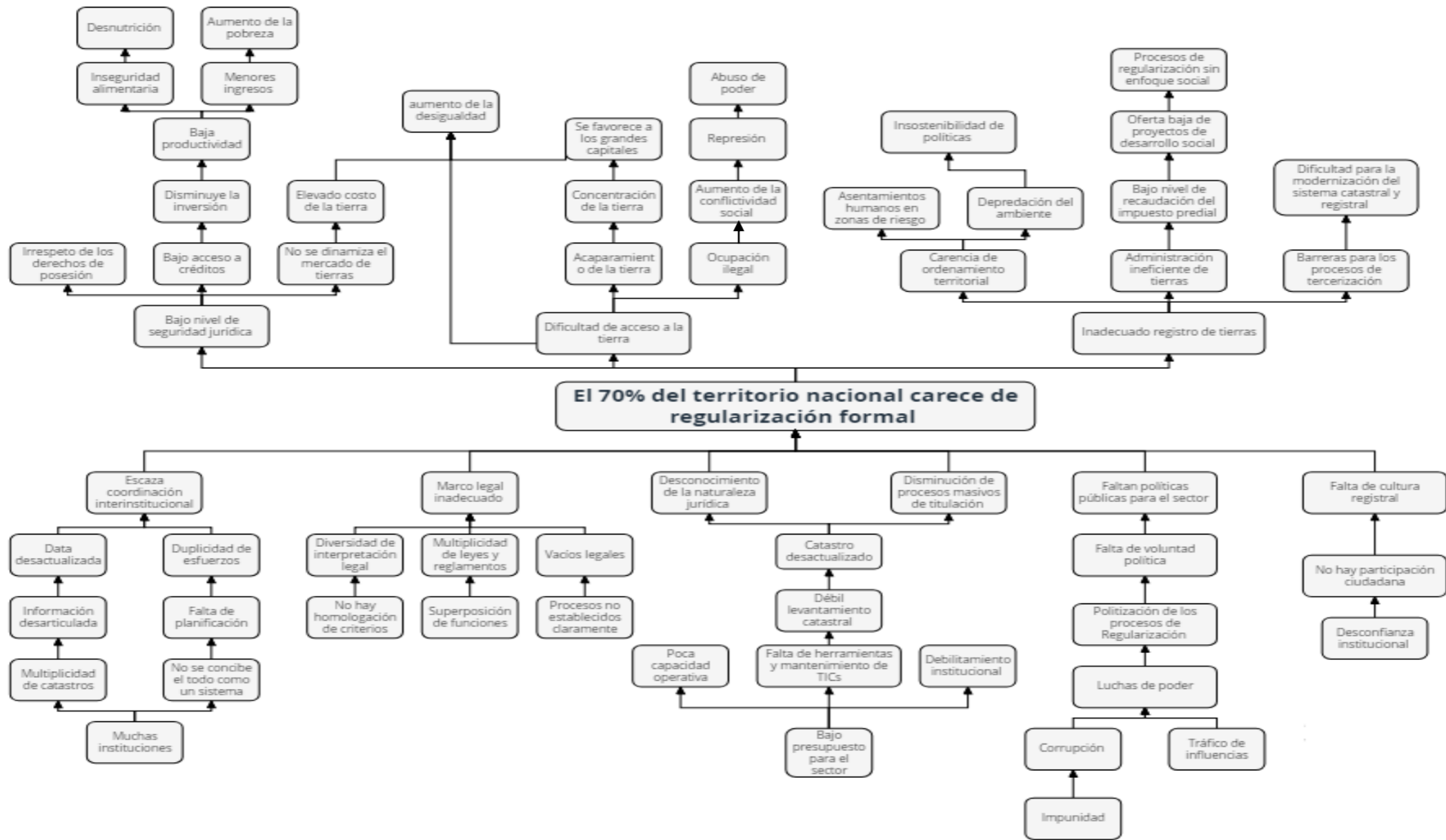
[...] “un título per se no genera valor público, el valor es darle algo más”. La idea fuerte que engloba a este sector es la emitida por el Secretario Ejecutivo del Instituto de la Propiedad:

“el mayor esfuerzo está en lograr coordinar la oferta social del gobierno con los procesos de regularización con el fin de asegurar la entrega de beneficios vinculados al desarrollo humano, el verdadero reto es la sostenibilidad o continuidad de esa voluntad política para llevar a cabo esos cambios” (JN Cortés, comunicación personal, noviembre 15 de 2018).

En conclusión, estos actores coinciden en que las mayores barreras a los procesos de regularización de la tierra en Honduras, se debe principalmente a la falta de planificación y la desarticulación del conjunto de instituciones con facultades sobre la tierra, la falta de un criterio único de interpretación de las leyes y reglamentos, que muchas veces dejan la percepción de contradecirse. Sumado a esto, el tema del catastro es crucial, “resolver el problema con un catastro desactualizado y segmentado en varios sistemas de información resulta tarea titánica” Reinaldo Vega (Comunicación personal, agosto 28 de 2018). Asimismo, el tema de establecer una política nacional de tierras es un tema sobre la mesa, no obstante, para Cortés (2018), más que discutir el establecimiento de una nueva política, el tema es desarrollar un sistema de administración que permita “una mayor incorporación de otros actores del sector, mediante la articulación sectorial que debería responder a una instrucción presidencial o un mandato legal en el cual se deben articular todos los actores que intervienen en el territorio”; la idea es generalizada, Honduras necesita mecanismos de gobernanza de la tierra que permita que los diferentes actores que intervienen en el territorio tengan la posibilidad de generar interacciones que promuevan el desarrollo y la reducción de la pobreza.

4.4. Estado del Arte Actual

A partir de la actualización del módulo del LGAF y el análisis de la perspectiva de los diversos sectores de la sociedad en cuanto al estado actual de la regularización predial en Honduras, se consideró pertinente la elaboración de un árbol de problema para mostrar de manera gráfica las causas y efectos del problema estudiado.



V. CONCLUSIONES

Este apartado pretende englobar toda la información entregada en el capítulo de resultados, con una síntesis general de los resultados y alcance de los objetivos del estudio. La regularización predial en Honduras es un tema que ha sido escasamente abordado, por ello, el objetivo principal del estudio ha sido analizar el estado de la regularización predial en Honduras.

El primer objetivo específico, gira en tono al reconocimiento y comprensión de los actores que juegan un papel clave en los procesos de regularización predial. Al respecto, después de un análisis exhaustivo de bibliografía y del trabajo realizado en campo, se logró identificar un conjunto de actores clave, que a lo largo de la historia han jugado un papel preponderante en temas relacionados a la tenencia de la tierra. Este ejercicio permitió establecer cuatro grupos sociales, y, dentro de ellos, situar a cada uno en cuadrantes de acuerdo a su nivel de poder e influencia. Dentro del abanico de actores, entre ellos, asociaciones empresariales, campesinos, sociedad civil, partidos políticos, actores gubernamentales y expertos académicos; se logró determinar aquellos que juegan un papel importante, los que tienen mayor poder e influencia como los partidos políticos de turno y aquellos, como las asociaciones campesinas, que, aunque sus luchas sean constantes, no logran consolidarse en el cuadrante más alto dentro del mapa de actores. Asimismo, se identificaron actores emergentes, que, aunque no tienen influencia en la toma de decisiones, tienen mucha influencia en la opinión pública como, por ejemplo, la ASJ y el movimiento creado por Salvador Nasralla.

La parte central de esta investigación, planteada como objetivo específico, comprende la actualización del módulo de Regularización Predial del estudio “Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF”, cuya metodología fue aplicada en Honduras en el año 2013, para la evaluación de la gobernanza de todo el sistema de administración de la tierra. Al respecto, dicha evaluación arrojó un resultado positivo a los procesos de regularización predial, que incluye a su vez evaluación sobre los mecanismos, tiempos y costos de cada una de las etapas de los procesos; Honduras pasó de una calificación “Regular” en 2013, a una “Buena” en la presente evaluación. Partiendo del análisis de cada una de las dimensiones que comprende esta evaluación, se llegó a la conclusión que dicha calificación se debe principalmente a las iniciativas institucionales que se han llevado a cabo, como, por ejemplo, la reestructuración de procesos, incorporación de auditorías de calidad que han disminuido considerablemente los errores en la emisión de los títulos de propiedad, entregas masivas, tercerización de procesos, iniciativas de coordinación y articulación con las distintas instituciones involucradas. Hay que tomar en cuenta que dicha evaluación no hace una comparación y/o evaluación respecto a la necesidad real, simplemente evalúa los avances partiendo de una evaluación previa como línea base.

Cabe destacar que la evaluación de este módulo del LGAF, alcanza únicamente la perspectiva de los funcionarios técnicos de cada una de las instituciones involucradas, por ello, dicha evaluación resulta muy valiosa en términos de apreciación de procesos internos y esfuerzos conjuntos entre todas las instituciones involucradas. Sin embargo, la metodología no es una evaluación integral que comprenda la perspectiva de actores sociales respecto de dichos procesos. En el intento de realizar un análisis más amplio, se consideró oportuno incorporar un tercer objetivo que tiene que ver con conocer la perspectiva de esos otros grupos sociales. Al respecto, partiendo de un mapa de actores que proporciona las relaciones de poder e influencia sobre el tema de tierras, se logró

entrevistar a un conjunto de personas pertenecientes a cada uno de los grupos planteados. Todos los actores entrevistados consideran que la regularización predial no ha tenido el avance suficiente, en términos de la forma como se ejercen las funciones de administración de las tierras del Estado, considerando que el principal obstáculo es poca gestión efectiva.

Al respecto, las organizaciones campesinas y patronatos, quienes, a partir del análisis realizado con el mapa de actores, tienen mucho interés en resolver el problema de informalidad, con un nivel de influencia alta en los procesos consecuencias de sus luchas sociales y presiones constantes a las instituciones públicas; consideran que existe una dispersión normativa sobre administración de tierras en diversas agencias con competencia en la materia, lo que impide una gestión transparente. Asimismo, consideran importante la creación y ejecución de una política que ponga en práctica los principios de subsidiariedad, en el sentido que hay normas que impiden la transferencia efectiva de los derechos, vinculado al fortalecimiento de la institucionalidad agraria.

La debilidad institucional es otro elemento planteado fuertemente por el sector privado – empresarial, quienes consideran que las instituciones han sido creadas y han recibido la responsabilidad de funciones que no pueden ejecutar ya que no cuentan con la capacidad técnica especializada, con recursos limitados para ejercer su labor. Este grupo, tiene un especial interés y mucha influencia sobre las instituciones relacionadas al tema de tierras, han sido esta clase empresarial quien históricamente han jugado un papel importante en los procesos de distribución y legalización de tierras, quienes manifiestan que las instituciones y los actuales procesos no han logrado resolver los procesos de posesión y conflictos de tenencias sobre la tierra. A ello, se suma la idea de que los problemas de tierra están estrechamente vinculados a la falta de un sistema de catastro funcional que ha limitado una adecuada identificación de los bienes inmuebles y un registro de predios que no puede ofrecer niveles adecuados de seguridad jurídica por los problemas de superposición de derechos.

Por su parte, el grupo comprendido por asociaciones políticas y de la sociedad civil en general, paradójicamente, plantean que el funcionamiento de las instituciones está excesivamente condicionadas a la voluntad política de los gobiernos de turno, presentando dificultades para abordar los problemas de fondo en torno a la problemática de tierras del país y para hacer converger los distintos intereses y las relaciones de poder económico y políticos en una agenda nacional. Ponen en palestra que la falta de una legislación adecuada y una institución rectora de todo el sistema, ha permitido arbitrariedades y ocasionalmente actos ilícitos de utilización y disposición, principalmente, de bienes del Estado.

El grupo de académicos y expertos, considera que el poco avance no se debe tanto a la inoperancia de las instituciones sino al mal enfoque del fin último de los procesos de regularización. Este grupo señala que el mayor reto para las instituciones es lograr focalizar los procesos de regularización a una visión integral del problema. Esta es una buena visión del problema, sin embargo, el hecho de no tener un catastro actualizado dificulta la buena planificación, ya que, al no existir un almacenamiento de datos ordenado y confiable, las instituciones no tienen claro cuáles son los predios sobre los que se deben ejecutar los proyectos y así vincularlos a la oferta social.

Lo cierto es que, a partir de las conjeturas de los panelistas del LGAF, así como la percepción de los diversos actores entrevistados; se asume que los avances han sido muchos, pero muy limitados sin lograr los impactos necesarios, los procesos han mejorado, pero no han alcanzado los niveles mínimos para poder resolver los problemas de informalidad en el país. Según estadísticas emitidas por la Unidad Técnica del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad UTSINAP, en el Sistema Unificado de Registros (SURE) hay un total de 1,271,635 predios catastrados (115,634 de los que no se conoce su naturaleza jurídica) de los cuales un aproximado de 480,856 están titulados¹⁴. Sin embargo, se estima que en el país hay aproximadamente 2.6 millones de predios, (De Soto & COHEP, 2002).

Generalmente los números suelen ser más atractivos para dar a conocer niveles de avance, sin embargo, en este estudio se opta por hacer un análisis porcentual; en ese sentido, el levantamiento catastral representa únicamente el 49% del territorio nacional, de los cuales solo un aproximado de 39.2% se encuentra titulado, es decir un 18% a nivel nacional. Al comparar el grado de avance entre la línea base a la actualidad, 2014 y 2018, en cuanto al catastro, el porcentaje de avance es únicamente el 3.19%, es decir, un promedio anual de 0.8 puntos porcentuales. Por su parte la regularización ha tenido un avance de 3.7%, es decir, un promedio anual de 0.9%. En conclusión, la informalidad se ha reducido en un 4.5% en los últimos 4 años, medido únicamente con la emisión de títulos de propiedad. A este ritmo, se necesitarían aproximadamente 64 años para lograr catastrar la totalidad del territorio hondureño y 105 años para lograr titular los 2.6 millones de predios estimados. El Plan de Nación y Visión de País 2010 – 2038, en su objetivo 2: meta 2.4, establece “reducir a menos del 5% el índice de ocupación extralegal de tierras”, sin embargo, es evidente que al ritmo en el que las instituciones avanzan esa sería una meta incumplida, ya que, para que en 20 años dicho propósito se logre, todas las instituciones en conjunto debieran titular un total de 100 mil predios anuales aproximadamente.

Cabe destacar que dichas estadísticas son una estimación basada en datos obtenidos en la investigación de campo, sin embargo, no son totalmente reales ya que la base de datos de las propiedades en Honduras, no ha recibido un oportuno proceso de actualización constante, encontrándose dispersa en los diferentes sistemas de información de todas las instituciones con facultades sobre la tierra. Por otro lado, mucha información que en su momento fue recopilada y almacenada por las municipalidades, todavía no ha sido integrada al SURE. Por esta razón, resulta complejo determinar cuál es el porcentaje de la tierra que no está registrada, en la medida que no se sabe cuál es el universo de propiedad, tampoco se puede estimar el porcentaje de atraso puntual.

De manera global, muchos de los sectores involucrados, inclusive la parte gubernamental, reconocen la ausencia del tema TIERRA en la agenda de gobierno, ya que, aunque esté planteado en el Plan de Nación y Visión de País, no se han generado las iniciativas públicas necesarias para fortalecer el sistema como un todo. El conjunto de investigaciones realizadas con este estudio, permitieron establecer un panorama general del problema de informalidad en Honduras, causada principalmente por la escasa coordinación interinstitucional, un marco legal que no se ajusta a la realidad del problema, disminución de procesos masivos de titulación a causa del bajo presupuesto y una falta de políticas públicas para el sector; sumando a ello, una falta de cultura registral que afecta de manera directa la actualización de los registros. Añadido a esto la corrupción y la poca voluntad política que históricamente han permeado las instituciones públicas del país. Los elevados

¹⁴ Datos proyectados al término del año 2018.

indicadores de informalidad generan efectos sociales importantes, un bajo nivel de seguridad jurídica no solo desincentiva el mercado de la tierra, sino también genera incertidumbre para la inversión, impactando en los niveles de ingresos de las familias limitando la disminución de la pobreza. Asimismo, la dificultad de acceso a la tierra ha favorecido la desigualdad y a los grandes capitales, incentivando la conflictividad social a causa de las ocupaciones ilegales. Por su parte, el inadecuado registro de tierras y la evidente desarticulación institucional tienen como efecto la insostenibilidad de políticas y una oferta baja de proyectos de desarrollo social vinculados al tema de tierras.

¿Avance o retroceso?, no se puede subestimar los esfuerzos llevados a cabo por las instituciones vinculadas al sector, lo que sin duda alguna representa avances importantes. Sin embargo, la falta de atención al problema central y a los efectos socioeconómicos generados, son pautas que determinan que los avances en regularización no han sido los suficientes para generar los cambios sociales necesarios. Este estudio reconoce la necesidad de una política permanente y clara que busque dar certeza jurídica sobre el uso, la tenencia y la propiedad de la tierra; sin ello, las medidas, las acciones, los proyectos y los programas que se ejecuten carecerán del elemento de sostenibilidad. Asimismo, resulta sumamente relevante la incorporación de un sistema de monitoreo y evaluación que vincule los indicadores de desempeño entre las diferentes entidades de la tierra, buscando mantener alineamientos en el marco de las metas y prioridades a nivel de Estado, así como incrementar la participación de diferentes sectores de la sociedad, a partir de iniciativas encaminadas a establecer sistemas de evaluación participativos.

Como se mencionó anteriormente, la falta de producción estadística e información actualizada sobre el tema fueron una limitante importante para la investigación, además, deja abiertas diversas interrogantes, por ejemplo, el impacto que ha generado los procesos de titulación en aspectos sociales, económicos y en la dinámica del mercado de tierras. Por su parte, con la evaluación LGAF se lograron identificar elementos importantes, tales como determinar el costo de emisión de un título de propiedad tanto para procesos masivos como individuales de cada una de las instituciones, la necesidad de establecer un manual de procesos que guíe las relaciones interinstitucionales que en la actualidad se han generado, por voluntad política, pero que en el fondo representan un paso hacia una mayor articulación del sector, para que las mismas sean sostenibles en el tiempo.

por ello, la presente investigación puede servir como punto de partida para profundizar sobre las metas planteadas para el sector, desarrollar un plan nacional de titulación y, vinculado a ello, la necesidad de estudiar, sistematizar y analizar la oferta pública de programas sociales que proporcionen un mayor bienestar social, para que el proceso de titulación no sea visto como un fin en sí mismo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arezki, R., & Deininger, K. (2012). La fiebre mundial por la tierra, 46–49. Recuperado el 15 de mayo de 2018: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/03/pdf/arezki.pdf>
- Artaraz, M. (2002). Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible. Ecosistemas 2002/2 (URL: <http://www.aet.org/ecosistemas/022/informe1.htm>).
- Hernández M. & Sousa, L. D. (2016). Honduras Desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington DC, 2016.
- Asociación para una Sociedad Más Justa ASJ, (2014). Justiprecio en el proceso de regularización, extraído de <http://asjhonduras.com/webhn/resumen-ejecutivo-justiprecio-en-el-proceso-de-regularizacion-2/>
- Asociación para una Sociedad más Justa. Orden y Tiempos del Proceso de Titulación de Tierras, Tegucigalpa, Honduras, 2014. De <file:///C:/Users/Dell%20Admin/Downloads/Orden%20y%20tiempo%20de%20la%20titulaci%C3%B3n%20de%20tierras.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2014). Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras. Oficina de Evaluación y Supervisión.
- Banco Mundial (1997). Rural development from vision to action. International Bank for Reconstruction.
- Banco Mundial (2007). “Impact Evaluation for Land Property Rights Reform”, Doing Impact Evaluation No. 8. World Bank, Washington, DC
- Banco Mundial (2007). Real Property Rights Consolidation Project. Project Appraisal Document World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (2013). Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra: Manual de Implementación para Evaluar la Gobernanza en el Sector de la Tierra.
- Banco Mundial (2015). Doing Business in Honduras. Recuperado el 26 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/honduras/>.
- Banco Mundial (2017). Honduras: panorama general. Recuperado el 13 de junio de 2018 <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>

- Banco Mundial (2017). Portal de estadísticas y data en línea. Recuperado el 15 de junio de 2018. [.www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.ht.ml](http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.ht.ml)
- Banco Mundial (2018). Base de Datos Género y Derecho a la Tierra, 2018. Perfil de País – Honduras. <http://www.fao.org/gender-landrights-database/es/>
- Banco Mundial (2018). Doing Business 2018. Recuperado el 12 de julio de 2018 de: http://www.doingbusiness.org/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf
- Barreto, 2014. Mecanismos pertinentes para una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales en el Paraguay, a través del Estado.
- Betancur, J. C. (2017). Informe sobre tierras, viviendas y desplazamientos forzados en Honduras.
- Bravo, W. E. (2011). La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual.
- Bruce, J. W. (2000). Tunere Brief. No. 1-S. Recuperado el 3 de junio de 2018, from Tunere Brief: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12816/1/tctb01s.pdf>.
- Botache, R. & González J.M. (2010). Los Sistemas de Administración de Tierras como Salvaguarda de los Derechos de Propiedad. El caso de la provincia de Soto Norte en el Departamento de Santander – Colombia.
- Cabero Almenara, J. y Llorente Cejudo, M. C. (2013), La aplicación del juicio de experto como técnica de evaluación de las tecnologías de la información (TIC). En Eduweb. Revista de Tecnología de Información y Comunicación en Educación, 7 (2) pp.11-22. Disponible en <http://tecnologiaedu.us.es/tecnoedu/images/stories/jca107.pdf>
- Cáceres, C, A. Alvarenga, M.E. Matute, M.A. Ramírez & M. Vallejo. (2014). Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Honduras. Instituto de la Propiedad, Programa de Administración de Tierras de Honduras & Banco Mundial. Recuperado el 23 de febrero de 2018 de: http://sitere-cursos.worldbank.org/INTLGA/Recursos/Honduras_Final_Report.pdf
- Carrera, J. A., (2002), “El estudio de mercado de tierras en Guatemala”, Serie de Desarrollo Productivo N° 73, CEPAL/GTZ.
- Clichevsky N. (2006). Regularizando la informalidad del Suelo en América Latina y El Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Organización de las Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos & CEPAL, Chile 2006.

- Corral Y. (2009): Validez y Confiabilidad de los Instrumentos de Investigación para la Recolección de Datos. Revista Ciencias de la Educación. Segunda Etapa / Año 2009 / Vol. 19/ Nº 33. Valencia, enero - junio. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/n33/art12.pdf>
- Cruz, J. M. (2001). Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica. Estudios Agrarios de La Procuraduría Agraria Num 16, 11–38.
- Durand – Lasserre A., Payne G. & Racodi C., (2007). Social Economic Impacts Preface Executive Summary. De <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/social-economic-impacts/social-economic-impacts-preface-executive-summary.pdf>
- Deere, C.D. y León, M. (2000). Género, propiedad y empoderamiento. Tierra, Estado y Mercado en América Latina. Bogotá -Colombia. Ed. Red. Tercer Mundo.
- Deininger, K. W., Castagnini, R., & González, M. A. (2004). Comparing land reform and land markets in Colombia: Impacts on equity and efficiency (Vol. 3258). World Bank Publications.
- Deininger, K. (2003). Políticas de Tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza. A World Bank Policy Research Report.
- Deininger K. (2005). Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza. Serie desarrollo para todos. Banco Mundial Alfaomega Editores. Bogotá Colombia.
- Delgado Fiallos, A. (2002). Acceso a la tierra y pobreza rural, el caso de Honduras. Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean. Pachuca.
- Delville L., & Durand-Lasserre A. (2008). Gobernabilidad de la tenencia de la tierra: garantizar los derechos en los países del Sur. Libro Blanco de los actores franceses de la Cooperación.
- De Janvry A., Macours K. & Sadoulet E. (2002). El enigma de los mercados de arrendamiento de tierras en América Latina. Capítulo 2: El acceso a tierras a través del arrendamiento. El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- De Soto, H. (1986, 2000). The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. London: Black Swan.
- De Soto, H. (2003), “El misterio del capital”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- Echeverría R. & Bello N. (2002). El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D. C.
- EC-FAO (2006). “Stakeholders Analysis”, Annex I to lesson “understanding te Users’ Information Needs”, Food Security Information for Action Programme, FAOEU.
- Edouard, F. (2010). Gobernanza en la Tenencia de la Tierra y Recursos Naturales en América Central. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 18. FAO
- Eguren F., Baumeister E. & Merlet M., (2018). Informe Continental: El Acceso a la Tierra en América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO y Asociación para mejorar la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales. Foro mundial sobre el acceso a la tierra (FMAT) 2016.
- Escobar G. (2016). Estructura y Tenencia de la Tierra Agrícola en América Latina y el Caribe.
- Escobar-Pérez, J. y Cuervo-Martínez, A. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. En *Avances en Medición*, 6, pp. 27-36. Disponible en http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/7113/8574/5708/Articulo3_Juicio_de_expertos_2-36.pdf
- Fernández, E. (2003). Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Pobreza Urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular*, 19.
- Fernández E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, agosto 2008 Sección ARTÍCULOS.
- Forest Trends (2015). La titulación de territorios indígenas en La Mosquitia hondureña: Explorando las implicaciones para los pueblos autóctonos del país.
- Foro Económico Mundial (2017). Klaus Schwab, The Global Competitiveness Report 2017–2018. Recuperado el 7 de julio de 2018 de: <http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2017-2018/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>
- García Chourio, J. G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina; giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 22(38), 95-125.

- Gobierno de la República de Honduras (1992). Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola y su Reglamento. Congreso Nacional de la República. Decreto Legislativo N°31-92.
- Gobierno de la República de Honduras (2004). Ley de La Propiedad y su Reglamento. Congreso Nacional de la República. Decreto Legislativo N°82-04.
- Gobierno de la República de Honduras (2010). Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010-2022. Congreso Nacional de la República, Decreto Legislativo No. 286-2009.
- Gobierno de la República de Honduras (2008). Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Congreso Nacional de la República, Decreto Legislativo No. 98-2007.
- Gobierno de la República de Honduras (1993). Ley de Municipalidades y su Reglamento. Congreso Nacional de la República, Decreto Legislativo No.134-90.
- Hábitat para la Humanidad en Honduras (2017). Barreras de acceso al suelo para vivienda Social en Honduras, Hábitat para la Humanidad Honduras, 2017.
- Henssen, Jo (1995). “Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World,” Working Group “Cadastre 2014”, FIG Commission 7.
- Hernández M., Sousa L. & López H., (2016). Honduras: Unlocking Economic Potential for Greater Opportunities. Systematic Country Diagnostic;. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23119> License: CC BY 3.0 IGO.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación. 5ª Edición. México: McGraw-Hill.
- Herrera, A y Guglielma da Passano, M, (2006). Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2, Roma, FAO.
- Hyrkäs, K., Appelqvist-Schmidlechner, K & Oksa, L. (2003). Validating an instrument for clinical supervision using an expert panel. International Journal of nursing studies, 40 (6), 619 -625.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2016). Encuesta de Hogares, apartado Pobreza en los Hogares, junio 2016. Recuperado el 15 de junio de 2018. <http://www.ine.gob.hn/index.php/25-publicaciones-ine/91-linea-de-pobreza.html>
- Instituto de la Propiedad, (2015). Manual de Procesos y Procedimientos del Programa Nacional de Legalización de Tierras, Honduras.

- Instituto de la Propiedad, (2016). Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección General de Regularización Predial.
- Land Matrix (2017). Boletín Final 2017, recuperado el 3 de junio de 2018. https://landmatrix.org/en/get-the-detail/by-target-region/central-america/?order_by=
- Land Portal (2018). Recuperado el 15 de junio de 2018. <https://landportal.org/book/narratives/2017/countries-honduras#block-landbook-lgaf-vis>. LAND PORTAL (2018). <https://landportal.org/es>
- Larson, J. M., Smith, S. M., Abler, D. G., & Trivelli, C. (2003). An economic analysis of land titling in Peru. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 42(1), 79-97.
- McLaughlin, J. D. (1975). The nature, design, and development of multipurpose cadastres. Doctorate thesis, University of Wisconsin–Madison.
- Monroy, D. (2011). Más vale malo conocido que...: El efecto dotación y los pronósticos teóricos del Teorema de Coase. *Varios*, Colección Enrique Low Murtra-Derecho Económico, 151-211.
- Munro-Faure P., Groppo P., Herrera A., & Palmer D., (2002). Land tenure and rural development projects, *Land Tenure Studies*, Roma, 2002, págs 2 y 3.
- Organización de Estados Americanos OEA (2006). Tenencia de la Tierra: Compartiendo información y experiencias para la sostenibilidad. Serie de Políticas, No. 10, abril de 2006. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1996). Comisión Económica para Europa UNECE. Land Administration Guidelines: with special reference to countries in transition. United Nations Pubns. Recuperado el 27 de junio de 2018: https://www.google.com/url?q=http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf&sa=U&ei=K8h1UeA5w_PZBb_wgBA&ved=0CAcQFjAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFtpK0gnB785xOjwxs1XxH6Im_rzgVasquez
- Organización de las Naciones Unidas (1997). Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). General Comment No. 7 - The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions. Sixteenth session, 20 May. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/959f71e476284596802564c3005d8d50>
- Organización de las Naciones Unida ONU (2017). Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Honduras 2017-2021.

- Organización de las Naciones Unidas ONU (2018). Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Noticia redactada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU, 16 de mayo 2018, Nueva York. Recuperado el 3 de junio de 2018: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural, Estudios sobre tenencia de la tierra No. 3, Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2007). Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. FAO Estudios sobre la tenencia de la Tierra, No. 9, Roma. p. 3.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2010). Una Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra: Factor Esencial para la realización del derecho a la alimentación. FAO Estudios sobre la tenencia de la Tierra, No. 15, mayo 2010.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2018). Herramienta para Formular, Monitorear y Evaluar los proyectos de Administración de la Tierra en América Latina. Glosario. Recuperado el 15 de noviembre de 2018: <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/glossary/s/es/>
- OXFAM America (2016). Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina. Oxfam Internacional noviembre 2016.
- UN-Habitat & FAO (2008). En tierra segura: Desastres naturales y tenencia de la tierra. La amenaza meteorológica en Honduras. (Tegucigalpa: UN-Habitat, 2008).
- Palma J.L., (2017). Modelos de Catastro en Honduras. Revista Ciencias Espaciales, Volumen 10, No. 1, primavera 2017.
- Palmer, D. (2009). Hacia una Mejor Gobernanza de la Tierra. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra No.11 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options: Titles or rights?. Habitat international, 25(3), 415-429.
- Paz, L. (2018). República de Honduras, Situación País. Embajada de España en Honduras.

- Proenzo, F. 2006. Information systems and Land Administration by, 6th Report in the Series Investment Support to the Development of Information and Communication Technologies to Reduce Rural Poverty in Latin America and the Caribbean, FAO-CP.
- Programa de Administración de Tierras en Honduras PATH II (2011). Plan de Manejo Ambiental – Análisis Ambiental para Proceso de Regularización. Unidad de Gestión Ambiental, junio 2011.
- Programa de Administración de Tierras en Honduras PATH II (2014). Documento de Investigación para la Evaluación del Marco Legal e Institucional, LGAF – Honduras 2014.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, Julio 2016 / N.º 12.
- Proyecto Modernización del Sector Forestal en Honduras – MOSEF (2012). Catastro, Titulación, Regularización y Ordenamiento Territorial en Honduras. Informe Final version 1.0, Honduras – 2012.
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de Psicodidáctica, 19.
- Ramírez E., Scarassatti D. (2013). Desarrollo de la LADM y su proyección en la América Latina. VIII Jornadas de la Infraestructura de Datos Espaciales de la República de Argentina, 7 y 8 de noviembre de 2013 San Carlos de Bariloche.
- República de Honduras (2012). Decreto Ejecutivo 205-2012, Reforma a Ley de Propiedad (2004)
- Siegel, S. & Castellan, N. J. (1995) Estadística no paramétrica aplicada a las ciencias de la conducta. México: Trillas.
- Sim, J. & Wright, C. (2005) The Kappa statistic in reliability studies: Use, interpretation, and sample size requirements. Physical Therapy, 85 (3), 257-268.
- Sjaastad, E. y D. W. Bromley. 1997. “Indigenous Land Rights in Sub-Saharan Africa: Appropriation, Security, and Investment Demand”. World Development 25(4): 549- 62.
- Soto F. & Gómez S. (2012). Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Soto, R. (2005). El precio de mercado de la tierra desde la perspectiva económica. Comisión Económica para América Latina CEPAL.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1984): Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. Buenos aires, Argentina. Ed. Paidós.

Trejo P. (2003). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. CEPAL – GTZ. Santiago de Chile, julio de 2003.

UNAH – IUDPAS (2018) Boletín Nacional del Observatorio Nacional de la Violencia, Edición No. 48, marzo 2018.

Valdés H. & Ramos J. (2014). Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras. Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo. New York 2014.

Van Dam C. (1999). La Tenencia de la Tierra en América Latina El Estado del Arte de la Discusión en la Región.

Ventura D. (2013). Impacto de la Titulación en Barrios Marginales de Honduras. Asociación para una Sociedad Más Justa ASJ, mayo 2013.

Williamson, I. & al. (2010). Land administration for sustainable Development. ESRI Press Academic, California.

Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., & Rajabifard, A. (2014). Administración de la tierra para un desarrollo sostenible. ESRI Press Academic, California.

Expertos participantes en la evaluación LGAF – HN 2018

1. Ing. Aláin Paz, Coordinador de Asistencia Técnica Institucional de la Unidad Técnica de Proyectos.
2. Abg. Ana del Carmen Ardón, Directora Adjunta de la Dirección General de Registros del Instituto de la Propiedad.
3. Abg. Carlos Eduardo Torres, Director General de la General de Regularización Predial del Instituto de la Propiedad.
4. Abg. Bertha Cerrato, Jefa de Titulación de la Dirección General de Regularización Predial del Instituto de la Propiedad.
5. Ing. Gerson Perdomo, Jefe del Centro de Información y Patrimonio Forestal del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
6. Lic. Gloria Mendoza, Coordinadora de Proyectos del Instituto de la Propiedad.
7. Ing. Julio Avilés, Gerente de Catastro de la Alcaldía Municipal del Distrito Central.

8. Kathia Simón, Profesional de Sector de la Gerencia de Catastro de la Alcaldía Municipal del Distrito Central.
9. Ing. Luis Cortés, Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
10. Ing. Luis Cruz, Jefe de Catastro de la Dirección General de Registros del Instituto de la Propiedad.

Como observadores del proceso:

1. Lic. Anajansi, Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ).
2. Lic. Edwin Cano, Coordinador de Monitoreo y Evaluación del Instituto de la Propiedad.

Personas Entrevistadas

1. Sr. Rafael Alegría, Coordinador de la Asociación Villa Campesina
2. Entrevista conjunta a 14 miembros de la Confederación Nacional de Federaciones y Patronato de Honduras CONAFEPH, entre ellos Marco Baday, Presidente de CONAFEPH.
3. Sra. Anajansi Alvarado, representante de la Asociación para una Sociedad Más Justa
4. Sr. Juan Barahona, como representante del Frente Nacional de Resistencia Popular FNRP
5. Ex Presidente Manuel Zelaya Rosales, Coordinador General del Partido Libertad y Refundación LIBRE.
6. Ing. Salvador Nasralla, Coordinador General del partido Salvador de Honduras
7. Ing. Rafael Medina, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa.
8. Marvin Oseguera, Analista Sectorial del Consejo Hondureño de la Empresa Privada COHEP.
9. Sra. Myrna Mejía, Jefa de la Unidad Especial de Expropiaciones.
10. Sr. Marco Tulio Padilla, Director General de la Dirección de Registros del Instituto de la Propiedad.
11. Sr. Reinaldo Vega, Unidad de Catastro del Instituto Nacional Agrario.
12. Abg. José Noé Cortés, Secretario Ejecutivo del Instituto de la Propiedad
13. Arq. Henry Merriam, miembro del Consejo Directivo del Instituto de la Propiedad.

VII. ANEXOS

Anexo 1: Tipología de la tenencia de la tierra de Honduras.

| Tipos de tenencia según naturaleza jurídica de la Tierra | Formas de posesión | Reconocimiento legal y características | Superposición con otras formas de tenencia y potenciales temas conflictivos |
|--|--|---|--|
| Tierras Públicas: Nacionales y Ejidales ⁶ | Dominio pleno comunal para comunidades de pueblos indígenas y afrohondureños | Títulos comunales en dominio pleno extendidos por el Instituto Nacional Agrario (INA) o por el Instituto de Conservación Forestal (ICF) con base en la Ley de Reforma Agraria, la Ley Forestal y la Ley de Propiedad. | Superposición con zonas bajo régimen especial (p.e. zonas de turismo, áreas protegidas, zonas especiales de desarrollo). Conflictos con terratenientes, campesinos, pescadores, madereros, ganaderos. |
| Tierras Públicas: Nacionales y Ejidales | Comunidades de pueblos indígenas y afrohondureños bajo posesión consuetudinaria | No poseen títulos de propiedad pero su ocupación está amparada en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). | Superposición con zonas bajo régimen especial (p.e. zonas de turismo, áreas protegidas, zonas especiales de desarrollo). Conflictos con terratenientes, campesinos, pescadores, madereros, ganaderos. Presenta discrepancias con perímetros urbanos. |
| | Beneficiarios de la reforma agraria | Ostentan título de dominio pleno extendido por el INA en base a la Ley de la Reforma Agraria. | Superposición de tenencia con áreas protegidas y zonas forestales. Conflictos con la agroindustria y terrateniente. |

Anexo 2: Esquema de la Vinculación Registro – Catastro para la Regularización.



Fuente: Álvarez R., 2016. Uso de la Información Catastral para los procesos de Regularización en Honduras. Presentación IV Encuentro Sur-Sur Fortalecimiento de la Administración de Tierras, Perú 2016.

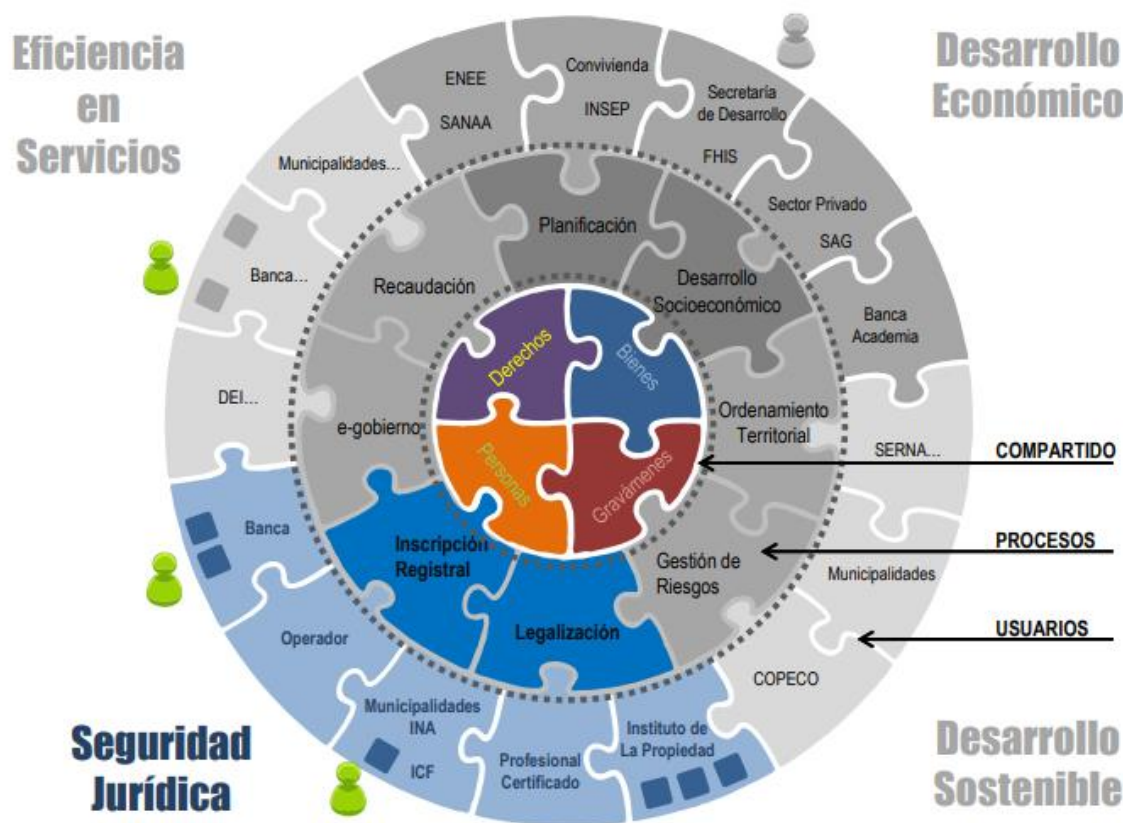
Anexo 3: Estructura del SINAP del Instituto de la Propiedad en Honduras

El SINAP estará integrado por tres subsistemas, dependientes del Instituto de la Propiedad

- **Sistemas Unificado de Registros (SURE):** A través del cual es posible vincular la información registral y catastral de cada predio, así como los datos generales de la o las personas que se declaran con derecho sobre él.
- **El Sistema de Información Territorial (SINIT):** Contiene una extensa variedad de información cartográfica relativa al territorio nacional, que puede ser vinculada a conveniencia del usuario.
- **Registro de Normas de Ordenamiento Territorial (RENOT):** Registra las diferentes normativas de ordenamiento territorial y envía el resultado a las parcelas en forma de restricciones, afectaciones o atribuciones.
- **El clearinghouse del SINAP:** Es un servicio electrónico que provee acceso a los datos espaciales y metadatos provenientes de fuentes dispersas. Estas fuentes incluyen una red de proveedores de datos, gestores y usuarios vinculados a través de Internet y otros medios de comunicación, accesibles a través de una intranet común. Todos los datos espaciales colectados

o en posesión de instituciones públicas estarán disponibles a través del clearinghouse del SINAP.

Sistema Nacional de Administración de la Propiedad SINAP



Fuente: Álvarez R., 2016. Uso de la Información Catastral para los procesos de Regularización en Honduras. Presentación IV Encuentro Sur-Sur Fortalecimiento de la Administración de Tierras, Perú 2016.

Anexo 3: Pasos para las Sesiones de los Paneles

1. Seleccionar panelistas y hacer una planificación.
2. Los panelistas recibirán una invitación con antecedentes sobre el proceso del LGAF y su tarea y se les pedirá confirmar su participación.
3. Mandar las explicaciones de panel a tiempo y pedir a los panelistas que den puntaje a las dimensiones antes de la sesión del panel. Hacer seguimiento telefónico.
4. El panel comienza con una introducción del objetivo del LGAF y de la manera de trabajar, seguida de una introducción a los indicadores asignados del LGAF.
5. Posteriormente cada una de las dimensiones será analizada una por una.
6. La evaluación comienza con una introducción al indicador y los resultados del análisis de antecedentes. Luego, se invita a cada panelista a comentar sobre el análisis y a presentar su

puntaje seguido de deliberaciones que llevan a un consenso para el puntaje final y formulando recomendaciones de política.

Anexo 4: Dimensiones del Módulo de Regularización Predial

| <i>Indicador</i> | <i>Dimensiones</i> |
|-------------------|---|
| <i>LG I- I</i> | I Todas las restricciones a la transferibilidad de la propiedad regularizada son aceptadas y cumplidas por los que han recibido títulos o certificados de regularización. |
| <i>LGII-II</i> | II Para la regularización predial de tierras privadas, hay un mecanismo eficaz para armonizar los derechos de los ocupantes y los titulares de derechos de propiedad privada. |
| <i>LGII-III</i> | III Las áreas protegidas o de riesgo físico no se regularizan |
| <i>LGII-IV</i> | IV En las ciudades que presentan los mayores retos para la regularización existe un plan comprensivo |
| <i>LGII-V</i> | V Existen claros incentivos para la participación de los ocupantes en los procesos de regularización |
| <i>LGII-VI</i> | VI Existe un proceso y responsabilidades claros y bien documentados para la regularización |
| <i>LGII-VII</i> | VII Los ocupantes participan activamente del proceso de regularización |
| <i>LGII-VIII</i> | VIII Las parcelas (lotes u otras unidades) se definen y registran de manera comprensible por la comunidad |
| <i>LGII-IX</i> | IX Las parcelas (o lotes) son definidos y registrados de manera que permite su mantenimiento eficiente y costo-efectivo |
| <i>LGII-X</i> | X Existe una transferencia oportuna de los datos de regularización al sistema de registro formal de derechos sobre la tierra |
| <i>LGII-XI</i> | XI Existe un proceso eficiente para registrar y hacer seguimiento de disputas que surgen durante la regularización. |
| <i>LGII-XII</i> | XII No es un proceso eficiente para resolver disputa |
| <i>LGII-XIII</i> | XIII Política de regularización no tiene lagunas que permiten que el abuso de la buena voluntad del gobierno |
| <i>LGII-IVX</i> | IVX Las pruebas de elegibilidad para la regularización son accesibles y la concesión de derechos a los ocupantes es pragmática e incremental |
| <i>LGII-XV</i> | XV Hay un sistema eficiente de seguimiento y evaluación de la actividad de regularización |
| <i>LGII-XVII</i> | XVII Regularización se lleva a cabo de una manera rentable |
| <i>LGII-XVII</i> | XVII Regularización se completa de manera oportuna. |
| <i>LGII-XVIII</i> | XVII Derechos de las mujeres se han regularizado por completo |
| | I |

Fuente: BM (2013). Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, Manual de implementación.

Anexo 5: Identificación de actores

| Grupo de Actores | Actor | Intereses | Posición | | | | | Interés | | | | | Influencia | | | | | | | | |
|------------------|--|---|-------------|------------------|------------------|----------|--------------|--------------|-------------|----------------|---------------|------------------|---------------|-------------------|-------------|----------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|---|
| | | | Desconocida | Oposición Activa | Oposición pasiva | Indeciso | Apoyo pasivo | Apoyo activo | Desconocido | poco o ninguno | algún interés | Interés moderado | Mucho interés | El más interesado | Desconocida | Poca o ninguna | Alguna influencia | Influencia moderada | Mucha Influencia | El más influyente | |
| Sector Público | Instituto de la Propiedad (IP) | Asegurar el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad. Promover la solución legal y expedita de los conflictos relativos a la propiedad. Administrar el sistema de registros de la propiedad | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |
| | Instituto Nacional Agrario (INA) | Titular tierras con vocación agraria, establecido en la Ley de Modernización del sector Agrícola | | | | | x | | | | | | x | | | | | | | x | |
| | Instituto de Conservación Forestal (ICF) | Regularizar a favor del Estado las áreas forestales y establecer planes de conservación conjunta con los habitantes en el área. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x |
| | Alcaldías Municipales | Titulación de tierras ejidales. | | | | | x | | | | | | | | | | | | | | x |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|--|--|--|--|--|---|---|--|--|--|--|--|--|---|---|---|---|---|--|
| | Unidad Especial de Expropiaciones | Seguridad jurídica de la propiedad, mediante la resolución de conflictos en cuanto a los procesos de regularización por necesidad pública | | | | | | | | | x | | | | | | | | x | | | | | |
| | Unidad Técnica SINAP | Desarrollar el sistema nacional de administración de la propiedad | | | | | | | | | x | | | | | | | | | x | | | | |
| | Unidad Técnica de Proyectos | | | | | | | | | | x | | | | | | | | x | | | | | |
| Sector Privado | Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa | | | | | | | | | | | x | | | | | | | x | | | | | |
| | Consejo Hondureño de la Empresa Privada | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | | |
| Sociedad Civil | Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | | |
| | Frente Nacional de Resistencia Popular | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| | Partido Libertad y Refundación (LIBRE) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| | Salvador Nasralla (Fundador partido PAC) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| | Henry Mérriam | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |
| | Octavio Sánchez | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| Organizaciones Campesinas y Patronatos | Villa Campesina | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| | Confederación Nacional de Federaciones y Patronatos de Honduras | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |

Anexo 6: Análisis de cada una de las dimensiones

Como parte de la metodología, a continuación, se presentan los resultados de evaluación en cada una de las dimensiones, a partir de la discusión generada en el panel de expertos, mismos que sustentan la calificación final del apartado.

LGAF- RP, DIMENSIÓN I

| LGI-RP Dimensión I | EVALUACIÓN |
|---|--|
| <p><i>Todas las restricciones a la transferibilidad de la propiedad regularizada son aceptadas y cumplidas por los que han recibido títulos o certificados de regularización</i></p> | <p>A-Todas las restricciones (limitaciones a la transferencia, venta, hipoteca, arrendamiento y otras cargas) impuestas sobre la propiedad regularizada son claramente explicadas y aceptadas por quienes reciben certificados como resultado de la regularización. Estas restricciones se cumplen mayoritariamente,</p> <p>B-Todas las restricciones (limitaciones a la transferencia, venta, hipoteca, arrendamiento y otras cargas) impuestas sobre la propiedad regularizada son explicadas y aceptadas en alguna medida por quienes reciben certificados como resultado de la regularización. Estas restricciones se cumplen mayoritariamente,</p> <p>C-Todas las restricciones (limitaciones a la transferencia, venta, hipoteca, arrendamiento, y otras cargas) impuestas sobre la propiedad regularizada son explicadas y aceptadas en alguna medida por quienes reciben certificados como resultado de la regularización. Estas restricciones son mayoritariamente ignoradas,</p> <p>D-Todas las restricciones (limitaciones a la transferencia, venta, hipoteca, arrendamiento, y otras cargas) impuestas sobre la propiedad regularizada no son explicadas a quienes reciben certificados como resultado de la regularización. Estas restricciones son mayoritariamente ignoradas.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>Las restricciones existentes en Honduras, son restricciones al uso de la propiedad, por ejemplo, las que establecen restricciones de uso conforme a la zonificación urbana, las que establecen restricciones de uso en áreas declaradas de preservación del patrimonio histórico o arqueológico, o las que rigen en las Áreas Naturales protegidas y Zonas de Reserva. Todas las restricciones a la transferibilidad de la propiedad regularizada, están contenidas en las diversas leyes generadas por las instituciones vinculadas a la administración de tierras en el país, tales como: la Ley de Propiedad y su reglamento, Ley de Municipalidades, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; Ley para la modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Por su parte, cada una de estas instituciones tienen manuales de procesos y procedimientos, en los cuales, se encuentran documentados paso a paso cada uno de los procesos que tienen que ver con la regularización y se contemplan las restricciones asociadas a cada uno de los mecanismos.</p> <p>En el caso del ICF, tienen la facultad de titulación de las tierras nacionales de vocación forestal a favor del Estado, los particulares son beneficiarios de este proceso de regularización mediante la celebración de Contratos de Usufructo y Contratos de Manejo Forestal Comunitarios, mismos que establecen la restricción para los beneficiarios de no hacer ningún negocio jurídico que signifique transferencia o hipoteca de la tierra, u otorgar el usufructo del bosque a terceros.</p> <p>Según los funcionarios del ICF, los beneficiarios de estos contratos son conscientes de las restricciones asociadas a ellos, no obstante, el instituto debe mejorar la metodología y el proceso mediante el cual se le da seguimiento al cumplimiento de esta obligación.</p> <p>Los títulos de dominio pleno que otorga la municipalidad también tienen restricciones, por ejemplo, cuando se conceden terrenos ejidales para fines sociales, alguna institución, se le da un plazo de ocho (8) años para realizar la construcción, si no se cumple el inmueble pasa nuevamente a la municipalidad. No obstante, en muchas ocasiones la municipalidad no hace el proceso de recuperación y con el tiempo se vuelve un bien lucrativo.</p> | |

Por su parte, funcionarios del IP, consideran que las restricciones de un predio se toman en cuenta previa regularización ya que se verifican las fichas catastrales, levantadas previamente, y las notas marginales vinculadas a ese predio. Asimismo, la técnica de Folio Real permite que el registro de la propiedad inmueble esté vinculado al registro catastral de donde extrae la descripción y ubicación geográfica, y el RENOT de donde extrae los gravámenes administrativos que afectan la propiedad y que provienen de los Reglamentos de Zonificación, Urbanización y Construcción vigentes en los respectivos municipios; a fin de alcanzar la concordancia entre el contenido del Registro y la realidad jurídica extra registral, lo que no permite omitir ningún tipo de restricción vinculado a los predios.

La Ley de Propiedad no establece limitantes para que las personas puedan hacer transacciones posteriores a la emisión de su título de propiedad, solo hay información de las hipotecas y pago de impuestos. No obstante, en el proceso para la legalización de tierras, se llevan a cabo asambleas informativas en las que se les explica a los pobladores las cargas de impuestos de bienes inmuebles, quienes, por temor a un cobro retroactivo del mismo por parte de las municipalidades, prefieren seguir de manera irregular y no participar en las mesas de regularización.

En conclusión, se puede determinar que las restricciones propias de la regularización que lleva a cabo cada una de las instituciones facultadas, sí se encuentran bien establecidas y son ampliamente conocidas por los funcionarios, quienes han hecho esfuerzos para difundir la información a los pobladores beneficiarios. Sin embargo, dichas instituciones no tienen planes de seguimiento para verificar si estas restricciones son respetadas y cumplidas por los pobladores.

LGAF- RP, DIMENSIÓN II

| LGI-RP Dimensión II | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p><i>Para la regularización de tierras privadas, hay un mecanismo eficaz para armonizar los derechos de los ocupantes y titulares de derechos de propiedad privada</i></p> | <p>A – El proceso de regularización predial incluye un mecanismo eficiente y eficaz para resolver los derechos formales existentes en zonas sujetas a regularización y existe financiación y recursos disponibles para implementar este mecanismo como parte de un programa de regularización sistemática a gran escala,</p> <p>B – El proceso de regularización predial incluye un mecanismo eficiente y eficaz para resolver los derechos formales existentes en zonas sujetas a regularización, pero la financiación y los recursos disponibles no son suficientes para aplicar plenamente este mecanismo como parte de un programa de regularización sistemática a gran escala,</p> <p>C – El proceso de regularización predial incluye un mecanismo para resolver los derechos formales existentes en zonas sujetas a regularización, pero no existe financiación y recursos disponibles para implementar este mecanismo como parte de un programa de regularización sistemática a gran escala,</p> <p>D – El proceso de regularización predial no incluye un mecanismo eficiente y eficaz para resolver los derechos formales existentes sujetos a regularización.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>La Ley de Propiedad, contempla diversos mecanismos de regularización que están debidamente reglamentados y contemplado en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Regularización Predial (DGRP) del IP. No obstante, uno de los mecanismos para armonizar los derechos en sectores de naturaleza jurídica privada es el mecanismo de Prescripción Adquisitiva y Extintiva de Derechos Reales (privado), establecido en el artículo No. 91 de la Ley, pero es uno de los menos utilizados por el alto costo que conlleva emitir un título de propiedad, ya que el poblador no solo se acredita la posesión del inmueble con declaraciones testificales como en otros mecanismos, sino que, también, se incurren en gastos de publicaciones en medios de comunicación. El instituto tiene los mecanismos, pero por ejemplo hay sitios privados que son proindiviso en los que la ley no contempla mecanismos bien definidos y tampoco hay financiamiento para llevarlos a cabo.</p> | |
| <p>Por su parte, el ICF no tiene facultad para solucionar conflictos, sin embargo, conocen los conflictos que se generan en zonas forestales donde hay un administrador común de terrenos proindiviso, lo que genera conflicto para la</p> | |

institución ya que si los presuntos titulares de derecho no concilian no hay forma de ejecutar un plan de manejo y consecuentemente un manejo adecuado de la propiedad y si el conflicto se da posterior a la firma de un contrato, el aprovechamiento es nulo, por eso estos procesos de indefinición limitan el manejo forestal y el aprovechamiento de los recursos por la no sostenibilidad en el área. En muchas ocasiones, esta institución es receptora de conflictos, por ejemplo, cuando regularizan las áreas nacionales donde ya existen varios títulos inscritos y su vinculación registro – catastro resulta complicado; por ejemplo, cuando alguien va a registrar y no sabe si ya existe un título anterior lo que ha generado una doble titulación e inscripción por parte de todas las instituciones facultadas, problema generado por la falta de vinculación registro – catastro.

Las instituciones manifiestan no contar con los recursos suficientes para llevar a cabo los mecanismos. En el caso del IP y las alcaldías, en diversas ocasiones ha tenido que costear publicaciones de mecanismos de regularización privada, en vista de que los pobladores de estas zonas son de escasos recursos y no tienen los medios para asumir el costo de una publicación, por lo que se considera necesaria una política de Estado enfocada a financiar estos procesos de regularización de tierras privada.

En conclusión, existen mecanismos, pero no hay un proceso definido para llevar a cabo actividades de titulación masiva a nivel nacional. El mecanismo y las herramientas están y son más expeditos los trámites en comparación a los procesos que se seguían anteriormente a través de los Juzgados, los procesos de titulación en Olanchito, por ejemplo, dieron inicio en marzo de 2018 con las mesas de regularización y en julio, del mismo año, se titularon 1700 predios mediante el mecanismo de Expropiación por causa de necesidad pública.

LGAF- RP, DIMENSIÓN III

| LGI-RP Dimensión III | EVALUACIÓN |
|---|--|
| <p><i>Las áreas protegidas o de riesgo físico no se regularizan</i></p> | <p>A – Cuando existen áreas protegidas o áreas vulnerables a riesgo físico dentro o colindantes de las áreas donde se ha planeado la regularización, los procesos de regularización incluyen estrategias de mitigación de riesgo físico y/o cambios a las áreas protegidas. Cuando esto no es posible, las áreas de riesgo o protegidas se excluyen de la regularización, pero los residentes de las áreas excluidas son re-asentados de manera que puedan preservar su situación socio-económica y mantener sus redes sociales,</p> <p>B – Cuando existen áreas protegidas o áreas vulnerables a riesgo físico dentro o colindantes de las áreas donde se ha planeado la regularización, los procesos de regularización incluyen algunas estrategias de mitigación de riesgo físico y/o cambios a las áreas protegidas. Cuando esto no es posible, las áreas de riesgo o protegidas se excluyen de la regularización, pero no se realizan esfuerzos significativos para abordar las necesidades de los residentes de las áreas excluidas,</p> <p>C – Cuando existen áreas protegidas o áreas vulnerables a riesgo físico dentro o colindantes de las áreas donde se ha planeado la regularización, se realizan algunos esfuerzos para introducir estrategias de mitigación de riesgo físico y/o cambios a las áreas protegidas. Cuando esto no es posible, se realizan algunos esfuerzos para excluir las áreas de riesgo o protegidas de la regularización. No obstante, ni las estrategias de mitigación o los cambios en las áreas protegidas, ni las exclusiones de áreas son efectivas para abordar sistemáticamente los requerimientos en el área por regularizar,</p> <p>D – En la selección de las áreas de regularización no se tiene en cuenta la existencia de áreas de riesgo o áreas protegidas.</p> |
| ANÁLISIS | |

El artículo No. 11, numeral 5, de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, define las áreas protegidas como aquellas áreas, cualquiera fuere su categoría de manejo, para la conservación y protección de los recursos naturales y culturales, tomando en cuenta parámetros geográficos, antropológicos, bióticos, sociales y económicos de las mismas, que justifiquen el interés general. En ese sentido, la institución facultada por ley para llevar a cabo el proceso de regularización de las áreas protegidas es el ICF, y a los asentamientos ubicados dentro de estas áreas se les otorga contratos de usufructo. Toda área protegida tiene un plan de manejo y la regularización permite reordenar y, en los 7 casos regularizados, se han hecho modificaciones de área para que las personas asentadas queden fuera de las zonas núcleo, puedan ser beneficiarios de usufructo o contrato de manejo forestal comunitario sin infringir la ley.

Por ejemplo, en La Tigra, se está llevando a cabo un proceso de regularización y se identificó que el 80% del terreno es de naturaleza privada, por lo que ICF solicitará al IP que inicie el proceso de regularización con la emisión de un título privado, ya que, el ICF, no tiene la facultad para regularizar terrenos de esta naturaleza y la misma área protegida no prejuzga la tenencia, es decir, la tenencia está primero que el área protegida.

Esta institución, no puede emitir títulos de propiedad a favor de terceros, solamente titula a favor del Estado. Por ejemplo, en la Mosquitia se llevó a cabo un proceso de regularización y se entregaron títulos bajo el amparo del Convenio No. 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, en la Biósfera del Río Plátano ya que, eran tierras que ya le pertenecían al Estado y lo que se realizó fue desmembrar, porque fueron áreas que el INA entregó a CODEFOR al Estado en dominio pleno y se decidió entregarlos a los pueblos indígenas. Asimismo, en la demarcación de Apaguiz se identificó que esta zona abarca el 40% del casco urbano de la ciudad de Danlí y en el proceso de redefinición de los límites las personas ubicadas y todo el casco histórico de la ciudad se encontraban dentro del área, por lo que se implementó el mecanismo para redefinir estas áreas protegidas, y lo que se hace es que las personas quedan en zonas de amortiguamiento que son más flexibles para el usufructo, porque no hay fondos para reasentar entonces lo que se hace es una redefinición de límites vía decreto legislativo.

En el caso de las áreas protegidas lo que se hace es regularizar el uso de los recursos naturales forestales, pero también se desarrollan planes de manejo integrales que no solo cuiden el manejo de los bosques, sino que también todo lo que es la tierra porque así se enfoca. Pero la tenencia siempre sigue igual en cuanto quién emite el título y cómo se lleva el control. Actualmente hay zonas protegidas como la Biosfera del Río Plátano y Parque Nacional Patuca que se han visto afectadas por el cambio de uso y son procesos que se deben ser documentados, ya que, al no existir planes de manejo de control del impacto, favorecen el deterioro de las reservas (el INA ha titulado mucho en esas áreas), el instituto tiene medidas para contrarrestar estos efectos en los planes de manejo, pero no son debidamente monitoreados.

La DGRP, en diversas ocasiones ha recibido solicitudes de inscripción de títulos en zonas de amortiguamiento, no obstante, la Ley de Propiedad en su artículo 71 establece que las zonas sujetas a regímenes especiales se rigen por lo establecido en leyes especiales, por lo que se deniega su titulación. La Dirección de Registros (DGR), manifiesta que, como medida de seguridad previo a inscripción, se le solicita al usuario constancias de las instituciones correspondientes para asegurar que se puede realizar transacciones o desmembrar el terreno que está ubicado en áreas protegidas, que son de naturaleza privada, pero pueden tener restricciones de uso, sin limitar el derecho.

Los procesos de titulación llevados a cabo por la DGRP-IP, se han realizado con base en un levantamiento catastral previo, en donde la información que se toma de cada poblador es la que está contenida en la ficha catastral, la cual no determina o establece la naturaleza de ese predio ni su vocación. No es competencia de esta Dirección clasificar las zonas en cuanto a regímenes especiales como áreas protegidas o zonas de riesgo, sin embargo, cuando se tiene conocimiento que las zonas, sujetas a regularización, son de este tipo, no se toman en cuenta en dichos procesos, tal como lo establece el artículo 71 de la Ley de Propiedad.

En general, el IP no tiene estrategias para definir o decidir qué predios están en zonas de riesgo o zonas de áreas forestales, tampoco se realiza una evaluación previa. Cuando se refiere a zonas de riesgo de igual manera la ficha catastral tomada como punto de partida en SURE (sistema unificado de Registros) ha sido validada como zona sujeta a regularización en caso de no poseer el ocupante un documento legal que lo acredite como legítimo propietario del inmueble, la reubicación no ha sido hasta la fecha una labor que ha realizado la DGRP-IP.

En el caso de las restricciones al uso del suelo urbano, muy pocas alcaldías municipales tienen la capacidad institucional para aprobar planes de desarrollo urbano y monitorear el efectivo cumplimiento de las regulaciones de uso del suelo. Honduras actualmente tiene una tasa rápida de expansión urbana y peri urbana, lo que facilita

la ocupación de zonas de alta vulnerabilidad, haciendo caso omiso de las restricciones de ordenamiento territorial que deben implementarse en estas zonas. Las instituciones facultadas para manejar el tema de zonas de riesgo son las alcaldías municipales, cuando se identifica una zona vulnerable a inundaciones o derrumbes, se emite una ordenanza por parte de la alcaldía en donde se declara que las zonas no pueden ser habitables y se le comunica formalmente al IP. La problemática que actualmente existe, es que, zonas como El Berrinche, que han sufrido desastres como derrumbes, son títulos que siguen activos y los pobladores siguen realizando transacciones con ellos y/o quieren reubicarse en otras colonias; lo mismo sucede con terrenos que desaparecieron con el huracán Mitch, ya no existen, pero siguen activos esos títulos de propiedad. Esto es así por la falta de vinculación tanto del registro como del catastro, así como con la información que maneja la alcaldía respecto a las zonas de riesgo.

La declaración de zonas de riesgo debe ser realizado por técnicos expertos, por ejemplo, después del huracán Mitch, el JICA realizó un estudio sobre la clasificación de suelos y la declaración de este tipo de zonas, mismo que fue remitido al IP para hacer los mantenimientos en el SURE. Por ejemplo, hay una zona en la Flor del Campo que no se tituló porque era zona de alta vulnerabilidad. Actualmente, el SURE, no emite alertas de este tipo de zonas porque las mismas no están georreferenciadas.

En los procesos de titulación, previo a la instalación de las mesas de regularización, la DGRP-IP, solicita a las alcaldías correspondientes un listado de las zonas con restricciones, este proceso se hizo con la Alcaldía de Puerto cortés, quien les brindó un listado de las áreas y terrenos con prohibiciones y que no podían ser titulados, pero hay que tomar en cuenta que no todas las alcaldías tienen estudios de zonas de riesgo, lo que se define es área vulnerable. A pesar de esta constante comunicación, en ese mismo Departamento, hay pobladores con título de dominio útil que solicitan al IP la elevación a dominio pleno, de predios ubicados a pocos metros de una laguna, dónde no puede titularse, pero la alcaldía ya les ha otorgado el derecho, situación que refleja niveles bajos de articulación y comunicación entre las instituciones vinculadas en el tema.

En conclusión, las instituciones no tienen una planificación específica asociada a procesos de regularización para la mitigación o disminución de riesgos, reubicación y tampoco hay vinculación con las instituciones encargadas. Lo que en la práctica se realiza es que estas zonas, una vez que son declaradas en riesgo por otras instituciones, no son sujetas a los procesos de regularización.

Recomendación: todos los estudios de zonas vulnerables y de riesgo que maneja la alcaldía deben ser remitidos al IP para que se haga la afectación en el SURE y, a su vez, el ICF de las áreas declaradas como protegidas, para que de alguna manera se levante la alerta. Asimismo, el tema debería ser una cuestión de seguridad nacional que involucre una mayor dotación de recursos, porque conlleva la parte de reubicación, traslado, etc., así como dar de baja de los títulos de propiedad que previamente se hayan otorgado en estas zonas, para evitar su aprovechamiento ilegal. Debería haber una sinergia entre ICF, ALCALDÍA E IP porque somos colaboradores en afectar a un tercero que podría ser un comprador, que en ignorancia compra un terreno que se ve limitado en cuanto a la construcción, uso y explotación.

Como parte del proceso de regularización, una de las recomendaciones expresada por los panelistas es crear vínculos de cooperación con las alcaldías municipales, mediante la firma de convenios que faciliten la inspección previa a la titulación con el fin de determinar qué parte, total o parcial es sujeta a vulnerabilidad o riesgo.

LGAF- RP, DIMENSIÓN IV

| LGI-RP Dimensión IV | EVALUACIÓN |
|---|---|
| <p><i>En las ciudades que presentan los mayores retos para la regularización existe un plan comprehensivo</i></p> | <p>A – Existe un plan comprehensivo de regularización a nivel de ciudades y este plan tiene recursos adecuados para su implementación (fondos, personal, equipamiento, etc.),</p> |
| | <p>B – Existe un plan comprehensivo de regularización a nivel de ciudades pero los recursos para implementar el plan (fondos, personal, equipamiento, etc.) son inadecuados,</p> |
| | <p>C – Existe un plan de regularización a nivel de ciudades, aunque este plan no es comprehensivo. Los recursos para implementar el plan (fondos, personal, equipamiento, etc.) son inadecuados,</p> |

D – No existe un plan de regularización a nivel de ciudad(es) y la regularización se lleva a cabo de manera ad hoc.

ANÁLISIS

Actualmente, Honduras no cuenta con un plan nacional de titulación en la que se involucren todas las instituciones facultadas para iniciar procesos de este tipo. Cada institución elabora sus planes anuales, los cuales se ejecutan a discreción, en su mayoría no están vinculados a programas sociales del gobierno.

El IP, cuenta con un plan específico orientado a mesas de regularización, pero no se trata de una planificación integral que incluya catastro, registro y que incluyan también el enfoque social y las necesidades de las comunidades. Asimismo, los procesos de regularización se enfocan en aquellas zonas que, previo al levantamiento catastral, se identificó tenencia irregular, con base a los mecanismos de regularización que la Ley de Propiedad y su Reglamento ya tiene definidos, y ha incorporado a ese registro catastral el registro de títulos de propiedad en dominio pleno en departamentos como Puerto Cortés, Yoro, Comayagua, Olancho, y sus diferentes municipios, a excepción del municipio del Distrito Central en el cual los procesos catastrales fueron orientados a procesos de titulación por haber realizado expropiaciones en colonias que por años los conflictos de titularidad fueron causa de desalojos a los pobladores. Para ejecutar nuevos procesos es necesario actualizar el catastro nacional, el cual durante los últimos años no ha sido debidamente actualizado, en principio por la limitación de recursos principalmente económicos, por ejemplo, el levantamiento catastral del Valle de Jamastrán determinó que el 70% es zona altamente productiva y carece de título de propiedad que les permita usar la tierra como garantía para préstamos de inversión.

La AMDC, a pesar de tener la facultad de llevar a cabo procesos de legalización en colonias no tiene una planificación a nivel municipal, solamente ejecutan actividades a demanda; los tiempos de respuesta no son eficientes, los procesos de elevación de dominio pleno individual se tarda más de un año y en el caso de titulación de colonias, la mayoría se encuentran dentro del ejido de Comayagüela en la que hay una prohibición que no se ha liberado, por lo que desde hace varios años la AMDC no ejecuta procesos de titulación de este tipo. La Municipalidad de Comayagua, es una de las que tiene los procesos más expeditos, el tiempo de respuesta es de dos meses, una de las razones es que es uno de los departamentos que está catastrado en un 90%.

El hecho de no tener un catastro actualizado, limita poder determinar cuáles son las ciudades que presentan mayores desafíos o problemas para la legalización. No obstante, los principales procesos de expropiación, por ejemplo, se han llevado a cabo en las principales ciudades del país.

En conclusión, no existe una articulación institucional en cuanto al establecimiento de un plan de regularización conjunto, con estrategias y objetivos compartidos, respetando las facultades que por ley se otorgan a cada una de las instituciones vinculadas. Dicho plan debe ser integral, es decir, contemplar aspectos socioeconómicos que vinculen a los beneficiarios a los programas sociales del gobierno.

LGAF- RP, DIMENSIÓN V

| LGI-RP Dimensión V | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p><i>Existen claros incentivos para la participación de los ocupantes en los procesos de regularización</i></p> | <p>A – Los ocupantes aprecian claramente los beneficios de participar en el programa de regularización. La regularización se ejecuta de manera que los costos de participar en el proceso (el tiempo que deben invertir y los costos directos incluyendo impuestos y derechos que deben pagar los beneficiarios) no constituyen una barrera para la participación de todos los sectores de las áreas bajo regularización,</p> <p>B – Los ocupantes aprecian claramente los beneficios de participar en el programa de regularización. Sin embargo, aunque los costos directos son bajos, se requiere invertir un tiempo considerable que se convierte en una barrera para la participación de algunos sectores de las áreas bajo regularización,</p> |

C – Los ocupantes aprecian claramente los beneficios de participar en el programa de regularización. Sin embargo, los altos costos y el tiempo considerable que se debe invertir para participar en el proceso constituyen barreras para la participación de algunos sectores de las áreas bajo regularización,

D – Los ocupantes no aprecian los beneficios de participar en el proceso de regularización y sus altos costos (tanto en costos directos como en tiempo) constituyen una barrera para la participación.

ANÁLISIS

La población es consciente de los beneficios asociados a tener un título de propiedad y las instituciones han hecho esfuerzo individual y en conjunto, para socializar los beneficios que conlleva legalizar sus tierras.

Las zonas que han sido sometidas a procesos de regularización por parte del IP en los últimos años, no representan ningún costo para los pobladores, ya que se envían comisiones hasta las propias comunidades para facilitarles el proceso y evitar los traslados hasta Tegucigalpa para realizar los trámites. En los procesos de Regularización llevados a cabo en asentamientos humanos que tiene definida una naturaleza jurídica, los ocupantes son informados previamente en asambleas de socialización que los tramites son completamente gratuitos, desde que realizan el levantamiento de su expediente hasta la entrega de su título de propiedad. El instituto de la Propiedad a través de la DGRP cubre los costos por levantamiento de expediente individual, emisión de plano catastral, y costos de servicios registrales para la inscripción de títulos de propiedad; una vez los ocupantes se enteran de los beneficios que recibirán al obtener su dominio pleno acuden a las mesas de regularización en forma masiva, es así como en los dos últimos años se ha podido legalizar más 21,000 predios en zonas que no poseían seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La referencia documental podrá encontrarse en todas las inscripciones que se han hecho en folio real.

Los tiempos de respuesta de cada uno de los mecanismos no tardan más de 6 meses, por ejemplo, las elevaciones de dominio útil a dominio pleno no pueden ser mayores a 3 meses, los títulos emitidos con el mecanismo de necesidad pública, una vez que el poblador paga el justiprecio, posterior a la notificación del banco, el tiempo de respuesta de un mes aproximadamente.

En la mayor parte de los municipios la población participa activamente en los procesos de titulación, pero, en municipios como El Progreso, la población es renuente, en gran medida a la cuestión política que juega un papel importante.

El mecanismo que presenta las mayores demoras es el mecanismo de expropiación por causa de necesidad pública, en caso de tomar la duración del mecanismo desde antes de la declaratoria, es ahí donde hay barreras de tiempo y barreras económicas, donde los pobladores se cansan de estar por varios años intentando regularizar sus predios. No obstante, el IP ha hecho esfuerzos significativos para acelerar este tipo de procesos y mantener informada a la población involucrada.

El Instituto de la Propiedad ha invertido el tiempo y el recurso económico disponible, con el objeto de hacerles de conocimiento a los beneficiarios de las prebendas que gozan al regularizar sus inmuebles. Haciendo la aclaración que depende el tipo de mecanismo que se implemente.

Los procesos que lleva a cabo el ICF, la participación activa de la población puede ser un obstáculo, ya que la facultad de dicha institución es otorgar solamente contratos de usufructo, algo que no resulta atractivo para los pobladores que le ameritan al título de propiedad la única herramienta que pueden usar como garantía y que les da una mayor seguridad jurídica. A pesar de ello, una vez que la institución explica que, por la ubicación de su predio, el mismo no puede ser titulado, los pobladores, en su mayoría, aceptan que el ICF les conceda permisos de usufructo del área por periodos de 40 años que pueden ser prorrogables y ese es un buen incentivo, así como el no pago de impuestos. Otro de los incentivos que promueve el ICF es la entrega de permisos de manejo comunitarios, a través de cooperativas, y viven de las ganancias que esto les genera, promoviendo así la aparcería comunitaria más que la individualización.

El proceso de regularización de terrenos forestales nacionales, la ley establece que le corresponde al ICF en coordinación con el INA crear los expedientes correspondientes para proceder a su recuperación, asimismo, determina un periodo de 3 meses para que la población presente documentos que amparen su posesión o dominio sobre dichos terrenos forestales; durante este tiempo, el instituto hace la socialización con la comunidad los beneficios y los planes de manejo del área. El tiempo de respuesta, una vez emitido el título a favor del Estado, si

es un área de producción se emite un contrato de manejo forestal comunitario, área de protección es un contrato de usufructo y el tiempo de respuesta van a la par con la delimitación de área. El CUF, no tiene costo para las personas ya que es un proceso que lo asume el ICF, lo que sí es que en el caso de las titulaciones con terrenos de los pueblos indígenas se ha hecho en conjunto con las demás instituciones competentes para resolver los desmembramientos en la forma correcta.

En el año 2015, se llevó a cabo un ejercicio en conjunto con el INA, IP e ICF, en el cual para demarcar la zona de Iriona y Culmí, en el Departamento de Colón, se trasladaron técnicos y funcionarios de las tres instituciones para explicar a la población cuál de las instituciones tenía facultades para regularizar cada uno de los predios según la naturaleza y vocación de la tierra. Esta actividad resultó ser muy satisfactoria y se obtuvo la participación de la población casi en su totalidad.

Para la AMDC, la mayor barrera es el tiempo, ya que sus trámites no son expeditos lo que no permite la participación de la población, pero en general el contribuyente sí aprecia el esfuerzo que realiza la municipalidad y sí realiza un pago simbólico del 10% del valor catastral para la que la Alcaldía haga la elevación, pero sí el tiempo es nuestro mayor problema en los procesos.

LGAF- RP, DIMENSIÓN VI

| LGI-RP Dimensión VI | EVALUACIÓN |
|--|--|
| <p><i>Existe un proceso y responsabilidades claros y bien documentados para la regularización</i></p> | <p>A – Existe un proceso claro para ejecutar la regularización con parámetros definidos (recursos, productividad, costos unitarios, etc.) para apoyar la implementación. Los roles y responsabilidades son claras y los procesos y responsabilidades están documentadas en un manual detallado soportado por material de entrenamiento adecuado,</p> |
| | <p>B – Existe un proceso claro para ejecutar la regularización con parámetros definidos (recursos, productividad, costos unitarios, etc.) para apoyar la implementación. Los roles y responsabilidades son claras. Sin embargo los procesos y responsabilidades no están documentados totalmente,</p> |
| | <p>C – Existe un proceso claro para ejecutar la regularización con algunos parámetros incompletos para soportar la implementación. Los roles y responsabilidades para la regularización son poco claros, D – El proceso para ejecutar la regularización no es claro, los costos y recursos requeridos para ejecutar la regularización son difíciles de estimar con certeza. Los roles y responsabilidades de los varios actores están pobremente definidas.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>Todas las instituciones vinculadas con los procesos de regularización territorial, cuentan con marcos legales que facultan dicha actividad.</p> <p>El IP se rige por la Ley de la Propiedad y su Reglamento, en donde los procesos y mecanismos de regularización están claramente definidos. Asimismo, en el año 2017, fue aprobado el manual de procesos y procedimientos, en el cual se establecen los procesos que se deberán implementar en cada mecanismo de regularización, así como las dependencias que conforman la Dirección de Regularización con las funciones muy bien detalladas. Uno de los principales resultados de tener bien definidas las responsabilidades, es que de todos los pobladores que han participado en las mesas de regularización a nivel nacional, el 95% de ellos ya cuentan con un título de propiedad de dominio pleno.</p> <p>El ICF, se rige por la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; también han hecho esfuerzos institucionales para la elaboración de un manual de procedimientos, mismo que está listo para ser socializado. La municipalidad cuenta con dos procesos, uno es el dominio pleno individual que es un proceso que se ha llevado a cabo durante muchos años y se encuentra bien documentado y reglamentado, el problema es cuando se va a legalizar una colonia entera, que es el otro proceso, ya que la Ley de Municipalidades menciona que hay ciertas limitantes, por ejemplo no se puede legalizarse varios predios a una sola familia, existen casos en el que cada</p> | |

integrante de una misma familia toma un lote exigiendo regularización, para resolver el caso la municipalidad no cuenta con un manual que especifique los pasos para resolver el conflicto.

Hay procesos que se vinculan, pero no están documentados, todas las consultas que realiza la DGRP-IP a la Alcaldía, las notas cruzadas y cada una de esas comunicaciones, no está definidas cómo deben de hacerse.

A pesar de la legislación nacional, la principal debilidad es la falta de un manual de procesos que rijan las actividades que se realizan en conjunto, por ejemplo, cuando se realizaron trabajos con el proyecto MOSEF. En general cada institución tiene claros sus procesos, pero no hay parámetros que rijan las relaciones interinstitucionales, a fin de que los esfuerzos que las autoridades de turno han hecho para estrechar lazos de cooperación con todos los actores, se institucionalice.

LGAf- RP, DIMENSIÓN VII

| LGI-RP Dimensión VII | EVALUACIÓN |
|---|---|
| <p><i>Los ocupantes participan activamente del proceso de regularización</i></p> | <p>A – Cuando el personal va al campo para demarcar los linderos y recopilar pruebas de posesión, virtualmente todos los titulares de derechos o sus representantes están disponibles para proporcionar evidencias y participar en el proceso de regularización. Esto es así porque han sido debidamente informados de la actividad de regularización, han tenido la oportunidad de formular preguntas y han sido informados con anticipación acerca de la información requerida, su rol en el proceso y el cronograma para su participación,</p> <p>B – Cuando el personal va al campo para demarcar los linderos y recopilar pruebas de posesión, los equipos de campo tienen que esforzarse en encontrar a los titulares de derechos o sus representantes. Esto es así porque aun cuando ha habido campañas de difusión pública en la comunidad, los titulares de derechos no han contado con información oportuna y confiable sobre cuándo deben estar disponibles en el campo para participar en el proceso,</p> <p>C – Cuando el personal va al campo para demarcar los linderos y recopilar pruebas de posesión, se producen demoras muy significativas en contactar a los titulares de derechos o sus representantes. Esto es así porque las campañas de difusión pública no han llegado a todos los interesados, particularmente a los titulares de derecho que están ausentes,</p> <p>D – Existe poca o ninguna discusión con los líderes comunales o titulares de derechos antes de que el personal de campo vaya al campo a demarcar linderos y recoger pruebas de posesión.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>La participación de la población es clave en todos los procesos de regularización, ya que ellos son los que brindan la información necesaria para dar inicio a la legalización mediante los diversos mecanismos. En el caso del IP, cuando son procesos de expropiación los pobladores sí están en conocimiento de todo el proceso y participan activamente. Sin embargo, cuando la Unidad de Catastro está presente en otros mecanismos, o actividades de barridos catastrales y todo el proceso de declarar zona catastral, vista pública etc., se dificulta encontrar a las personas que nos puedan brindar la información, ejemplo de ello es el levantamiento catastral en el Departamento de Cortés, donde hay muchos ocupantes desconocidos; también el trabajo que realizó en conjunto el IP con el ICF en el río del Hombre, donde los titulares no participaron en el proceso.</p> | |
| <p>Se debe tomar en cuenta que la regularización no sólo es para aquellas personas que no tienen un título de propiedad y en los esfuerzos por vincular el registro al catastro, se van a inspeccionar predios irregulares que no coincide el área física del predio con el área registrada y son en esos procesos donde existe mayor resistencia de los propietarios, a pesar que la Ley de Propiedad en su artículo No. 55, establece que los titulares de inmuebles dentro del territorio de la República, están obligados a proporcionar la información necesaria y de forma gratuita. Se considera que las causas de la renuencia a participar están ligadas principalmente a la</p> | |

vinculación que hacen entre el catastro y las cargas fiscales que se asocian, por lo que en su mayoría valoran más permanecer de manera irregular que tener una vinculación formal que lo obligue al pago de impuestos.

En muchos de los procesos de regularización, la DGRP-IP se encuentra con predios que no pudieron ser identificados sus ocupantes durante el proceso catastral, no obstante, dicha dirección a través de su unidad de apoyo catastral, ubica al propietario del predio y procede a realizar la inspección de campo y llenado de ficha para ingresar los datos al sistema y el poblador pueda levantar el expediente en la mesa de regularización y obtener su dominio pleno, en ese sentido podríamos afirmar que un 60% de los ocupantes son identificados en el levantamiento catastral, y un 40% son predios no identificados según los reportes del módulo de geo regiones del sistema SURE.

Las municipalidades también manifiestan tener dificultad en encontrar a los legítimos dueños de los predios, porque hay muchos inmuebles que están deshabitado o propietarios que no viven ahí, pero en su mayoría la población participa activamente en el proceso.

En muchas ocasiones las mismas instituciones gubernamentales se abstienen de participar en los procesos, de vistas públicas o procesos de expropiación, por ejemplo, si hay una escuela nadie de la secretaría de educación acude, incumpliendo la ley.

Todas las instituciones tienen un proceso de socialización previo a la llegada de los técnicos a campo, pero quizá haga falta una mayor socialización. El IP en los últimos años ha implementado exhaustivas campañas de socialización, lo que ha tenido como resultado un 80% de participación, no obstante, los recursos son limitados.

LGAF- RP, DIMENSIÓN VIII

| LGI-RP Dimensión VIII | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p><i>Las parcelas (lotes u otras unidades) se definen y registran de manera comprensible por la comunidad</i></p> | <p>A – Los linderos de las parcelas (o lotes) son demarcados públicamente en la comunidad, la comunidad tiene algún entendimiento y confianza en la tecnología utilizada para registrar la ubicación y dimensiones de la parcela (levantamiento de campo, fotomapas, etc.). Los mapas e información espacial (que incluye áreas de parcelas) que se producen para su publicación durante el proceso de regularización se confeccionan de forma que es entendida por los ocupantes de la comunidad.</p> <p>B – Los linderos de las parcelas (o lotes) son demarcados públicamente en la comunidad, pero la comunidad tiene un limitado entendimiento de la tecnología utilizada para registrar la ubicación y dimensiones de la parcela (levantamiento de campo, fotomapas, etc.). Los mapas e información espacial (incluyendo las áreas de parcelas) que se producen para su publicación durante el proceso de regularización se confeccionan de forma que es entendida por los ocupantes de la comunidad.</p> <p>C – Los linderos de las parcelas (o lotes) son demarcados públicamente en la comunidad, pero la comunidad tiene un limitado entendimiento de la tecnología utilizada para registrar la ubicación y dimensiones de la parcela (levantamiento de campo, fotomapas, etc.). Los mapas e información espacial (incluyendo las áreas de parcelas) que se produce para su publicación durante el proceso de regularización se confeccionan de forma que NO es entendida por los ocupantes de la comunidad.</p> |

D – Los linderos de las parcelas (o lotes) NO son demarcados públicamente en la comunidad. La comunidad tiene un limitado entendimiento de la tecnología utilizada para registrar la ubicación y dimensiones de la parcela (levantamiento de campo, fotomapas, etc.). Los mapas e información espacial (incluyendo las áreas de parcelas) que se producen, o bien no son publicadas durante el proceso de regularización o se confeccionan de forma que NO es entendida por los ocupantes de la comunidad.

ANÁLISIS

Los procesos de demarcación realizados por las instituciones, se hacen de manera pública en la comunidad. Los mapas e información espacial son comunicados a los propietarios, se le explica la forma del predio, sus dimensiones y colindantes; el proceso de vistas públicas es completo incluso se les imprimen los planos para que las personas vayan a ver si están conformes. En muchas ocasiones, posterior a la demarcación y el levantamiento catastral, los pobladores manifestaban no estar de acuerdo, pero el IP implementó el levantamiento de un Acta de Conformidad de Colindantes, donde cada titular de un predio, al finalizar el proceso, firma dicha acta para rectificar su aprobación.

Dentro de sus procesos de demarcación el ICF contempla audiencias públicas, en donde se convoca a toda la población presente en la zona y se les presenta la documentación que resulta del levantamiento catastral y se les brindan los polígonos y se firma un acta de conformidad con ellos.

La AMDC, manifiesta que uno de los problemas más recurrentes es el desconocimiento de los linderos, el levantamiento catastral se realizó de conformidad, no obstante, con el pasar de los años los titulares de determinado predio manifiestan desconocer los límites e invaden a su vecino.

Los instrumentos más reconocidos por las comunidades son la cinta, sin embargo, en la actualidad aparatos como la estación total o GPS son los utilizados en los procesos de medición, siendo estos poco reconocidos por las comunidades, pero más efectivos y brindan una mayor precisión y productividad en la medición de asentamientos, los pobladores no manifiestan problema en el proceso de medición.

LGAF- RP, DIMENSIÓN IX

| LGI-RP Dimensión IX | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p><i>Las parcelas (o lotes) son definidos y registrados de manera que permite su mantenimiento eficiente y costo-efectivo</i></p> | <p>A – Las mediciones y los datos producidos en el proceso de regularización se encuentran en un formato que permite su ingreso en el sistema operado por el organismo responsable del catastro. Estos datos pueden ser mantenidos y actualizados con poca o ninguna inversión (en equipo software/hardware, instalaciones para la gestión de datos, o entrenamiento) por parte del organismo responsable del catastro ,</p> |
| | <p>B – Las mediciones y los datos producidos en el proceso de regularización se encuentran en un formato que permite su ingreso en el sistema operado por el organismo responsable del catastro. El organismo responsable del catastro debe realizar algunas inversiones (en equipo software/hardware, instalaciones para la gestión de datos, o entrenamiento) para poder mantener y actualizar estos datos.</p> |
| | <p>C – Las mediciones y los datos producidos en el proceso de regularización se encuentran en un formato que permite su ingreso en el sistema operado por el organismo responsable del catastro. El organismo responsable del catastro debe realizar algunas inversiones (en equipo software/hardware, instalaciones para la gestión de datos, o entrenamiento) para poder ingresar los datos, mantenerlos y actualizarlos.</p> |
| | <p>D – Las mediciones y los datos producidos en el proceso de regularización NO se encuentran en un formato que permita su ingreso en el sistema operado por el organismo responsable del catastro.</p> |
| <p>ANÁLISIS</p> | |

El Registro Catastral es un registro técnico – administrativo que está conformado por la información geográfica correspondiente a bienes inmuebles de un territorio, tanto en área urbana como rural. La técnica de Folio Real, este registro debe estar vinculado al Registro Inmueble, el que le facilita la información geográfica necesaria para construir el folio de una propiedad, también al catastro que se realiza en las municipalidades, que son centros asociados, facilitando la actualización automática de la información.

El levantamiento catastral que se lleva a cabo por el IP, se realiza en un formato que pueda ser ingresado al Sistema Unificado de Registros SURE, administrado por el IP. Asimismo, todos los procesos de regularización llevados a cabo los últimos años han tenido como punto de referencia un registro catastro ingresado al sistema unificado de registros SURE, dando lugar con ello a que sea posible solventar los errores que pudieron cometerse en campo a través de un mantenimiento catastral (inspección y verificación de predio ya sea para ocupante desconocido, errores de medición por áreas, o colindantes información que es ingresada a dicho sistema, creando con ello un expediente digital de la información levantada en campo, la que se ha tomado como referencia en la emisión de títulos de propiedad.

El mayor inconveniente es que la información catastral generada por todas las instituciones vinculadas al tema de tierras, es manejada por cada institución en base de datos distintos, es decir, no hay homologación de los datos. Los únicos datos registrados y disponibles en el SURE, son los que se generan en actividades que se llevan a cabo de manera conjunta. En el caso del ICF, los únicos títulos que se registran en SURE son los que se inscriben a favor del Estado y toda la información sobre la entrega de contratos de usufructo y manejo comunitario, es manejada en bases de datos propias de dicha institución, información que debería quedar registrada también en IP y tener una clave asociada a la clave madre del predio. Asimismo, cada institución maneja una clave catastral diferente lo que dificultaría el ingreso de la información catastral de estas instituciones, no obstante, ya se está trabajando en la firma de un convenio interinstitucional para la homologación de claves catastrales. La recomendación es que estas instituciones hagan un esfuerzo de vinculación horizontal con módulos de inscripción en SURE.

Por otra parte, durante los últimos años el IP, ha estado impulsando el proyecto de los Centros Asociados Municipales (CAMS), para realizar funciones delegadas por el IP en materia de catastro, prestando servicios a la ciudadanía dentro de su territorio o municipio competente. La Municipalidad pone a disposición su infraestructura para prestar los servicios del IP a los usuarios, como un complemento a sus propios servicios y facultando al usuario la realización de múltiples trámites en una sola ventanilla, dejando al IP con una estructura organizativa compacta y de alto nivel para ejercer su rol normativo. Actualmente, existen 9 contratos de CAMS firmados, de los cuales 2 ya se encuentran operando (Comayagua y Siguatepeque) y Comayagua es el único municipio que está haciendo el mantenimiento de catastro en SURE. Estos procesos de tercerización permiten estandarizar criterios para brindar mayor seguridad jurídica como eje para la administración del territorio. El principal impedimento es que en la mayor parte de las municipalidades no se cuenta con el equipo y software necesarios para que el IP haga la transferencia de la información.

El IP debe hacer una inversión para mantener actualizada la información que ya se encuentra en el sistema.

LGAF- RP, DIMENSIÓN X

| LGI-RP Dimensión X | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <p><i>Existe una transferencia oportuna de los datos de regularización al sistema de registro formal de derechos sobre la tierra</i></p> | <p>A – Los datos e información producidos durante la regularización son incorporados en el sistema formal de registro de derechos sobre la tierra dentro de un mes luego de completada la regularización en el área de intervención,</p> <p>B – Los datos e información producidos durante la regularización son incorporados en el sistema formal de registro de derechos sobre la tierra dentro de los tres meses luego de completada la regularización en el área de intervención,</p> <p>C – Los datos e información producidos durante la regularización son incorporados en el sistema formal de registro de derechos sobre la tierra dentro de los seis meses luego de completada la regularización en el área de intervención.</p> |

D – Toma más de seis meses luego que se completa la regularización en el área de intervención, para que los datos e información producidos durante la regularización sean incorporados en el sistema formal de registro de derechos sobre la tierra.

ANÁLISIS

El proceso de registro de títulos de propiedad emitidos por la Dirección de Regularización Predial del IP, comprende un registro - catastro, así como un registro digital conformando un folio real, que concluye con un predio debidamente geo referenciados, a excepción de aquellos registros que aún no funcionan bajo la técnica de folio real, los cuales son inscritos en folio personal, conservando en el sistema SURE un registro - catastro sistematizado con toda la información catastral del predio. Luego de completada la regularización en las zonas sujetas a los procesos, los datos e información que se producen son incorporados al sistema de manera automática.

Según la última encuesta realizada por ASJ a inicios del 2018, sobre el nivel de satisfacción de los usuarios en cuanto a los trámites que realiza en el IP, demostró que el 61.4% está muy de acuerdo con la claridad y estandarización de procesos. No obstante, el 43.7% de los usuarios encuestados, manifestó estar muy de acuerdo con el tiempo que tardó su trámite.

La AMDC, también incorpora los datos al sistema de manera automática, una vez que se presenta la solicitud.

En el caso del ICF, la transferencia de datos de los contratos otorgados para el usufructo y de manejo forestal, es un proceso lento a lo interno de la institución y se tarda alrededor de 6 meses o más para ingresarlos al sistema, en la mayoría de casos, esto es así porque hay asentamientos ubicados en las zonas núcleo de las áreas protegidas y para entregar los contratos debe realizarse las delimitaciones nuevamente. En el caso de la inscripción de los terrenos a favor del Estado, anteriormente se tenían muchos inconvenientes porque los registradores del IP no tenían clara las funciones y competencias del ICF, pero en el año 2016, el IP lideró un proceso de homologación de criterios registrales a nivel interinstitucional, lo que coadyuvó a que el proceso sea más ágil y expedito.

Actualmente, sólo el INA no está inscribiendo ni otorgando títulos de propiedad. Sin embargo, autoridades de dicha institución manifiestan tener alrededor de 5,000 títulos, de procesos de titulación que dicha institución llevó a cabo años anteriores, que aún no inscritos en el IP.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XI

| LGI-RP Dimensión XI | EVALUACIÓN |
|---|---|
| <p><i>Existe un proceso eficiente para registrar y hacer seguimiento de disputas que surgen durante la regularización</i></p> | <p>A – El proceso de regularización registra de manera eficiente todas las disputas que surgen durante el proceso de regularización, hace un seguimiento de la resolución de estas disputas y proporciona reportes claros para guiar a los tomadores de decisión sobre los números y tipos de disputas que surgen, particularmente aquellos que no son resueltos en el campo,</p> <p>B – El proceso de regularización registra de manera eficiente todas las disputas que surgen durante el proceso de regularización, hace un seguimiento de la resolución de estas disputas. Sin embargo no proporciona reportes claros para guiar a los tomadores de decisión sobre los números y tipos de disputas que surgen, particularmente aquellos que no son resueltos en el campo,</p> <p>C – El proceso de regularización registra de manera eficiente todas las disputas que surgen durante el proceso de regularización, pero no hace un seguimiento de la resolución de estas disputas,</p> <p>D – El proceso de regularización no registra las disputas que surgen durante el proceso de regularización.</p> |
| <h3>ANÁLISIS</h3> | |

Todas las instituciones vinculadas a la administración de tierras, registran de manera eficiente todos los conflictos que surgen durante los procesos de regularización.

En el Sistema Unificado de Registros SURE, se ingresan las disputas que surgen de los procesos llevados a cabo por el IP, así como de todas las actividades que se hagan de manera conjunta. Sin embargo, no hay un proceso de seguimiento para esas personas que han manifestado situaciones de conflicto. El artículo No. 206 de la Ley de Propiedad, establece que, si hubiese sido declarado irregular un predio por causa de conflictos entre dos o más tenedores o poseedores, que aleguen tener posesión sobre el mismo predio en forma parcial o total, se levantará acta de pretensión. Si tal situación, después de seguir el proceso, no se concilia, la alerta de pretensión en el Sistema Unificado de Registros (SURE), de tal forma que no se le titule a ninguna de las partes mientras no diriman sus controversias por la vía judicial y el mantenimiento pueda realizarse teniendo como base una sentencia firme. El problema con este tipo de disputas es que cuando se realiza el levantamiento catastral, y surge el conflicto de pretensión, se documenta debidamente y se registra en el sistema, pero cuando se quiere darle seguimiento a tal situación se dificulta ubicar a las partes para seguir el proceso, mismo que resulta ser muy engorroso, no está bien socializado y tampoco es un proceso bien establecido con pasos definidos claramente.

El instituto de la Propiedad debe realizar el esfuerzo de elaboración de un manual que defina los pasos de manera clara y precisa, del proceso de solución de conflictos de este tipo, ya que, actualmente cualquiera persona puede presentar la pretensión sin respaldo documentado; a la fecha, en el sistema existen varios conflictos que desde el 2005 no se han dado de baja.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XII

| LGI-RP Dimensión XII | EVALUACIÓN |
|--|--|
| <i>No es un proceso eficiente para resolver disputas</i> | <p>A – Hay pocas disputas no resueltas en zonas sujetas a regularización y las partes fijas de la diferencia después de regularización tienen acceso a los medios eficientes y eficaces para resolver las disputas,</p> <p>B – Hay pocas disputas no resueltas en zonas sujetas a la regularización, pero las partes todavía en disputa después se enfrentan a dificultades de regularización y los altos costos en la resolución de disputas,</p> <p>C – Si bien el proceso de regularización resuelve muchas disputas que hay muchos conflictos no resueltos en zonas sujetas a la regularización, pero las partes todavía en disputa después de regularización disponer de medios eficaces y eficientes para resolver las disputas,</p> <p>D – Si bien el proceso de regularización resuelve muchas disputas que hay muchos conflictos no resueltos en zonas sujetas a regularización y las partes fijas de la controversia después se enfrentan a dificultades de regularización y los altos costos en la resolución de disputas.</p> |

ANÁLISIS

Durante los procesos de regularización predial implementados en las zonas a regularizar, surgen muchas disputas de diferente índole o naturaleza, algunas de las cuales se resuelven por la vía de la conciliación o en los procesos de vista pública, aquellas que no son posibles de resolverse por esta vía, son dirimidos por la vía judicial. Pero este proceso no es eficiente ya que quien cita a las partes en disputa, en primera instancia, es el órgano encargado de catastro, y para que esto suceda pueden pasar varios meses, por lo cual no existe un procedimiento efectivo.

Dentro de los mecanismos que contempla la Ley de Propiedad está la Regularización de Inmuebles por Causa de Necesidad Pública (Expropiación), mecanismo por el cual a la fecha se han regularizado por la DGRP-IP más de doscientas diecinueve (219) colonias a nivel nacional (Datos de verificación Decretos de Expropiación) y de las cuales el 80% de ellas ya se encuentran tituladas, los pobladores de estos asentamientos humanos han realizado los pagos a un justiprecio que una vez cancelado, el Instituto de la Propiedad ha procedido a legalizar de manera

gratuita sin pago por servicio registrales y entregado a los pobladores legalizando y poniendo fin de esta manera a los conflictos de titularidad que por años habían tenido.

Después de llevarse a cabo procesos de regularización, posterior a la entrega de títulos, los conflictos que surgen son pocos en comparación al universo de predios regularizados. La mayor conflictividad se da en situaciones que se regularizan con el mecanismo de causa de necesidad pública.

En Honduras falta experiencia en la tipificación de conflictos y la aplicación de métodos alternos de resolución de conflictos en procesos de regularización. Las instituciones como el IP (PATH) y el INA, tienen experiencia en la regularización de predios rurales y urbanos en los límites administrativos y sitios que son de su competencia y conforme a la Ley de Propiedad y otras leyes correspondientes se han elaborado manuales y procedimientos para cada una de las etapas (p. ej. levantamiento catastral, vista pública, administración de límites y sitios) y en éstos define el procedimiento para resolver conflictos acordes al caso. No obstante, se reconoce la necesidad de un documento que tipifique los conflictos, así como un manual de resolución de los mismo.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XIII

| LGI-RP Dimensión XIII | EVALUACIÓN |
|--|--|
| <p><i>Política de regularización no tiene lagunas que permiten que el abuso de la buena voluntad del gobierno</i></p> | <p>A – Sólo puede ser regularizado, en una propiedad de aproximadamente el mismo tamaño o una representación típica y en el caso de una persona con múltiples reclamos de propiedad , se les da prioridad para los inquilinos de regularización en todas las propiedades distintas de la propiedad principal reclamado por el arrendador informal,</p> <p>B – Sólo puede ser regularizado en una propiedad de aproximadamente el mismo tamaño que un gráfico típico , pero en el caso de una persona con múltiples reclamos de propiedad , no se les da prioridad a los inquilinos para la regularización de todas las propiedades que no sean la propiedad principal reclamado por el arrendador informal,</p> <p>C – Sólo puede ser regularizado en una propiedad, pero no hay límite de tamaño para que la propiedad y en el caso de una persona con múltiples reclamos de propiedad , no se les da prioridad a los inquilinos para la regularización de todas las propiedades que no sean la propiedad principal reclamado por el arrendador informal,</p> <p>D – Puede ser regularizado en múltiples propiedades sin límite de tamaño para las propiedades y en el caso de una persona con múltiples reclamos de propiedad, no se les da prioridad a los inquilinos para la regularización de todas las propiedades que no sean la propiedad principal reclamado por el propietario informal.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>*Por consenso de los panelistas, los indicadores de esta dimensión fueron modificados para una mejor evaluación.</p> <p>El IP, en la actualidad no presenta restricción alguna para la titulación de múltiples inmuebles a una sola persona, tampoco tiene un techo de área, esto por las reformas legislativas a la Ley de Propiedad en el año 2013, con las cuales se elimina del artículo No. 73, 75 y 77 de la Ley el techo de 25 hectáreas detentadas por personas naturales en áreas rurales y 1 hectárea en áreas urbanas; dejando también sin efecto el número de propiedades que una misma persona podía reclamar. El ICF, por su naturaleza de titular áreas forestales a favor del Estado, no tiene restricción en cuanto a la titulación; el otorgamiento de planes de majeo y contratos de usufructo tampoco tienen restricción de área ya que se enfocan más en el buen manejo en el aprovechamiento de las áreas protegidas.</p> <p>Por su parte el INA, bajo el amparo de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, establece en su proceso de expropiación de terrenos (nacionales, ejidales, rurales) ocupados ilegalmente por particulares, la opción de estos ocupantes de adquirir aquella tierra que hayan ocupado de manera pacífica, ininterrumpida y hayan sido objeto de explotación por un periodo no menor de 3 años y que su área no exceda las 200 hectáreas. No obstante, quedan excluidos de este beneficio las personas que sean propietarias de uno o más predios rurales con extensión igual o mayor al área indicada; si fuere menor, tendrán derecho a que se les adjudique y tittle</p> | |

aquella porción de tierras nacionales o ejidales que estuvieren ocupando hasta completar la superficie indicada. Asimismo, Las tierras cuyo pago esté pendiente, ya sean nacionales o ejidales de uso agrícola o ganadera, o tierras adjudicadas a beneficiarios de la reforma agraria, no podrán ser objeto de arrendamiento.

En lo que corresponde a la Alcaldía, la Ley de Municipalidades establece que ninguna persona podrá adquirir más de un lote de 500 metros cuadrados en las zonas marginadas. Asimismo, en los procesos de regularización de nuevas colonias, una persona que ya ha sido beneficiada anteriormente por estos procesos no podrá ser beneficiada nuevamente. Esto con el fin de que el beneficiario no abuse del proceso de regularizar, por lo que una colonia que está en proceso de regularización, se le solicita al ocupante una constancia catastral en la que se evidencie que no posee otros bienes inmuebles. Respecto al conflicto entre ocupante y legítimo dueño, para inscribir y dar dominio pleno, la alcaldía realiza inspección in situ para verificar que el ocupante vive en el lugar. No obstante, los panelistas manifiestan que es un proceso que puede generar disputas, ya que el ocupante en ese momento puede no ser el legítimo dueño (mismo que tampoco inscribió el inmueble), por ello, el proceso de vistas públicas que realiza el IP es de suma importancia, ya que, les quita responsabilidad a las instituciones públicas. Los panelistas concuerdan en que hay límites de áreas para legalizar el terreno, en cada uno de los diferentes mecanismos de regularización. Sin embargo, una sola persona puede regularizar varios predios, poniendo límites de área establecidos en la Ley.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XIV

| LGI-RP Dimensión XIV | EVALUACIÓN |
|--|--|
| <p><i>Las pruebas de elegibilidad para la regularización son accesibles y la concesión de derechos a los ocupantes es pragmático e incremental</i></p> | <p>A – Programas de regularización no se han cortado las fechas que excluyen de hecho una gran parte de los ocupantes informales y aceptan las formas comúnmente disponibles de la documentación (por ejemplo, recibos de impuestos y facturas de servicios públicos) como evidencia de la ocupación ELEGIBLES y emiten paso los derechos de propiedad a paso con los pasos posteriores que transfieren mayores derechos,</p> <p>B – Programas de regularización no se han cortado las fechas que excluyen de hecho una gran parte de los ocupantes informales y aceptan las formas comúnmente disponibles de la documentación (por ejemplo, recibos de impuestos y facturas de servicios públicos) como evidencia de la ocupación ELEGIBLES pero no emiten paso los derechos de propiedad a paso más adelante pasos transferir más derechos,</p> <p>C – Programas de regularización no se han cortado las fechas que excluyen de hecho una gran parte de los ocupantes informales pero no aceptan las formas comúnmente disponibles de la documentación (por ejemplo, recibos de impuestos y facturas de servicios públicos) como evidencia de la ocupación ELEGIBLES y no emitir paso a paso los derechos de propiedad con los pasos posteriores que transfieren mayores derechos,</p> <p>D – Programas de regularización han cortado las fechas que excluyen de hecho una gran parte de los ocupantes informales y no aceptan las formas comúnmente disponibles de la documentación (por ejemplo, recibos de impuestos y facturas de servicios públicos) como evidencia de la ocupación ELEGIBLES y no emiten paso los derechos de propiedad a paso con más tarde los pasos transferir más derechos.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>A lo largo del tiempo ha habido 2 modificaciones al tiempo para la legalización de las ocupaciones, únicamente para el mecanismo de Expropiación por causa de necesidad pública.</p> <p>Desde el 2005 – 2014: el enfoque de titulación en el IP era regularizar la ocupación mediante el mecanismo de expropiación y no en los otros mecanismos. Es hasta el 2014 que se inicia a darle la misma importancia a todos los mecanismos establecidos por la ley. Por ello, los expedientes de regularización por expropiación son la mayoría. Los últimos años la Dirección de Regularización del IP trabajan todos los mecanismos, mismos que establecen los requisitos y el tiempo en que deben presentar la documentación que acredite posesión; dichos documentos son prácticos y accesibles para la población.</p> | |

Como referente para levantar el expediente se tiene como base la ficha catastral, la documentación del predio y/o documentos que el poblador presente en las mesas de regularización, aparte de ello la prueba testifical que garantiza que la persona que está realizando la regularización de su predio tiene mucho tiempo de vivir en el lugar.

Una vez que el poblador ha realizado el pago justo por el predio, este se considera el legítimo dueño y puede hacer uso y gozar de los derechos inherentes. Incluso si se hace por cualquier otro mecanismo, por prescripción, por ejemplo, también goza de los derechos estipulados en ley y no hay restricción alguna a la transferencia de dominio. Siguiendo los procesos del IP, desde el momento en que un inmueble queda registrado en Folio Real, ya es un inmueble regularizado y traspasado los derechos, aunque la persona no haya reclamado el título de propiedad en físico.

Dentro de los mecanismos de regularización se contemplan cada uno de los requisitos de elegibilidad de un asentamiento humano sujeto a regularización siendo el requisitos sine qua non aquel que acredita los años de posesión con declaraciones testificales, o constancias de patronato que las comunidades reconocen como válidos, cabe mencionar que previo a la instalación de procesos de legalización ya la Dirección de Regularización Predial cuenta con la información sistematizada en SURE como expediente digital que conforma toda la información del ocupante, incluyendo los años de posesión y la referencia documental del predio, la cual es tomada como referente de la ocupación de ese poblador, en donde también determina las áreas, rumbos o colindantes.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XV

| LGI-RP Dimensión XV | EVALUACIÓN |
|--|--|
| <p><i>Hay un sistema eficiente de seguimiento y evaluación de la actividad de regularización</i></p> | <p>A – No hay un sistema eficaz para vigilar y evaluar el proceso de regularización con salidas de regularización clave desglosados por sexo, y otros grupos vulnerables, y la retroalimentación de la actividad de regularización claramente está siendo utilizado por los responsables políticos para mejorar las medidas de política y aplicación de regularización,</p> |
| | <p>B – Hay un sistema eficaz para vigilar y evaluar el proceso de regularización con salidas de regularización clave desglosados por sexo, y otros grupos vulnerables, pero los comentarios de la actividad de regularización no está claramente siendo utilizada por los responsables políticos para mejorar las medidas de política y aplicación de regularización,</p> |
| | <p>C – Existe un sistema eficaz para vigilar y evaluar el proceso de regularización pero los datos sobre los resultados clave de regularización no están desagregados por género, y otros grupos vulnerables,</p> |
| | <p>D – No existe un sistema eficaz para vigilar y evaluar el proceso de regularización.</p> |

ANÁLISIS

¿Cada institución tiene un sistema de medición y evaluación de la actividad de regularización predial, al cual le dan el debido seguimiento?

De manera independiente, cada una de las instituciones tiene mecanismos y sistemas de monitoreo de las actividades de regularización. El ICF, por ley, debe titular e inscribir a favor del Estado, en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y en el Registro de la Propiedad Inmueble, todos los bienes nacionales de uso público ubicados en el territorio nacional; para la regularización de la propiedad el seguimiento es a través del IP. No obstante, la regularización de la posesión, es la que mayores problemas representa, ya que a la fecha no hay un instrumento eficiente y eficaz que permitan darle el seguimiento debido una vez que se otorga el contrato de usufructo. Respecto a la información estadística, de los levantamientos que se han realizado solamente se tiene información a partir del año 2012, misma que está desglosada por sexo, familias beneficiadas y beneficiarios finales. No obstante, el ICF no sabe a ciencia cierta cuales son las áreas nacionales en el país, por lo que su competencia resulta ambigua al no tener certeza de las zonas en las cuales tienen influencia.

El IP, por su parte, tiene estadísticas a partir del año 2015 y un sistema de monitoreo y seguimiento de la actividad de regularización; la información estadística es manejada por cada una de las áreas del instituto y

esta es unificada en una sola base de datos a partir de información que se incorpora al SURE, respaldando los procesos con la vigencia de la Ley de Propiedad, los manuales de procesos y procedimientos.

A pesar que cada institución tiene sus propios procesos de monitoreo, no existe una metodología de trabajo conjunta y un sistema interinstitucional que documente los avances de las actividades realizadas por todas las instituciones, por ello, estimar el avance a nivel nacional de los procesos de regularización es una tarea difícil y no eficaz. Según los panelistas el objetivo es poder integrar en el SURE todas las actividades respecto a la regularización que haga cada una de las instituciones facultadas e integrar una sola base de datos y se mantenga actualizada la información.

Es evidente que la falta de un sistema que unifique la información ha permitido que, aunque todas las instituciones registran los títulos en el IP, hay un traslape de funciones e instituciones como el INA ha regularizado tierras donde no debió, al final eso es parte de una desarticulación. Por ejemplo, *“en el Valle de Nacaome, en el área de influencia de una empresa privada habían 6 sitios y el INA emitió títulos de propiedad, no obstante cuando se hizo la investigación de los sitios en conjunto con el INA e IP se constató que los 6 sitios eran privados y el INA ya había emitido 200 títulos, que al final fueron inscritos en el IP y ahí hubo un fallo en el sistema de monitoreo en el sentido de que no se tienen todos los insumos para llevar a cabo este tipo de actividades de manera desorganizada”*.

En el caso del IP, se ha tenido el cuidado y se lleva el proceso de regularización a las zonas con áreas ya definidas que se tiene identificada la naturaleza y debidamente catastradas. De manera individual cada una de estas instituciones tienen su propio sistema de seguimiento y evaluación de las actividades de regularización.

En conclusión, los panelistas expertos afirman que existen sistemas de monitoreo, mismos que están desarticulados con información fragmentada que cumplen con los objetivos particulares de cada una de las instituciones. Sin embargo, en los últimos 5 años, las instituciones se han preocupado por generar información estadística de los procesos que se llevan a cabo anualmente, pero dicha información es un fin en sí misma ya que no es utilizada por los altos funcionarios para la toma de decisiones.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XVI

| LGI-RP Dimensión XVI | EVALUACIÓN |
|--|---|
| <i>Regularización se lleva a cabo de una manera rentable</i> | <p>A – El costo por parcela de regularización (incluidos los costes directamente relacionados con la cartografía base, delimitación y declaración de derechos , la topografía y la cartografía , la exhibición pública , solución de controversias y el registro) es inferior al 5 por ciento del valor promedio de las propiedades en el área de estar regularizado,</p> <p>B – El costo por parcela de regularización (incluidos los costes directamente relacionados con la cartografía base, delimitación y declaración de derechos , la topografía y la cartografía , la exhibición pública , solución de controversias y el registro) está entre el 5 y el 10 por ciento del valor promedio de las propiedades en el área de siendo regularizada,</p> <p>C – El costo por parcela de regularización (incluidos los costes directamente relacionados por base mapeo, demarcación y adjudicación de derechos , Topografía y Cartografía , exhibición pública , solución de controversias y el registro) está entre 10 y 20 por ciento del valor promedio de las propiedades en el área de estar regularizado,</p> <p>D – El costo por parcela de regularización (incluidos los costes directamente relacionados con la cartografía base, delimitación y declaración de derechos, la topografía y la cartografía, la exhibición pública, solución de controversias y el registro) es superior al 20 por ciento del valor promedio de las propiedades en el área de estar regularizado.</p> |
| ANÁLISIS | |

En los procesos de regularización masiva, tiene un costo muy bajo, pero si el propietario de manera individual quiere realizar la regularización resulta ser un trámite muy costoso (pago de abogados, levantamiento catastral, traslados, tiempo, etc.). Según estimaciones del IP, un título de propiedad tiene un costo entre L. 1,021 y L. 2,000 (aproximadamente USD 43 y 50 dólares estadounidenses) incluyendo el catastro y la emisión del dominio pleno. Para el poblador no representa ningún costo, ya que la Ley establece que, los títulos que extiendan el Instituto de la Propiedad (IP) como resultado de los procesos de regularización estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, tasas y formalidades para su registro. Los mismos se extenderán mediante el uso de formularios estandarizados sin la asistencia de notario, no así los posteriores actos o contratos que se deriven de los mismos.

Según estimaciones del ICF, regularizar 500 hectáreas le cuesta a la institución un aproximado de L. 200,000 (aproximadamente USD 8,300 dólares estadounidenses) y la regularización no tiene ningún costo.

La Alcaldía, por su parte, no tiene el cálculo del costo de emitir un título. No obstante, los bienes inmuebles ejidales urbanos en posesión de particulares pero que no tengan dominio pleno, podrá la municipalidad, a solicitud de éstos, otorgar el dominio pleno pagando la cantidad que acuerde la Corporación Municipal, a un precio no inferior al diez por ciento (10%) del último valor catastral o en su defecto, del valor real del inmueble excluyendo en ambos casos las mejoras realizadas a expensas del poseedor. En caso de los predios urbanos ubicados en zonas marginales, el valor del inmueble será el precio que no deberá ser superior al 10% del valor catastral del inmueble excluyendo las mejoras realizadas por el poseedor.

Según las estimaciones de los panelistas, el costo promedio de regularizar un terreno está entre el 4 y 5% del valor del inmueble, en un proceso de regularización masiva. Señalan que un estudio que se realizó en la Col. Flor del Campo en 2004, un predio tenía el costo de L. 70,000 (aprox. 2,900 USD), pero cuando se regularizó, su costo subió a casi L. 300,000 (aprox. 12,500 USD) (Valor del predio antes de regularizar y el costo del IP sobre ese valor, el plus es cuando se regulariza el valor del predio sube más de un 100%).

De manera individual, no hay un estudio que especifique cuanto es el costo de generar un título, los expertos usan como referencia el plan nacional de titulación de 2012. Cabe destacar que el IP con el apoyo de la Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ) está realizando el proceso de estimar los costos por cada uno de los servicios que realiza la institución.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XVII

| LGI-RP Dimensión XVII | EVALUACIÓN |
|---|--|
| <p><i>Regularización se completa de manera oportuna</i></p> | <p>A – Derechos en zonas sujetas a regularización en general, reciben los primeros certificados de derechos producidas como consecuencia de la regularización en los 3 meses después de la fecha en la que los límites se demarcaron y la evidencia se reunieron en el campo,</p> <p>B – Derechos en zonas sujetas a regularización en general, reciben los primeros certificados de derechos producidas como consecuencia de la regularización de entre 3 y 6 meses después de la fecha en que los límites se demarcaron y la evidencia se reunieron en el campo,</p> <p>C – Derechos de las zonas sujetas a regularización en general, reciben los primeros certificados de derechos producidas como consecuencia de la regularización de entre 6 y 12 meses después de la fecha en la que los límites se demarcaron y la evidencia se reunieron en el campo,</p> <p>D – Por lo general, tarda más de un año después de la fecha en que los límites se demarcaron y la evidencia se reunieron en el campo de los titulares de derechos a recibir los primeros certificados de derechos producidos como consecuencia de la regularización.</p> |
| ANÁLISIS | |

Para la evaluación de esta dimensión, los panelistas expertos acordaron no tomar en cuenta el catastro como paso previo, ya que actualmente se está trabajando con una base ya hecha, es decir, se está titulando las zonas ya catastradas.

Si se estima el tiempo partiendo de la delimitación de un inmueble, se estima que el proceso de catastro y vista pública demora aproximadamente 4 meses, luego el proceso de las mesas de regularización y los procesos internos, el proceso dura más de 6 meses. Sin embargo, actualmente a lo interno del IP se han desarrollado planes de mejora enfocados a la reducción de los tiempos y hay casos en los que el proceso dura entre 3 y 6 meses. Los procesos de mesas de regularización (levantamiento de expedientes), y posterior trabajo de gabinete que comprende el análisis de cada expediente individual conforme a datos de registro catastro el otorgamiento de un título de propiedad tarda entre los tres a seis meses posterior a que el poblador realice su trámite en las mesas de regularización, en el entendido que desde el momento que el predio se encuentra inscrito ya se considera una parcela legalizada y su registro se refleja en sistema unificado de registros SURE, aunque el título de propiedad no haya sido entregado al beneficiario.

En el caso del ICF, cuando otorga planes de manejo y contratos de usufructo, como la complejidad de los conflictos son menores es un proceso que dura un periodo corto de tiempo. Lo que verdaderamente demora es el proceso de identificación, medición y titulación de un área protegida.

Los procesos de titulación más tardíos son los de la Alcaldía de la Municipalidad del Distrito Central, asegurando que el proceso de aprobar una colonia para su legalización dura más de un año y la emisión de un título de propiedad más de 6 meses.

LGAF- RP, DIMENSIÓN XVIII

| LGI-RP Dimensión XVIII | EVALUACIÓN |
|---|--|
| <p><i>Derechos de las mujeres se han regularizado por completo</i></p> | <p>A – Más del 45% de los certificados de tierras regularizadas para las personas físicas están registrados a nombre de las mujeres, ya sea de forma individual o conjunta.</p> <p>B – Entre el 35% y el 45% de los certificados de tierras regularizadas para las personas físicas están registrados a nombre de las mujeres, ya sea de forma individual o conjunta,</p> <p>C – Entre el 15% y el 35% de los certificados de tierras regularizadas para las personas físicas están registrados a nombre de las mujeres, ya sea de forma individual o conjunta,</p> <p>D – Menos del 15% de los certificados de tierras regularizadas para las personas físicas están registrados a nombre de las mujeres, ya sea de forma individual o conjunta.</p> |
| ANÁLISIS | |
| <p>La legislación hondureña en diferentes figuras jurídicas define mecanismos para Salvaguardar los derechos de la mujer al acceso a la tierra, tal es el caso del artículo 103 de la Ley de Propiedad que literalmente dice: Todo título de propiedad que se otorgue como resultado del proceso de regularización y que beneficie a una familia deberá otorgarse de forma conjunta a los cónyuges o unión de hecho. Cuando existan controversias entre ambos deberá otorgársele al cónyuge o compañero (a) de hogar que tenga el cuidado personal y continuo de los hijos. Toda persona mayor de dieciocho (18) años se considera habilitada para recibir los beneficios de estos procesos de regularización.</p> <p>Asimismo, la Ley de Municipalidades en su artículo 108, establece que todo título de propiedad que otorgue la municipalidad en cumplimiento de su política social, deberá hacerlo en forma conjunta con el cónyuge, compañera o compañero de hogar.</p> <p>De igual forma la Ley de Igualdad de oportunidades para la mujer, en su artículo No. 73 en su primer párrafo manifiesta que: Constituyen patrimonio familiar, los bienes inmuebles urbanos o rurales, adquiridos por los usuarios finales de los programas de interés social o de titulación de tierras que sean financiados directa o indirectamente por el Estado. Dichos bienes deberán ser inscritos en el registro de la Propiedad, a nombre de ambos cónyuges o de las personas que convivan bajo el régimen de unión de hecho, inscrita en el Registro Civil o aun cuando esta no esté legalmente reconocida. Los anteriores solo son una muestra de la protección que el</p> | |

Estado de Honduras brinda a las mujeres en materia de acceso la tierra y corresponde a las instituciones rectoras de los procesos de titulación darles cumplimiento a estas normativas.

En el caso del IP, según datos estadísticos de los últimos años en los procesos de regularización se han medido los índices de equidad de género en el otorgamiento de títulos de propiedad por todos los mecanismos de regularización y hemos encontrado que más del 45% de predios regularizados ha sido emitido a favor de mujeres o en forma conjunta por su compañero de hogar y sus hijos. Los procesos de regularización por causa de necesidad pública, más del 70% se regulariza a favor de la mujer, 51% mujeres y personas de la tercera edad. Género es parte de los pilares del usufructo comunitario y en los contratos de usufructo también se fomenta el tema de género.

Anexo 9: Pauta de entrevista semi – estructurada otros actores

1. ¿Cuál es su percepción sobre los procesos de regularización predial?
2. ¿Considera que hay un avance significativo en cuanto al aumento de la seguridad jurídica en Honduras?
3. ¿Cuál ha sido la participación de _____ como actor social?
4. ¿Cuáles cree que deben ser los mecanismos que el Estado debe implementar para mejorar la situación de la tenencia y la irregularidad?
5. ¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para que no han permitido el establecimiento de una política nacional de tierras?
6. ¿Cuál sería la propuesta, para sanear y fortalecer tanto las instituciones como las relaciones con los demás actores (beneficiarios, empresarios, campesinos)?
7. ¿Hay eficiencia en la resolución de conflictos?
8. ¿Considera que un Títulos de propiedad es un instrumento de desarrollo económico?
9. ¿Cuáles considera que son las principales barreras para la RP?
10. Utilidad actual del marco jurídico
11. ¿las instituciones cuentan con la confianza y credibilidad necesaria?

Anexo 8: Cuadro de análisis de las dimensiones de la investigación por sector y actor.

| Dimensiones de la investigación Sector Campesino y Patronatos | | | | | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|--|---|---|--|
| Actor | Nivel de avance de la RP en HN | Percepción sobre los procesos de RP | Eficacia en la resolución de conflictos | Títulos de propiedad como instrumentos de desarrollo económico | Barreras para la RP | Prioridad en el establecimiento de una política Nacional de Tierras | Utilidad actual del marco jurídico | Credibilidad de las instituciones rectoras | Temas emergentes |
| Villa Campesina Sr. Rafael Alegría | Hay un abandono total del sector. La regularización urbana es caótica y es una necesidad, en el campo, por ejemplo, tierras que eran de carácter nacional venía el IP e inscribía grandes cantidades de tierras a privados y ha sido una práctica. | Hay un debilitamiento tremendo de la institucionalidad, el INA hoy prácticamente no existe, no tiene presupuesto ni solidez lo que ha ocasionado un problema grave e el sector agrario. Yo siempre he alegado que no es ese el objetivo de la regularización, no es el enfoque correcto, ya que se debe orientar más a un enfoque social. | No hay eficacia en la solución de conflictos, durante los últimos gobiernos se han asesinado más de 128 campesinos (as) y han ido a parar a la cárcel más de 7,000 campesinos, incluyendo a 1,700 mujeres, porque la mujer hoy en día también está luchando por la tierra y es reprimida salvajemente. En el 2018 acusaron en tribunales a niños que encontraron usurpando tierras, los capturaron y fueron llevados a tribunales, en La Paz. | Efectivamente, la regularización es darle a cada quien la seguridad jurídica de su predio, es decir, si yo estoy en un predio por cierta cantidad de tiempo y por cualquier motivo no tengo un título deben dármele, eso es regular "regular lo irregular". Es el instrumento que me permite acceder a un conjunto de opciones para salir de la pobreza. | 1.No hay políticas públicas para impulsar procesos de reforma agraria. 2.La institucionalidad del sector agrícola está desarticulada. 3.Hay muchas instituciones que manejan información sobre un solo tema, el INA el IP las Alcaldías, es nefasto no hay datos actualizados yo me canso de pedir el total de la tierra privada y nadie sabe, yo le pregunto al INA y no saben, nadie sabe. | Es tiempo ya de redefinir, rearticular una política pública de tierras, territorio, bienes naturales, que venga desde el Estado, pero debe haber un movimiento fuerte del campesino. Asimismo, un sistema de gobernanza que se incluyan a todos los actores en el sistema. | No es útil. En 1992 con la Ley de Modernización del Sector Agrícola, implementa el modelo neoliberal, en el sector agrícola el gobierno le da el tiro de gracia a la Reforma Agraria, se privatiza todo, los procesos de capacitación se desarticularon, prácticamente el crédito agrícola desapareció, la asistencia técnica en el INA y la SAG se privatizó. La ley autoriza a los campesinos a vender la tierra que se les otorgó en procesos de reforma agraria y se creó un gran mercado de tierras. | No tienen ninguna credibilidad, hay mucha corrupción, por ejemplo, en el Caso Pandora descaradamente se sacaron L. 300 millones para campañas políticas. La corrupción de las instituciones públicas es eminente, actualmente el director del INA está preso por implicaciones en el caso Pandora, el Ministro de la SAG también está preso por desvío de fondos y otros funcionarios públicos con requerimiento fiscal por depredación en la zona sur, todo un sistema de corrupción una conjugación terrible: desarticulación, represión, corrupción. - Ahora no hay confianza en el INA ni IP, estamos a la mano de Dios y es un grave problema. De manera honesta, el país está terriblemente destruido, nadie cree en nadie y todos nos desconfiamos de todos. | Cambio climático. - Los procesos de reforma agraria nunca se dieron como debían ser (distribución de tierras). -Políticas neoliberales y la nueva ley de modernización del sector agrícola |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|--|--|---|--|
| <p style="text-align: center;">CONAFEPH</p> | <p>Creemos que el Estado ha dado pauta de poner atención a los procesos de legalización de tierras, creando entidades (como la UEE) que dan respuesta a la solicitud de CONAFEPH</p> | <p>1.La dirección de RP del IP se ha reestructurado y todo lo que hemos hecho nosotros, en este año, se han dado por aceptado, tenemos la percepción de que hay una voluntad de darle un seguimiento a nuestra solicitud. 2.El proceso de levantamiento catastral es débil en algunos departamentos, los técnicos no verifican con exactitud dando paso a conflictos entre propietarios. 3.En los procesos de regularización por causa de necesidad pública, los documentos que se solicitan como medios de prueba son flexibles y al alcance de todos los ciudadanos. 4.El proceso de expropiación por causa de necesidad pública, ha perdido el enfoque social, ya que antes de emitir la declaratoria no se comunica a las comunidades sobre los posibles obstáculos para una denegatoria, lo que ha provocado consecuencias serias para los pobladores.</p> | | <p>Claro que sí, las comunidades que no tienen legal su tierra están perdiendo oportunidad de ofrecerla como garantía para un préstamo. También se han perdido mucho de la cooperación de ONG's.</p> | <p>La mano política en los procesos de legalización de tierra no se ha terminado.</p> | | <p>La Ley de Propiedad su enfoque social es muy flexible y abierta lo que da paso a muchas interpretaciones utilizada para cada beneficio. Quizá el criterio de interpretación que se esté usando no sea de la satisfacción de CONAFEPH porque esta interpretación es bien limitada.</p> | <p>Sí, ahora vemos resultados, hemos creído en la Unidad de Expropiación, hay ciertas cosas que hay que mejorar, pero se ha hecho todo apegado a Ley, yo siempre he creído y creo que la UEE está haciendo las cosas como tienen que ser, pero hay que agilizar los trámites.</p> | |
|--|--|--|--|--|---|--|--|---|--|

Dimensiones de la investigación Sector Sociedad Civil

| Actor | Nivel de avance de la RP en HN | Percepción sobre los procesos de RP | Eficacia en la resolución de conflictos | Títulos de propiedad como instrumentos de desarrollo económico | Barreras para la RP | Prioridad en el establecimiento de una política Nacional de Tierras | Utilidad actual del marco jurídico | Credibilidad de las instituciones rectoras | Temas emergentes |
|--|--|--|---|--|--|---|--|--|--|
| Asociación para una Sociedad Más Justa Sra. Anajansi Alvarado | <p>Sí, tenemos una Ley de Propiedad vigente, un Instituto de la Propiedad fortalecido y comprometido con ser un ente normador y regidor que garantiza la seguridad jurídica a los poseedores de la tierra.</p> | <p>Se han iniciado los primeros ejercicios para la delegación de ciertas acciones a instituciones con las competencias y habilidades establecidas, lo que permitirá disminuir los tiempos de respuesta, eliminar moras, fortalecer la operatividad de algunos servicios y reducir los costos para los beneficiarios.</p> | | | <p>1.No hay cohesión entre las diferentes instituciones que atienden los temas relacionados con la tenencia de la tierra desde la diferente vocación de esta, sea forestal, rural o urbana. Hoy en día las iniciativas se hacen de manera separada sin ningún tipo de coordinación, apuntando solo al cumplimiento de metas de la institución y no del sistema como un todo.</p> | <p>Es importante contar con una política nacional de tierras que actúa como instrumento de ordenamiento de la propiedad, eliminando los problemas derivados de la fragilidad en la distribución, asignación y acaparamiento de la tierra.</p> | <p>El proceso de titulación requiere de una base legal y una infraestructura modernizada que sea capaz de administrar el proceso eficientemente, con un gobierno comprometido a resolver la problemática de la ocupación ilegal, los conflictos en la tenencia, así como la generación de una estrategia para la actualización del catastro nacional y la vinculación con las municipalidades en el sistema.</p> | <p>Sin duda alguna, hay mucho trabajo por hacer, pero se han sentado las bases para fortalecer la institucionalidad, rendición de cuentas y transparencia del Instituto de la Propiedad, lo que viene a coadyuvar con el fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.</p> | <p>Es importante contar con un juzgado de tierras que permita el análisis y resolución expedita y legal sobre los conflictos en la tenencia y ocupación de la tierra. Los procesos de monitoreo en la implementación de los proyectos de regularización no ha sido tan oportuno.</p> |

| | | | | | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|---|--|--|--|
| <p>Frente Nacional de Resistencia Popular FNRP Sr. Juan Barahona</p> | <p>Hoy la propiedad de la tierra sigue estando concentrada. El Estado desde que empezó a implementar el modelo neoliberal no entrega tierra a los campesinos, por lo tanto, no ha llevado a cabo una reforma agraria.</p> | <p>la titulación no es una reforma, es la acción final dentro del procesos de reforma agraria, que es la legalización de las tierras a favor de los campesinos. Solo se ha estado titulando pequeñas parcelas, lo que no es reforma agraria. El Estado hasta ahora no se ha preocupado por resolver este problema de manera integral, solo se han dado algunas legalizaciones con fines electorales.</p> | <p>No ha solucionado los conflictos, ya que al no haber una distribución de la tierra se producen confrontaciones entre campesinos y terratenientes. El conflicto agrario sigue existiendo, el nulo acceso a la tierra por parte de los campesinos para trabajarla, además no se les da asistencia técnica, crediticia, que tiene que ver con el desarrollo integral de su actividad.</p> | <p>Un título de propiedad adjudicado es un documento de garantía que les puede servir para adquirir prestamos, pero no basta esto, el Estado debe encargarse de brindarle asistencia técnica, crediticia y garantizarles el mercado.</p> | <p>1.La forma de aplicación actual es un modelo que favorece a los intereses del gran capital, de las transnacionales, y de la oligarquía. 2.Duplicidad de funciones.</p> | <p>El verdadero problema es la falta de política unificada.</p> | <p>No beneficia a la clase obrera, la Ley de Modernización del Estado fue una intención perversa por parte del gobierno de turno para despojar a los campesinos de la propiedad de sus tierras y concentrar las tierras en manos de los terratenientes. - Con la creación de tantas instituciones (IP, INA) con facultades sobre la tierra es el mismo Estado que crea los conflictos.</p> | <p>La justicia en este país solo se aplica en favor de los más fuertes, los terratenientes, ya que, vía tribunales, los terratenientes han ganado estas tierras, irrespetando los derechos de posesión de las tierras a lo largo de los años, ordenando devolver las tierras a los terratenientes.</p> | <p>El problema histórico es la concentración de tierras en pocas manos, que nunca ha sido distribuida a los campesinos</p> |
|---|---|--|---|--|---|---|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|---|--|--|---|--|--|
| <p>Partido Libertad y Refundación LIBRE Ex Presidente Manuel Zelaya Rosales</p> | <p>No hay seguridad jurídica</p> | <p>El problema no son los procesos sino quién lo hace, porque aquí el Estado es inmensamente sectario, si gobierna un partido el tren está en contra del otro y si vos tenés tierra y eres del otro te mandan a afectar.</p> | <p>No, las instituciones regulan a favor de los grandes terratenientes. Las leyes contemplan mecanismos de solución de conflictos, pero esos problemas se multiplican cuando el sistema no coopera para eso sino más bien lo corrompe.</p> | <p>Bajo una concepción más socialista, un título de propiedad no sería más que el garante de la titularidad y posesión de un predio porque debe existir un ordenamiento, pero no sería un mecanismo de desarrollo económico. Bajo el sistema capitalista la propiedad es un bien que se cambia, se intercambia, se vende; hace lo que quieres y está sujeto a las leyes del mercado no es una visión ordenada del desarrollo.</p> | <p>1.En el sistema capitalista impuesto en Hn, los bienes los administra el que tiene más poder, el que tiene más fuerza, el que tiene las armas y el que tiene el dinero. 2.En Honduras no hay una clasificación de suelos, ni hay tampoco una limitación de las áreas.</p> | <p>El problema no es crear un marco teórico, el marco teórico ahí está en los libros y en las leyes, el problema es que la ejecución del poder es corrupta, se basa en intereses particulares no en el bien común, no hay concepto de nación. Que exista o no una política es irrelevante, el foco está en la ejecución, pero claramente es necesario un instituto de tierras.</p> | <p>Hay muchas leyes, hasta para tirar para arriba, pero no se aplican en beneficio del bien común sino en beneficio de pequeños sectores comerciales. Todos los marcos legales han sido proyectos pilotos.</p> | <p>No, las organizaciones se han politizado, están corroídas por el mismo sistema capitalista y hoy más bien se vuelven en instituciones que no resuelven ni plantean una política pública para el desarrollo. -Hay impunidad y corrupción</p> | <p>No hay desarrollo porque hay un mal uso de los suelos por la agricultura y es problema que ha generado el Estado por no tener un registro de los usos del suelo. - Separación de poderes. -Nunca ha habido una verdadera reforma agraria.</p> |
| <p>Salvador de Honduras Ing. Salvador Nasralla</p> | <p>No, en el país no hay seguridad jurídica.</p> | <p>Los procesos se realizan a beneficio de los que están en el poder.</p> | <p>No, en cierta medida fomentan la picardía de la gente. Actualmente hay una mala forma de administrar la tenencia de la tierra. El hecho que no haya credibilidad en los entes judiciales acentúa los conflictos, si un empresario soborna a un juez termina quedándose con la tierra.</p> | <p>En Hn la teoría de Hernando De Soto no se cumple, porque, aunque se tenga un título de propiedad, la certeza de que ese documento es legítimo es baja y la banca no lo acepta limitando el acceso de la población a beneficios financieros.</p> | <p>1.No hay participación ciudadana 2.La regularización solo se lleva a cabo bajo la visión gubernamental y de los que quieren aprovecharse de la tierra. 3.Poder e intereses de políticos y empresarios (tráfico de influencias).</p> | <p>Por supuesto, se necesita una política de Tierras</p> | <p>Hay vacíos en el marco jurídico, las leyes en Hn están hechas a favor de los intereses de los que están gobernando, que ocupan sus puestos para el tráfico de influencias con los empresarios y ese es el gran problema.</p> | <p>No hay credibilidad ni confianza en las instituciones, no hay garantías y en conclusión no hay institucionalidad.</p> | <p>1.A parte de la política de tierras se necesita regularizar la salida del flujo del dinero desde los bancos para poder reactivar el sector económico. 2.Independencia de poderes</p> |

Dimensiones de la investigación Sector Privado – Empresarial

| Actor | Nivel de avance de la RP en HN | Percepción sobre los procesos de RP | Eficacia en la resolución de conflictos | Títulos de propiedad como instrumentos de desarrollo económico | Barreras para la RP | Prioridad en el establecimiento de una política Nacional de Tierras | Utilidad actual del marco jurídico | Credibilidad de las instituciones rectoras | Temas emergentes |
|---|---|--|---|--|---|--|--|---|------------------|
| Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa Sr. Rafael Medina | Considero que no tenemos un nivel de avance significativo; 90 de cada 100 personas van a decir que no ven cambio alguno en la RP. | La percepción que escucho de los empresarios es que la RP ha sido mala en Hn, y muy probablemente sea mala por orígenes estructurales y no precisamente por el desempeño de las instituciones encargadas de ello. Los procesos no están claramente establecidos. Los procesos no son coordinados, se titula dónde no hay mecanismos para el desarrollo | No en su totalidad, considero que el Estado también ha contribuido a la generación de conflictos. Muchos procesos de expropiación incitan la invasión que es lo que hace la CONAFEPH. | Sí | 1.Diversidad de catastros que hay (municipales, del INA, ICF, IP) y todos con una perspectiva diferente, la cual no ha sido precisamente cuidar la tenencia de la tierra sino el uso de la misma. 2.No hay registro actualizado. 3.Falta cultura registral. 4.Procesos engorrosos y poco accesibles. | Sí, una sola institución debiera tener facultades para la regularización y coordinación en el tema de tenencia, con una sola plataforma que concentre la información catastral. Pero sí creo que lo fundamental sería unir todos los catastros para que podamos dar una solución integral. | No es el adecuado, en lo que más se debe avanzar es precisamente en las leyes. | No hay credibilidad por los múltiples actos de corrupción que se conocen. | |
| Consejo Hondureño de la Empresa Privada COHEP | | | | | | | | | |

Dimensiones de la investigación Sector Académicos y Expertos

| Actor | Nivel de avance de la RP en HN | Percepción sobre los procesos de RP | Eficacia en la resolución de conflictos | Títulos de propiedad como instrumentos de desarrollo económico | Barreras para la RP | Prioridad en el establecimiento de una política Nacional de Tierras | Utilidad actual del marco jurídico | Credibilidad de las instituciones rectoras | Temas emergentes |
|------------------------------------|---|--|--|--|---|--|---|--|---|
| <p>UEE Sra. Mirna Mejía</p> | <p>Ha habido avances y en este momento hay voluntad política para generar los cambios necesarios, pero el verdadero reto es la sostenibilidad o continuidad de esa voluntad política para llevar a cabo esos cambios.</p> | <p>La visión actual de la presidencia de la República es darle un enfoque humanista al proceso de regularización predial, mediante el abordaje integral de la situación.</p> | <p>El IP desde su creación ha mostrado falencias en cuanto a la solución de conflictos, por lo que se le ha delegado a la UEE la facultad de solución de conflictos en aquellos procesos de expropiación por causa de necesidad pública.</p> | <p>Sí, pero solo es el medio para el lograr un fin que es el desarrollo. Para que esto funcione se debe pensar en el proceso de manera integral.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de coordinación. 2. Exceso de filtros burocráticos. 3. Homologación de criterios. 4. Planes de regularización desarticulados entre instituciones. 5. Instituciones entregando títulos sobre tierras basándose en sus propios criterios y dejando por un lado otras instituciones involucradas. | <p>Se piensa que en efecto debería existir una Política Pública para los temas de tierra, dentro de esa política deberán coincidir diferentes instituciones por su competencia en los diferentes temas; estableciéndose delimitación clara de las fronteras, el alcance o la injerencia de cada institución para cumplir a cabalidad su y solo su función.</p> | <p>La Ley de Propiedad y el Reglamento se contradicen, no hay un solo criterio de interpretación. Asimismo, el INA e IP tienen facultades sobre la tierra que duplican esfuerzos.</p> | <p>Se ha hecho un arduo trabajo para cambiar la percepción de la población y hemos avanzado en ello.</p> | <p>El personal público de las instituciones no comprende el valor humanitario del proceso y piensan en el título de propiedad como el producto final.</p> |

| | | | | | | | | | |
|---|--|---|--|---|---|-----------|--|--|---|
| <p style="text-align: center;">DGRCG Marco Tulio Padilla</p> | <p>Sí, pero obviamente si no logramos consolidar u catastro y un sistema de registros que se abastezca a sí mismo vamos a seguir patinando sobre el mismo punto, mientras no tengamos un registro económico de verdad con todas las garantías de trazabilidad y de nivel de acceso y autorización controlados por firma electrónica. No hay desarrollo si no tenés solucionado la cuestión de la tierra y los sistemas de información.</p> | <p>El problema de la DGRP es que solo ven expedientes, no ven conflictos sociales y humanos y mientras vos sigas manejando expedientes y mientras vos creas que resolver el tema de tierras es resolver un expediente no haces nada, porque el problema va muchísimo más allá del tema legal.</p> | <p>No, por ejemplo, en las expropiaciones hay varios momentos del proceso que hay que redefinir, lo que realmente es necesario para poder hacer una expropiación y garantizar que el procedimiento resuelva de manera definitiva toda la conflictividad de la tenencia de la tierra. A demás de que no se logra resolver de manera definitiva la conflictividad de la tenencia de la tierra, le estamos generando al Estado otro tipo de conflictos por todos los supuestos propietarios que se sienten confiscados de sus derechos.</p> | <p>Sí, pero apegado a toda una planificación integral de regularización, apegada a los programas sociales del gobierno, pero titulamos un municipio donde no existen programas y ¿qué valor le agregamos a eso?, un título <i>per sé</i> no genera valor público, el valor es darle algo más.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1.No hay un catastro actualizado. 2.Sistemas de información segmentados. 3.Traslape de funciones. 4.No hay un esquema definido de qué es regularizar. 5.El INA, EL ICF, EL IP y las 298 municipalidades están otorgando títulos. 6.No tenemos un marco legal general y no hay una política de tierras. 7.No sabemos que estamos generando valor público. 8.No hay una estructura estatal pública que vigile el seguimiento y cumplimiento de las políticas públicas, la perspectiva es solamente cuantitativa. | <p>Sí</p> | <p>La ley no está clara. Se debe hacer una reforma legal de todo el sistema.</p> | | <p>El gran problema de la administración pública en este país es que no es vista como un servicio donde nosotros no generamos utilidades, pero sí valor público. No hay una comprensión institucional sobre el principio de especialidad.</p> |
|---|--|---|--|---|---|-----------|--|--|---|

| | | | | | | | | | |
|-------------------|---|---|--|--|--|---|--|--|--|
| <p>INA</p> | <p>Poco, desde el 2012 no se lleva a cabo titulaciones masivas. Los cambios del IP al nivel administrativos se notan y ha mejorado bastante, pero si siento que hace falta mucho por hacer.</p> | <p>la parte de regularización predial andan bien en entregas masivas de títulos, registros modernizándose, etc. Pero a nivel técnico si siento que se ha desfortalecido porque para el FOLIO REAL la médula debe ser el catastro porque la misma ley dice que cuando existen diferencias entre los jurídico y lo catastral prevalece lo catastral, pero si estamos desfortaleciendo el catastro, estamos retrocediendo.</p> | <p>Si el Congreso realiza una reforma a la ley del INA, y lo faculta para resolver la situación de las tierras proindiviso a nivel nacional, eso nos ayudaría mucho en solución de conflictos agrarios. Actualmente el mayor de los conflictos en el campo se da entre los mismos campesinos, la mayor parte de la lucha por las tierras se ha resuelto.</p> | <p>Sí, bajo el amparo de un título de propiedad el poblador tiene mayor oportunidad.</p> | <p>1.Falta de coordinación interinstitucional. 2.Cada quién interpreta la ley como quiere. 3.Debilidad catastral. 4.Presupuesto.</p> | <p>Sí, debemos buscar una política nacional de administración de tierras eso debería de ser el fin primordial para definir competencias, poner los parámetros, poner las normas. El IP debe ser solo un ente regulador y depositario de la información y no tan operativo como lo es ahora.</p> | <p>En efecto se necesita una modificación del marco legal. Para el caso del INA, que podamos tener, como antes, la decisión para la expropiaciones de tierras privadas incultas.</p> | | |
|-------------------|---|---|--|--|--|---|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--|--|--|--|---|---|---|--|--|
| <p>José Noé Cortés</p> | <p>El gobierno aun cuando ha mejorado gradualmente las condiciones de servicio, el esfuerzo es coordinar la oferta social del gobierno para asegurar que una vez resuelto el tema de la propiedad les llegue los beneficios que van vinculados al desarrollo humano.</p> | <p>Los procesos son eficientes, sin embargo, los mecanismo de regularización no resuelve el problema, necesitamos mecanismos de gobernanza de la tierra que permita que los diferentes actores que intervienen en el territorio tengan la posibilidad de generar interacciones que promuevan el desarrollo y la reducción de la pobreza.</p> | <p>Los procesos han sido muy eficientes en la resolución de conflictos porque cientos de colonias ya no viven bajo la amenaza de ser desalojados, hay una tranquilidad en los pobladores, la incertidumbre en cuanto a la propiedad desaparece, lo que pasa es que hay que hacer mayores esfuerzos para estimular el pronto pago en la población. ha resuelto conflictos históricos en el país, beneficiando a cientos de familias a nivel nacional.</p> | | <p>1. Temas vinculados a presupuesto. 2. Desarticulación institucional. 3. desvinculación de los procesos de RP al uso del territorio. 4. Desvinculación de la RP a índices de desarrollo humano.</p> | <p>Es importante pero no solo una política de tierras, debe haber una mayor incorporación de otros actores del sector, mediante la articulación sectorial que debería responder a una instrucción presidencial o un mandato legal en el cual se deben articular todos los actores que intervienen en el territorio.</p> | <p>No es un problema netamente legal.</p> | | |
|-------------------------------|--|--|--|--|---|---|---|--|--|