



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

GUÍA TÉCNICA SOBRE LA
GOBERNANZA DE LA TENENCIA

10

Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia



Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia forman parte de una iniciativa de la Organización destinada a ayudar a desarrollar las capacidades para mejorar la gobernanza de la tenencia y contribuir a que los países apliquen las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia han sido elaboradas por especialistas técnicos y pueden ser utilizadas por una gran variedad de actores. En estas guías:

- los principios de las Directrices se traducen en medidas, procesos y mecanismos prácticos;
- se facilitan ejemplos de buenas prácticas, indicando qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo;
- se proporcionan herramientas útiles para realizar ciertas actividades como, por ejemplo, concebir procesos normativos y de reforma, diseñar proyectos de inversión y orientar intervenciones.

Para más información sobre las Directrices y las actividades de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, sírvase visitar el sitio web: www.fao.org/tenure/es

Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia

Con la presente publicación se busca fomentar la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. La terminología utilizada para la redacción de la presente publicación no contradice la de las Directrices, tal y como estas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012, ni la función que desempeñan los Estados en la ejecución de las mismas.

Esta publicación se ha elaborado con la asistencia financiera de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Gobierno del Reino Unido (de Gran Bretaña e Irlanda del Norte). Las opiniones expresadas en la misma son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas oficiales de la FAO.

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

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-130089-3

© FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a los derechos de traducción y adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán realizarse a través del siguiente enlace: www.fao.org/contact-us/licence-request, o dirigirse a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications/es) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prefacio	V
Agradecimientos	VI
1. Acerca de esta guía	3
La necesidad de elaborar una guía	3
Lectores para quienes está pensada la guía	4
Asuntos tratados en la guía	4
El registro de derechos, las Directrices y la presente guía	5
Terminología	6
Ventajas del registro de derechos	7
Obstáculos al registro de derechos	8
2. La decisión de reformar un sistema o pasar a uno nuevo	11
Puntos clave de este capítulo	11
Consideraciones generales	12
Variantes de los sistemas de registro	12
Decidir cuáles son los resultados que se desean	13
Transferencias de derechos	13
Hipotecas	14
Compensaciones	15
Consideraciones para decidir si mejorar un sistema existente o pasar a uno nuevo	15
Mejorar la organización de los registros	16
3. Mejorar el enfoque en los clientes	21
Puntos clave de este capítulo	21
Referencia rápida a otras partes de la guía que abordan la atención al cliente	22
Identificar a los clientes	22
Empleo de estándares de servicio	22
Mejorar la comunicación con los clientes	23
Proporcionar información a los clientes	23
Obtener las opiniones de los clientes	24
Cómo puede ayudar a reducir la corrupción la mejora de la atención al cliente	24
Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres	25
Mejorar los servicios destinados a grupos especiales y personas vulnerables y marginadas	26
Cómo pueden mejorarse los servicios haciendo que los procesos sean más eficientes	27
Cómo puede ayudar a prestar servicios la asistencia legal	28
4. Mejorar las oficinas	31
Puntos clave de este capítulo	31
Mejorar el acceso a las oficinas	32
Separar la zona de atención al público de la zona interna	32
Mejorar el diseño de las oficinas	33
Cómo puede ayudar a reducir la corrupción la mejora de las oficinas	35
5. Mejorar la gestión	37
Puntos clave de este capítulo	37
Mejorar los aspectos institucionales	38
Mejorar la planificación y la supervisión	38
Ejemplos de visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocios	39
Mejorar la gestión financiera	40

Lucha contra la corrupción	41
La mejora continua y la gestión del cambio	42
Gestión de decisiones difíciles	43
6. Mejorar los recursos de personal	45
<hr/>	
Puntos clave de este capítulo	45
Políticas y protocolos relativos al personal	46
Política en materia de recursos humanos	46
Código de conducta y ética	46
Ejemplos de políticas de personal	47
Capacitación del personal	48
Desarrollo de un programa de capacitación	48
Capacitación sobre igualdad de género y para personas con necesidades especiales	49
Supervisar los resultados de la capacitación y presentar informes al respecto	49
Diseño de cursos de capacitación	50
7. Mejorar la manera de abordar fraudes, errores y controversias	53
<hr/>	
Puntos clave de este capítulo	53
Cómo puede usarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores	54
Mejorar la manera de ocuparse de los fraudes	54
Entender el fraude	54
Gestionar el riesgo de fraudes	56
Mejorar la manera de ocuparse de los errores	56
Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores	57
Mejorar la gestión de controversias con la oficina de registro	57
La función de la oficina de registro en los diversos tipos de controversias	58
Cómo puede mejorarse la calidad de la información a través de formularios estándar	59
8. Recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación	61
<hr/>	
Puntos clave de este capítulo	61
Opciones para implementar soluciones de TIC	62
Ventajas y riesgos de introducir TIC	63
Conversión a archivos digitales	65
Estrategia para la conversión a archivos digitales	65
Conversión de los archivos	65
Mantenimiento de los registros	66
Consideraciones de índole jurídica	66
9. Mejorar los marcos normativo y jurídico	69
<hr/>	
Puntos clave de este capítulo	69
El marco normativo y la oficina de registro	70
Revisión de la ley de registro	70
Estatutos y reglamentos, órdenes y decisiones, e instrucciones	71
10. Consideraciones futuras	75
<hr/>	
Puntos clave de este capítulo	75
Aumento de las expectativas y las preocupaciones de ciudadanos y clientes	76
Respuestas de las oficinas de registro	77
Anexo: ¿Qué establecen las Directrices acerca del registro de derechos?	79
<hr/>	

Prefacio

El 11 de mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, “las Directrices”). Al promover la seguridad de los derechos de tenencia y el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques, las Directrices tienen como objetivo contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza.

El primer principio general de las Directrices consiste en que los Estados reconozcan y respeten a todos los titulares de derechos legítimos de tenencia y sus derechos. Se les solicita que adopten medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares de derechos legítimos de tenencia y sus derechos, estén o no registrados oficialmente. Una manera importante de reconocer y salvaguardar esos derechos puede ser registrando los derechos de tenencia, por ejemplo, mediante el registro, el catastro y los sistemas de licencias.

En la presente guía se aborda el registro de los derechos de tenencia haciendo especial hincapié en mejorar las formas existentes de registrar derechos. Si bien existen numerosos sistemas de registro en todo el mundo que ayudan a lograr la seguridad de la tenencia y brindar otras ventajas a los titulares de derechos de tenencia, también hay muchos sistemas que no funcionan bien y pueden ponerse obstáculos sin quererlo o de forma deliberada para evitar que las personas usen dichos sistemas. En la presente guía se ofrecen consejos prácticos sobre cómo mejorar las formas existentes de registrar los derechos, de modo que las ventajas y la protección que ofrecen los sistemas de registro puedan estar a disposición de todos sin ningún tipo de discriminación.

Esta guía está acompañada por otra guía que se centra en un aspecto distinto del registro de derechos de tenencia: la creación de un sistema nuevo para registrar los derechos de tenencia por primera vez ([Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro](#)).

Como estas dos guías abarcan distintos aspectos del registro de derechos, pueden leerse como documentos independientes y, como tales, tienen texto en común. No obstante, algunos lectores pueden beneficiarse con la lectura de ambas.

Estas dos guías dedicadas a distintos aspectos del registro de derechos forman parte de una serie de guías técnicas que, de conformidad con las Directrices, ofrecen asesoramiento sobre diversos aspectos de la mejora de la gobernanza de la tenencia.

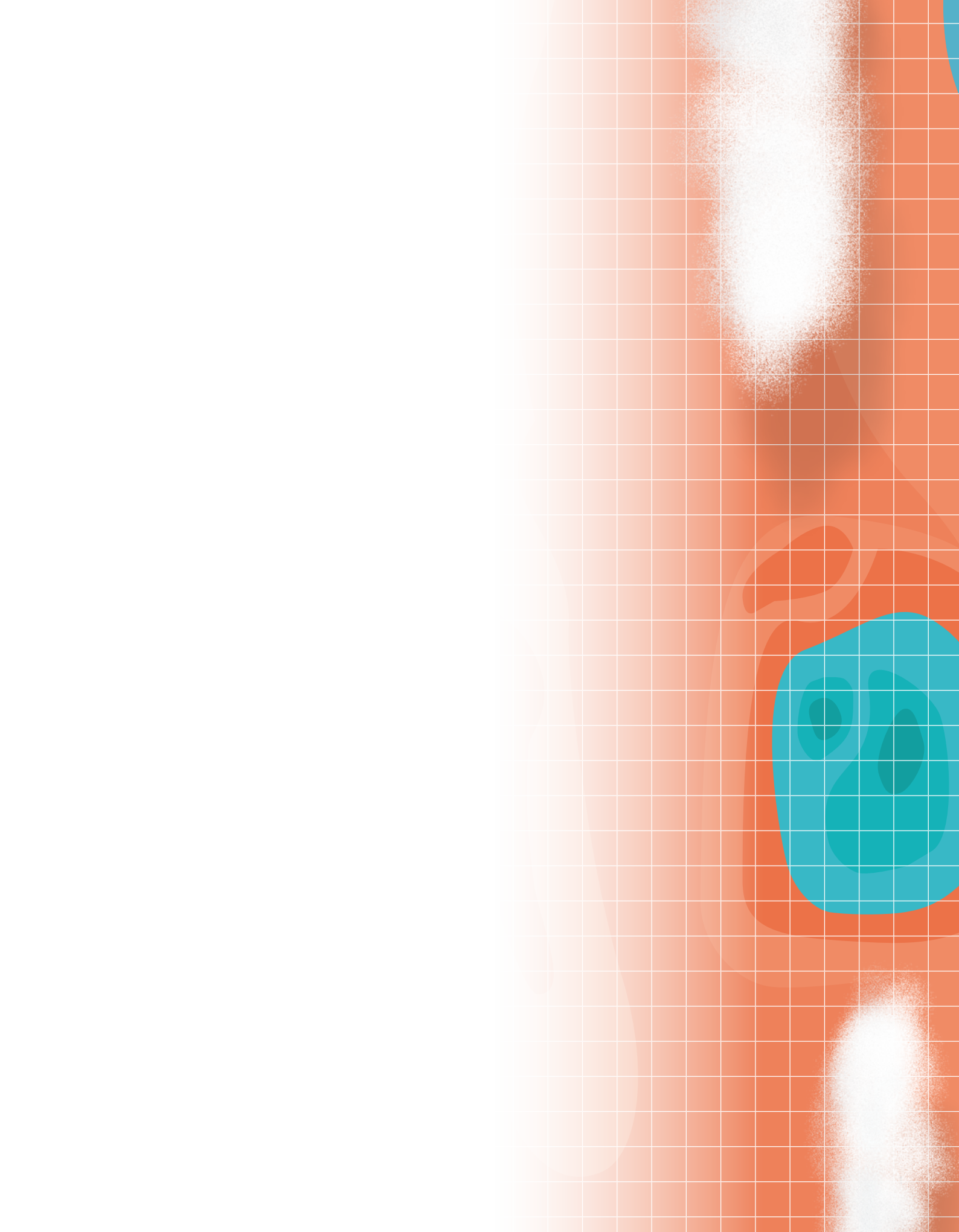
Agradecimientos

La presente guía técnica, *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia*, fue preparada por David Palmer y Anthony Lamb con las aportaciones de Gavin Adlington, Safia Aggarwal, Haddis Akbari, Anni Arial, Tea Dabrundashvili, Fernando de la Puente, David Egiashvili, Victor Endo, Vladimir Evtimov, Don Gilmour, Louisa Jansen, Sonila Jazo, Bengt Kjellson, Odame Larbi, Jonathan Lindsay, John Manthorpe, Robin McLaren, Rebecca Metzner, Sergio Nasarre, Neil Pullar, Cecilie Ravn-Christensen, Stefanie Rüntz, Eugene Rurangwa, Romyana Tonchovska, Paul van der Molen y Margret Vidar.

La guía se enriqueció con la revisión de un borrador preliminar realizada por Alberto Andrade, Malcolm Childress, Lorenzo Cotula, Peter Dale, Ivan Ford, Lionel Galliez, Willy Giacchino, Charisse Griffiths-Charles, Lynn Holstein, Peter Laarakker, Hugues Marcard, John McLaughlin, Didier Nourissat, Marco Orani, Amanda Richardson, Elizabeth Stair, Victoria Stanley, Stefan Svenson, Teng Chee Hua y Mika Törhönen.

La edición de la guía estuvo a cargo de Shannon Russell y Luca Feliziani se ocupó de la maquetación.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Departamento para el Desarrollo Internacional) por su contribución financiera para la preparación de la presente guía.



La presente guía trata sobre cómo hacer que la inscripción o el registro de derechos de tenencia tenga mayor pertinencia para los titulares de esos derechos y, en particular, para las personas que actualmente no están bien atendidas por los sistemas para inscribir o registrar derechos de tenencia. Ofrece consejos prácticos sobre maneras de mejorar el registro de los derechos de tenencia, por ejemplo, abordando los obstáculos que impiden que las personas utilicen los sistemas de registro.

Al hacerlo, refleja las prácticas y principios reconocidos a nivel internacional que se establecen en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, “las Directrices”). Véase el apartado [El registro de derechos, las Directrices y la presente guía](#) en este capítulo.

En el presente capítulo se expone a grandes rasgos la necesidad que hay de tal asesoramiento, se describe todo lo que la guía abarca y se muestra cómo y quiénes pueden usarla.

Índice

Página 3	La necesidad de elaborar una guía
Página 4	Lectores para quienes está pensada la guía
Página 4	Asuntos tratados en la guía
Página 5	El registro de derechos, las Directrices y la presente guía
Página 6	Terminología
Página 7	Ventajas del registro de derechos
Página 8	Obstáculos al registro de derechos

1. ACERCA DE ESTA GUÍA

LA NECESIDAD DE ELABORAR UNA GUÍA

En casi todos los países del mundo existen sistemas para registrar los derechos de tenencia. Estos sistemas se ocupan en su mayoría de los derechos de tenencia de la tierra y a veces se los denomina sistemas de registro de tierras, sistemas de escrituras, sistemas de titulación y catastros (tomando en cuenta que términos como “catastros” pueden entenderse de manera diferente en los distintos países). Algunos sistemas desarrollados para los derechos de tenencia de la tierra también abarcan los derechos de tenencia forestal (en particular, cuando el acceso a los bosques está determinado por la posesión de derechos de tenencia de la tierra) y el registro de algunos derechos de pesca (como el registro de tierras en Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que permite registrarlos). Además, existen sistemas que no están centrados en los derechos de tenencia de la tierra. Ejemplos de esto son los sistemas para registrar derechos sobre el uso del bosque, acciones de pesca, derechos de agua y derechos sobre los minerales.

Hay muchos ejemplos de sistemas para registrar derechos de tenencia que funcionan bien y aportan ventajas para los individuos y la sociedad, por ejemplo, aumentando la seguridad de la tenencia y facilitando la transparencia de los mercados de transferencia de derechos, así como respaldando un mayor bienestar económico y social, y ofreciendo una amplia gama de servicios administrativos (véase el apartado [Ventajas del registro de derechos](#) en el presente capítulo).

Del mismo modo, existen muchos ejemplos de sistemas que no aportan esas ventajas. Es posible que se impongan obstáculos sin quererlo o de forma deliberada para evitar que las personas usen los sistemas. A veces la evidencia es contundente: largas colas de personas, pilas de registros en mal estado desorganizadas en el suelo y sobre los escritorios, y personal apático, grosero o que busca sobornos abiertamente. Otras indicaciones pueden no ser tan evidentes, como la ausencia de personas que no utilizan los sistemas debido a obstáculos (véase el apartado [Obstáculos al registro de derechos](#) en el presente capítulo). Algunos obstáculos surgen debido a problemas de capacidad que limitan la accesibilidad y la fiabilidad de la información en los sistemas de registro. Es posible

que existan otros obstáculos a causa de intereses personales que fomentan las ineficiencias con el propósito de beneficiarse con las oportunidades resultantes de recibir los sobornos.

Los sistemas que funcionan mal suponen una carga importante para la sociedad. Con información incompleta e inexacta no se representa correctamente la realidad de los acuerdos de tenencia. En lugar de aportar claridad sobre quiénes poseen cuáles derechos de tenencia y en qué condiciones, los sistemas crean confusión y conflicto cuando los registros son contradictorios, están incompletos o se han perdido o cuando se han modificado por medio del fraude y la corrupción. Además, una administración deficiente de los derechos de tenencia puede contribuir a un mayor número de carencias generales de la sociedad, como un desarrollo insostenible, ineficacias del mercado y estrategias inadecuadas de tributación.

Es un gran costo para la sociedad que los sistemas no funcionen bien y no respondan a las exigencias de las personas pobres y de quienes corren el riesgo de perder sus derechos de tenencia. Como resultado, es posible que sus derechos de tenencia no estén reconocidos ni protegidos de forma oficial. Los sistemas pueden usarse incluso para dar legitimidad a los derechos de tenencia de personas que se apropiaron de forma ilegal o injusta de las tierras, pesquerías y bosques que utilizaban las personas pobres en épocas anteriores. Por consiguiente, el mal funcionamiento de los sistemas puede tener un efecto desproporcionado en los pobres. Es posible que los obstáculos impuestos eleven los costos a un nivel que haga difícil o imposible que estos utilicen un sistema. Puede que nunca obtengan las ventajas y la protección de los derechos de tenencia que se supone que aportan estos sistemas. En los casos en que hayan obtenido ventajas y protección, las deficiencias del sistema pueden hacérselos perder. Resulta necesario hacer mejoras que garanticen que las ventajas y la protección estén a disposición de todos sin ningún tipo de discriminación.

Otro de los grandes costos que suponen para la sociedad los sistemas que no funcionan bien es la pérdida de las inversiones que se utilizan para crear dichos sistemas. Normalmente, la creación inicial de los registros de tenencia, como la identificación de los titulares de derechos en el momento en el que se establece el sistema, supone un gran costo. Sin embargo, la información contenida en estos registros es dinámica: a medida que las personas

van muriendo, sus herederos tendrán que tener registros actualizados o, si no, en el caso de que se vendan los derechos, el comprador tendrá que tomar medidas. Por lo tanto, a menos que el sistema funcione bien, se va volviendo obsoleto y, por eso, cada vez es menos útil. Existen numerosos ejemplos de registros que han quedado obsoletos porque las personas no consideraron que valía la pena registrar los cambios. La inversión pública inicial se erosiona con el paso del tiempo. Es preciso adoptar medidas positivas para garantizar que los sistemas se vuelvan sostenibles.

Una prueba básica de sistema consiste en determinar el grado en que las personas lo usan, la variedad de personas que lo usan y la calidad de su experiencia. Los clientes deberían ocupar un lugar central en los diseños que se llevan a cabo para mejorar estos sistemas.

LECTORES PARA QUIENES ESTÁ PENSADA LA GUÍA

La guía está dirigida a quienes se encargan de mejorar los sistemas de registro de derechos. Como tal, se asume que los lectores tienen un cierto conocimiento sobre el registro de derechos. Si bien este público destinatario tiene una definición única, abarca a personas con distintas responsabilidades (como operaciones técnicas, gestión, reglamentos y legislación) y que provienen de distintos sectores (como los sectores público y privado) y contextos (como el jurídico, el topográfico y tecnologías relacionadas con la información y la comunicación [TIC]). También reconocemos que los lectores pueden entender los distintos aspectos del registro de derechos de modo diferente debido a las diferencias entre sus países.

Además, la guía puede resultar útil para diversas personas que interactúan con un sistema a la hora de negociar mejoras en lo que respecta a las comunicaciones, la lucha contra la corrupción, la atención al cliente, las juntas de clientes y el intercambio de información. Estas personas pueden ser titulares de derechos y sus asociaciones (como asociaciones de propietarios, asociaciones de usuarios), profesionales (como abogados, notarios, peritos agrimensores, agentes inmobiliarios), personal bancario y otro tipo de prestamistas, personal académico, representantes de la sociedad civil y organizaciones sin fines de lucro (como quienes trabajan para ayudar a los pobres o proteger el medio ambiente), representantes de tribunales, y directores y personal de otros organismos encargados de la administración de la tenencia. La guía también puede ser útil para quienes trabajan en la administración pública, en órganos locales de gobierno, las autoridades tributarias y los organismos responsables del desarrollo de infraestructuras, así como para los que se ocupan de asuntos en materia de privacidad y acceso a registros públicos.

ASUNTOS TRATADOS EN LA GUÍA

La guía proporciona orientaciones generales sobre la manera de mejorar el registro de los derechos. ¿De qué manera los sistemas pueden prestar servicios de calidad suficiente, en el momento y el lugar necesarios, a un precio asequible y de forma constante?

Existe una gran variedad de sistemas. En algunos casos, la transferencia de derechos tiene lugar tras la inscripción en la oficina de

registro, mientras que en otros se produce con la ejecución de un contrato. Algunos proporcionan evidencia de la posesión de derechos, mientras que otros muestran pruebas concluyentes. Otras diferencias entre los sistemas se dan a causa de los marcos jurídicos en que funcionan: por ejemplo, el derecho civil o el derecho común, o como distintas combinaciones con el derecho romano, el derecho consuetudinario o el derecho religioso.

Ejemplos de sistemas que funcionan bien pueden encontrarse en todos ellos y los sistemas que obtienen buenos resultados cuentan con una serie de prácticas en común. La presente guía trata en gran parte sobre lo que es común a los sistemas eficaces. Proporciona orientación sobre asuntos que pueden mejorar la mayoría de los sistemas, independientemente de sus normas específicas. Esta guía se centra principalmente en cómo puede hacerse que los sistemas sean más pertinentes para quienes los utilizan.

- ◆ En el capítulo 2 se trata sobre una pregunta que suele hacerse en lugares donde el sistema de registro es caótico, ineficaz e ineficiente: ¿debería reemplazarse todo el sistema con un nuevo sistema diferente o debería hacerse lo posible por mejorar el sistema existente? Existen numerosos tipos distintos de sistemas de registro y los distintos tipos pueden obtener resultados diferentes para la misma situación: por ejemplo, una transacción en circunstancias particulares podrá considerarse válida en algunos sistemas e inválida en otros. Si se introduce un sistema nuevo, ¿qué resultados se esperarían en situaciones particulares? Los resultados esperados deberían influir en la elección del sistema y no al revés. En el presente capítulo se muestra cómo los distintos tipos de sistemas pueden obtener resultados diferentes para la misma situación, y se examinan los efectos de pasar de un tipo de sistema a otro.
- ◆ En el capítulo 3 se ofrecen algunas consideraciones básicas para mejorar la relación con los clientes. También se aborda la importancia de responder a las necesidades de las clientas mujeres u otras personas que podrían requerir un tratamiento especial.

El tema de mejorar el enfoque en los clientes se aborda entonces en seis esferas concretas:

- ◆ El capítulo 4 estudia la manera de mejorar el diseño de las oficinas en beneficio de los clientes, así como para incrementar la seguridad.
- ◆ En el capítulo 5 se señalan mejoras de gestión. Un buen servicio de atención al cliente depende de la planificación estratégica y empresarial, así como de modelos financieros sostenibles.
- ◆ En el capítulo 6 se presentan medidas para garantizar que el personal tenga los conocimientos, las aptitudes y la capacidad para proporcionar los servicios necesarios a los clientes.
- ◆ En el capítulo 7 se aborda la necesidad de reducir fraudes y errores. Cuanto mejor sea la calidad de la información, mejor será el servicio que el sistema prestará a sus clientes y será menos probable que salgan mal las cosas. Además, en él se estudia la gestión de controversias con los clientes.
- ◆ En el capítulo 8 se considera el empleo de TIC para mejorar un sistema de registro. Si bien introducir las TIC aporta muchas ventajas, es preciso poner atención y cuidado.

- ◆ En el capítulo 9 se estudia qué puede hacerse para mejorar los marcos normativo y jurídico pertinentes. Algunas mejoras exigirán cambios en las políticas y la legislación.
- ◆ En el capítulo 10 se reconoce que el contexto para registrar los derechos está cambiando constantemente y se proporciona un breve panorama de los acontecimientos que puedan repercutir en el registro de derechos en un futuro cercano.
- ◆ Por último, en el Anexo se ponen de relieve las secciones de las Directrices que son pertinentes para el registro de derechos a modo de ayuda para su lectura, aunque no constituyen un sustituto de las Directrices.

La presente guía ofrece una descripción relativamente breve de las maneras de mejorar el registro de derechos. No es una enciclopedia que pretende tratar el tema de modo exhaustivo. Tampoco es un manual: no proporciona orientaciones detalladas paso a paso, ya que tales pasos solo serían útiles si se los situara en el contexto del ordenamiento jurídico y administrativo específico de un Estado en particular.

Esta guía trata sobre la eliminación de obstáculos que impiden o desalientan el uso de los sistemas existentes. También existen, por ejemplo, obstáculos que impiden que las personas registren sus derechos de tenencia en primer lugar, a lo que suele hacerse referencia como “primer registro”. Es fundamental eliminar esos obstáculos para garantizar que todas las personas, tanto pobres como ricas, sean capaces de beneficiarse por igual de los sistemas de registro sin temor a ningún tipo de discriminación. Además, es importante evaluar si los nuevos sistemas pueden resultar eficaces y dónde podrían no ser adecuados. Estos temas van más allá del alcance de la presente guía y se abordan en la guía titulada [Creación de un sistema para registrar derechos de tenencia y primer registro](#).

EL REGISTRO DE DERECHOS, LAS DIRECTRICES Y LA PRESENTE GUÍA

Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, que fueron aprobadas oficialmente en mayo de 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, proporcionan orientación sobre sistemas para registrar los derechos de tenencia (véase <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>).

Las Directrices se basan en un proceso mundial de consulta y se finalizaron con la participación de la sociedad civil y el sector privado por medio de negociaciones entre los gobiernos en representación de distintas realidades económicas, sociales, culturales,

religiosas y ambientales. Por tanto, constituyen un consenso internacional sin precedentes sobre prácticas y principios.

El objetivo de las Directrices consiste en mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en beneficio de todos, con énfasis en la población vulnerable y marginada (véase el párrafo 1.1 de las Directrices). Los diez principios de aplicación dirigen a los Estados y otros actores a adoptar enfoques tales como respetar la dignidad humana, actuar de manera no discriminatoria y con igualdad entre los géneros, realizar consultas y participar con las partes interesadas, aplicar el Estado de derecho, garantizar la rendición de cuentas y la transparencia, y mejorar constantemente los programas, las leyes y otros asuntos relacionados con la tenencia. En el Anexo de la presente guía se identifican algunas de las prácticas recomendadas para mejorar el registro de derechos que se describen en las Directrices. La finalidad del Anexo es la de facilitar la lectura de las Directrices sin pretender sustituirlas.

La presente guía se centra en la contribución que pueden hacer los sistemas eficaces de registro a la gobernanza de la tenencia en beneficio de todos, incluidas las personas vulnerables y marginadas a las que no suelen ofrecerse buenos servicios. Al hacerlo, reflejan las Directrices.

Esta guía es pertinente para los esfuerzos por mejorar los sistemas existentes, independientemente de si se trata de registrar derechos de tenencia de la tierra, la pesca o los bosques o, incluso, otros derechos, como los derechos de agua y los derechos sobre los minerales. En el prefacio de las Directrices, que fue negociado conjuntamente con las mismas Directrices, se observa que los Estados pueden tomar en cuenta la gobernanza del agua y otros recursos naturales cuando aplican las Directrices.

En los casos en que los distintos tipos de derechos se registran en sistemas diferentes, esos sistemas deberían estar vinculados a través de un marco integrado que permita el intercambio de información (véase el párrafo 17.2 de las Directrices). Al hacerlo, pueden identificarse y protegerse todos los derechos (ya sean a la tierra, la pesca o los bosques), por ejemplo, en los casos en que existen propuestas de expropiación por parte del Estado, inversiones del sector privado, intervenciones en respuesta al cambio climático, etc. Si bien la presente guía es de interés para los sistemas que registran derechos de tenencia de la pesca y los bosques; esta se basa principalmente en las experiencias de mejora de los sistemas de derechos de tenencia de la tierra, debido simplemente a la mayor trayectoria que tienen los sistemas catastrales y de registro de la tierra y al gran número de sistemas de este tipo que existen en todo el mundo.

Esta guía es pertinente para el registro de una amplia gama de derechos de tenencia, ya sean públicos, privados, comunales, colectivos, indígenas y consuetudinarios (véase el párrafo 2.4 de las Directrices), y los que se basan en la tenencia informal (véase la Sección 10 de las Directrices). Por ejemplo, puede utilizarse para mejorar los sistemas que registran derechos consuetudinarios, así como los sistemas que registran derechos de propiedad privada, ya que gran parte de esta guía se centra en lo que es común a los sistemas eficaces en lugar de aquello en lo que se diferencian. No obstante, la guía toma como punto de partida que los derechos que se registran son derechos de tenencia que ya han obtenido reconocimiento jurídico. Esto se debe a que las personas encargadas de registrar los derechos deberían tener instrucciones claras respecto de cuáles son los derechos que pueden registrarse.

La complejidad y las variantes de los sistemas de registro de todo el mundo complican los debates acerca de cómo mejorar el registro de derechos de tenencia. Contemplar tal diversidad de forma precisa requeriría de términos extensos y dificultaría la lectura del texto. En esta guía se han introducido algunas simplificaciones para mejorar la legibilidad:

ESTADOS

Los lugares en los que funcionan los sistemas de registro

Algunos sistemas funcionan a nivel nacional, mientras que otros funcionan dentro de jurisdicciones, como provincias, estados u otras regiones autónomas. En esta guía se utiliza el término “Estados” para cubrir todas esas jurisdicciones, ya sean nacionales o subnacionales.

REGISTRO

El reconocimiento de registros relacionados con los derechos de tenencia

En consonancia con las Directrices, se utiliza el término “registro de derechos”. Se aplica a la inscripción de derechos en los Estados que emplean el término “inscripción”.

SISTEMA DE REGISTRO

El sistema donde se registran los derechos de tenencia

En los distintos Estados suele hacerse referencia de distinto modo a los sistemas empleados para registrar derechos: por ejemplo, los sistemas de registro de tierras y los sistemas catastrales. En consonancia con las Directrices, el término “sistema de registro” se utiliza para abarcar a toda la gama de sistemas de este tipo.

OFICINA DE REGISTRO

La organización que administra el sistema de registro

En algunos Estados, un solo organismo administra los registros de derechos y los registros de parcelas. Para esos Estados, el término “oficina de registro” se refiere a esos organismos únicos. En otros Estados, que aplican un modelo de “doble organismo”, un organismo se encarga de los registros de derechos y otro, de los registros de parcelas. En esos casos, el término “oficina de registro” se emplea para indicar ambos organismos, según corresponda.

PARCELA

La zona en la que se aplican los derechos de tenencia

Las Directrices se refieren a parcelas, explotaciones y otras unidades territoriales, reconociendo que en ciertos contextos puede ser más apropiado emplear otros términos distintos a “parcela”. Para simplificar el texto, aquí se utiliza el término “parcela”, aunque debe entenderse que este abarca también otras unidades territoriales cuando proceda. Para mayor simplificación, en el término “parcela” se incluye todo edificio y construcción de otro tipo que pudiera construirse dentro de la parcela.

PERSONAS

Los titulares de derechos de tenencia

Una amplia gama de personas y organizaciones pueden poseer derechos, ya sea de forma individual o conjunta, como personas físicas (seres humanos) o como personas jurídicas o morales (empresas comerciales, asociaciones, gobiernos, autoridades tradicionales, etc.). En esta guía se utiliza el término “personas” para indicar tanto a personas físicas como jurídicas/morales. Abarca a los propietarios, así como a quienes disponen de otros derechos de tenencia en relación con la parcela.

CLIENTES

Las personas que hacen uso de los servicios de la oficina de registro

Hay muchas personas que utilizan la información y los servicios de una oficina de registro, tanto en el sector público (ministerios, organismos, etc.) como en el sector privado (particulares, empresas, asociaciones, bancos, etc.). En esta guía se utiliza el término “clientes” para indicar a las personas que se sirven de la oficina de registro.

PROFESIONALES

Los especialistas ajenos a la oficina de registro que proporcionan servicios a los clientes

Los clientes suelen contar con la asistencia de profesionales y especialistas acreditados que proporcionan asesoramiento y preparan los documentos para efectuar el registro. Estos especialistas pueden ser abogados, notarios, peritos agrimensores y agentes inmobiliarios. En esta guía se utiliza el término “profesionales” para indicar a esos especialistas que prestan asistencia a los clientes para tratar con la oficina de registro.

VENTAJAS DEL REGISTRO DE DERECHOS

El registro de derechos puede aportar ventajas a los titulares de los derechos, así como a la sociedad más en general. Entre las posibles ventajas cabe destacar:

Mejora de la seguridad de la tenencia. El registro público de derechos puede ayudar a mejorar la seguridad de la tenencia de dos maneras. En primer lugar, la seguridad de la tenencia mejora cuando todos pueden acceder con facilidad a información sobre derechos. En primer lugar, la seguridad de la tenencia mejora cuando todos pueden acceder con facilidad a la información sobre derechos. Si las personas no saben de la existencia de un derecho, pueden hacer algo que atente contra él inadvertidamente. A modo de ilustración, si los funcionarios del gobierno no saben que las personas ya poseen derechos legítimos de tenencia a una zona, pueden decidir reasignar esa zona para uso de otras personas, como a personas que hayan sido desplazadas y necesiten reasentarse o a inversionistas que busquen ampliar la producción agrícola. Cuando no se dispone fácilmente de información sobre derechos, puede ser más fácil que alguien adquiera esos derechos de forma ilegal, por ejemplo, mediante fraude. Las personas no tienen la capacidad de objetar nada si no saben que algo malo está sucediendo.

En segundo lugar, cuando los sistemas otorgan reconocimiento jurídico a los derechos, abren paso a la protección jurídica de esos derechos. Cuando las personas registran sus derechos y parcelas, pueden obtener las ventajas establecidas en la legislación. Si se producen controversias, pueden utilizarse los registros en la mediación o los tribunales para determinar quiénes son los titulares de los derechos. El tipo de protección jurídica que se presta depende del marco jurídico del sistema de registro y, por tanto, difiere de un Estado a otro.

Mejora del funcionamiento de los mercados. Los mercados, como la venta y el arrendamiento, son las formas principales en que muchas personas obtienen acceso a los recursos naturales. Los sistemas de registro pueden ayudar al funcionamiento de los mercados al proporcionar información fiable. En una transferencia entre personas que no se conocen, normalmente el vendedor tiene mejor conocimiento de la parcela y sus derechos conexos. Cuando los sistemas no cuentan con buenos registros, las personas suelen hacer transacciones únicamente con las personas que conocen o que les recomienda alguien de confianza. Un sistema que proporciona información fiable, permite que una persona se convenza de que el vendedor tiene derecho a vender. Reduce la asimetría de información entre las partes de la transacción y, al hacerlo, introduce un nivel de transparencia y confianza institucional que permite que personas que no se conocen hagan negocios entre ellas.

Los derechos y las parcelas que se registran son una opción más atractiva para los bancos y las entidades de crédito, que las utilizan como referencia al otorgar préstamos, porque los acreedo-

res pueden estar más seguros de quiénes son los titulares de los derechos y de las características de la parcela en cuestión. Obtener una hipoteca puede resultar más fácil para los titulares que han registrado sus derechos que para los titulares cuyos derechos no están registrados. No obstante, para los prestamistas factores como la capacidad potencial del prestatario para devolver el préstamo (es decir, sus ingresos) y su disposición a devolverlo (es decir, su historial de crédito) son consideraciones más importantes que la existencia de garantías en forma de derechos registrados sobre las parcelas.

Mejora del bienestar económico y social. Las personas cuyos derechos sobre una parcela son seguros pueden sentir mayor seguridad al arrendarla a otros, usarla para un negocio, invertir en ella y realizar otras mejoras. Como mayor activo de capital en cualquier Estado, la gestión y el uso eficientes de estos activos pueden aumentar la riqueza nacional y beneficiar a todos los niveles de ingresos de la sociedad. Los órganos de gobierno pueden ser más propensos a prestar servicios en zonas donde se reconocen los derechos. Cuando las personas se benefician de los servicios disponibles, es probable que se sientan establecidas y seguras desde el punto de vista social. Cuando se sienten seguras de su tenencia, es más probable que inviertan en mejorar sus explotaciones, ya sea con fines económicos o para mejorar su calidad de vida, como, por ejemplo, construyendo viviendas de mejor calidad.

Mejora del apoyo para otros fines administrativos. Los sistemas de registro proporcionan información sobre parcelas y derechos a ciudadanos, gobiernos y otros con fines múltiples. Estos sistemas constituyen un elemento clave de la infraestructura nacional de datos territoriales, que permite combinar información sobre la tenencia con información de otras fuentes (véase el párrafo 6.5 de las Directrices). Los registros pueden utilizarse con fines tan diversos como la gestión de catástrofes y situaciones de emergencia hasta la recolección de impuestos anuales sobre la propiedad para financiar los servicios locales. También pueden utilizarse en los casos de expropiación para dar lugar al establecimiento de infraestructuras y otras obras públicas.

Mejora de la conservación y la protección del medio ambiente. Cuando las personas están seguras de sus derechos, son más propensas a cuidar de los recursos y evitar acciones destructivas a corto plazo que provoquen la erosión, la degradación del suelo y la pérdida de vegetación. Los sistemas de registro también proporcionan información útil a los organismos gubernamentales encargados de gestionar el medio ambiente y hacer frente al cambio climático. Por ejemplo, los organismos gubernamentales no pueden diseñar y aplicar planes para proteger sitios de importancia cultural o ambiental, a menos que sepan quiénes tienen autoridad sobre esos recursos.

Mejora del apoyo en casos de emergencia. De salvaguardarlos durante una catástrofe natural, los registros fiables proporcionan una base desde donde restablecer o mejorar las condiciones que existían antes de la catástrofe.

OBSTÁCULOS AL REGISTRO DE DERECHOS

Algunos sistemas de registro aportan ventajas, pero solo a una pequeña parte de la población de cada Estado, como grupos sociales específicos. Los procedimientos complejos, costosos y extensos pueden ser obstáculos infranqueables para quienes no pueden pagar a profesionales que resuelvan sus problemas de registro de derechos. Los obstáculos son todavía mayores cuando las oficinas de registro solo

se hallan en los grandes centros urbanos, a menudo a una gran distancia de sus hogares.

Las personas pueden sentir que los costos y otras cargas de registrar sus derechos superan cualquier ventaja que pudieran obtener, en particular, cuando el costo que supone registrar los derechos de una parcela es mayor a su valor financiero. Como resultado, quienes adquieren derechos por herencia o compra pueden no tener ningún incentivo para actualizar sus registros y reflejar el cambio. Con el tiempo, la información del sistema se vuelve obsoleta y no puede utilizarse con eficacia por los individuos ni para beneficio de la sociedad más en general.

Puede impedirse a las personas que recurran a los sistemas por muchas razones, como se muestra en la siguiente figura.

PROBLEMA	OBSTÁCULOS	EJEMPLOS DE MANERAS DE HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS Y LOS OBSTÁCULOS
<p>Una persona tiene derechos reconocidos jurídicamente, pero no sabe qué hacer para registrarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ No hay información disponible. ◆ La información existe, pero es demasiado difícil de obtener (por ejemplo, está demasiado lejos, hay demasiadas formalidades, yace escondida entre otro tipo de información, u obtenerla es demasiado costoso). ◆ La persona no puede leer la información, porque es analfabeta. ◆ La persona no puede leer la información, porque es invidente. ◆ La información es demasiado compleja para que se entienda claramente. ◆ La información no está en el idioma correcto. 	<p>Obstáculos a la información y los conocimientos</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 3: Mejorar el enfoque en los clientes</p> <p>Capítulo 8: Recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación</p>
<p>La persona sabe acerca de sus derechos, pero otros no los respetan.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ El marido transfiere sus derechos ilegalmente, sin el consentimiento de la esposa (por ejemplo, la firma de su esposa fue falsificada, ya que no se considera importante su consentimiento, o su marido, funcionarios, jueces, etc. simplemente la ignoran). ◆ Los derechos de la persona están reconocidos legalmente, pero los funcionarios los ignoran en la práctica, porque ella pertenece a un grupo vulnerable o marginado. La legislación no se aplica en la práctica. 	<p>Obstáculos sociales y culturales</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 3: Mejorar el enfoque en los clientes</p> <p>Capítulo 5: Mejorar la gestión</p> <p>Capítulo 6: Mejorar los recursos de personal</p>

PROBLEMA	OBSTÁCULOS	EJEMPLOS DE MANERAS DE HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS Y LOS OBSTÁCULOS
<p>La persona sabe qué hacer para registrar sus derechos, pero no puede llegar al registro para hacerlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La oficina está demasiado lejos (por ejemplo, el viaje llevará demasiado tiempo, los caminos están en mal estado). ◆ La oficina no se encuentra en una ruta con transporte público. ◆ El edificio no es accesible, debido a que la persona tiene una discapacidad física (demasiadas escaleras, etc.). 	<p>Obstáculos físicos y geográficos</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 4: Mejorar las oficinas</p> <p>Capítulo 8: Recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación</p>
<p>La persona puede llegar a la oficina, pero no puede permitirse el costo de hacer el trámite.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Las tarifas e impuestos que han de pagarse a la oficina de registro son demasiado altos. ◆ Los honorarios de los profesionales (peritos, abogados, notarios) son demasiado elevados. ◆ Los costos de oportunidad son demasiado elevados (los ingresos perdidos a causa de la visita a la oficina, etc.). 	<p>Obstáculos financieros</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 3: Mejorar el enfoque en los clientes</p> <p>Capítulo 5: Mejorar la gestión</p>
<p>La persona puede permitirse el costo, pero no puede obtener el servicio en ese momento y antes de necesitarlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ No es posible que la atiendan: el horario es limitado y hay largas colas de personas esperando. ◆ El personal no sabe qué hacer: son inexpertos e incompetentes. ◆ El personal no puede encontrar los registros, que están perdidos o no están disponibles. ◆ Los registros son inexactos y poco fiables y tienen que corregirse antes de que tenga lugar la transacción. ◆ La transacción ha tardado demasiado y la persona ha perdido el acceso a financiación, etc. 	<p>Baja capacidad operativa del personal de la oficina de registro</p> <p>Obstáculos reglamentarios</p> <p>Obstáculos administrativos</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 3: Mejorar el enfoque en los clientes</p> <p>Capítulo 4: Mejorar las oficinas</p> <p>Capítulo 7: Mejorar la manera de abordar fraudes, errores y controversias</p> <p>Capítulo 8: Recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación</p> <p>Capítulo 9: Mejorar los marcos normativo y jurídico</p>
<p>La oficina de registro ofrece acceso en línea, pero la persona no puede recurrir a él.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La persona no sabe cómo usar un ordenador ni Internet. ◆ La persona sabe cómo usar un ordenador e Internet, pero no hay equipos públicos que puedan utilizarse. ◆ El sitio web no está disponible. ◆ La conexión es demasiado lenta. ◆ El sitio web tiene enlaces rotos y es demasiado complicado de usar. ◆ El sitio web no está diseñado para la persona, que es invidente. 	<p>Obstáculos en materia de TIC</p>	<p>Véase:</p> <p>Capítulo 8: Recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación</p>

Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia suele dar pie a que se decida si reformar el sistema existente o sustituirlo por un sistema totalmente diferente. La sustitución de un sistema existente con uno nuevo no debería considerarse una simple cuestión técnica de cambiar la forma en que se gestionan los registros, porque los distintos sistemas pueden producir distintos resultados para la misma situación. En este capítulo se examinan algunas de las diferencias importantes entre sistemas y las razones por las que pueden producir resultados distintos en las mismas situaciones. También se señalan algunos aspectos que deberían tomarse en cuenta a la hora de adoptar la decisión ya sea de mejorar el sistema existente o sustituirlo por un sistema diferente.

Si el sistema está funcionando mal debido a que sus registros son caóticos y confusos, será necesario volver a organizar los registros independientemente de si la decisión adoptada es mantener el sistema existente o pasar a uno nuevo. En este capítulo se describe asimismo cómo pueden organizarse los registros de manera que la información sobre parcelas y derechos pueda encontrarse con rapidez y facilidad.

Índice

- Página 11**
Puntos clave de este capítulo
- Página 12**
Consideraciones generales
- Página 12**
Variantes de los sistemas de registro
- Página 13**
Decidir cuáles son los resultados que se desean
- Página 15**
Consideraciones para decidir si mejorar un sistema existente o pasar a uno nuevo
- Página 16**
Mejorar la organización de los registros

2. LA DECISIÓN DE REFORMAR UN SISTEMA O PASAR A UNO NUEVO

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Las opciones para mejorar el registro de derechos son mantener el sistema existente y mejorarlo, o sustituirlo por un sistema totalmente nuevo.
- ◆ La sustitución de un sistema existente con uno nuevo no debería considerarse una simple cuestión técnica, ya que pueden contemplarse diversas opciones para un sistema de registro, que puede ser probatorio y concluyente, o constitutivo y declarativo.
- ◆ Unos sistemas diferentes pueden obtener resultados diferentes para la misma situación, por ejemplo, en casos de fraude. Con todo, hay sistemas que se parecen entre sí que también pueden obtener resultados diferentes y sistemas que parecen distintos que pueden obtener resultados similares.
- ◆ Algunos sistemas proporcionan una compensación a las personas que son objeto de fraude. Quienes reciben la compensación varían de un sistema a otro.
- ◆ Un fondo de compensación debe contar con fondos suficientes para cubrir todas las demandas presentes y futuras, y puede financiarse con varios medios, como un pequeño gravamen sobre cada transacción que se registra.
- ◆ En lugar de pasar de un tipo de sistema a otro, pueden obtenerse muchas ventajas simplemente con una mejor organización de los registros, por ejemplo, asegurándose de que todas las parcelas se identifiquen de un modo inequívoco y haciendo referencia a todas las transacciones en el registro de esa parcela.

CONSIDERACIONES GENERALES

¿Qué puede hacerse con un sistema de registro que es ineficaz y tiene registros caóticos y confusos? Existen dos opciones básicas: mantener el sistema existente y mejorarlo, o sustituir el sistema existente con un sistema diferente totalmente nuevo. Por ejemplo, cuando un sistema de escrituras está funcionando mal, a veces se propone pasar a un sistema de titulación.

Una forma común de explicar la diferencia entre un sistema de escrituras y un sistema de titulación es que, en el primero, la transferencia de derechos tiene lugar tras la ejecución de un contrato y los registros proporcionan pruebas de la posesión de derechos, mientras que, en el segundo, la transferencia de derechos tiene lugar tras el registro en la oficina de registro y los registros constituyen una prueba concluyente.

No obstante, en la práctica hay una gran variedad de sistemas de registro. Existen diferencias entre los sistemas de titulación que les hacen obtener resultados totalmente diferentes en determinadas situaciones, como en los casos de fraude. Mientras que la mayoría de las personas no actúan de manera dudosa y la mayoría de los registros corresponden a transacciones entre ciudadanos respetuosos de la ley, las transacciones fraudulentas encuentran la forma de alcanzar la oficina de registro. El fraude lo llevan a cabo no solo personas que no se conocen, sino también personas en quienes la víctima confía, como familiares, amigos, socios comerciales o profesionales, como abogados.

En el presente capítulo se examina un caso de fraude en que el propietario original pierde una parcela por fraude y otra persona compra esa parcela de buena fe: solo una de esas dos personas puede mantener el derecho a la parcela. De acuerdo con un tipo de sistema de titulación, el resultado es proteger al nuevo comprador inocente y otorgar una compensación al propietario original por la pérdida sufrida. Según otro tipo de sistema de titulación, el resultado es el opuesto: se protege al propietario original y se compensa por la pérdida al comprador inocente.

Por consiguiente, la decisión de si sustituir un sistema existente con uno nuevo no debería considerarse una simple cuestión técnica de cambiar la forma en que se gestionan los registros. En cambio, debería basarse en un análisis del resultado que se desea en determinadas situaciones: por ejemplo, ¿qué es lo que los titulares de derechos actualmente piensan que sería el resultado más justo si perdieran sus derechos a causa de fraude?

Además, en dicho análisis también debería considerarse si los resultados obtenidos por el sistema existente en situaciones particulares son ya los resultados que se desean. ¿Los problemas con el sistema existente se deben a la forma en que se gestiona o a que obtiene resultados que no se desean en ciertas situaciones?

VARIANTES DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO

Los sistemas de registro están diseñados para hacer lo mismo —proporcionar un registro público de derechos—, pero es impactante que lo hagan de formas tan diferentes en todo el mundo. Las personas que quieren establecer un sistema pueden elegir de una gama de opciones, como se muestra en el siguiente examen.

Una variante guarda relación con la manera de demostrar la prueba de los derechos. Los sistemas pueden ser probatorios o concluyentes:

- ♦ **Un sistema probatorio** proporciona indicios del derecho y de quiénes lo poseen. El registro pone de manifiesto que se ha realizado una transacción, gracias a la evidencia de documentos tales como las escrituras de traspaso. La prueba de propiedad se da en forma de una “cadena de títulos”, mediante la que se muestra la secuencia histórica de las transferencias de una persona a otra.
- ♦ **Un sistema concluyente** proporciona pruebas concluyentes de la existencia de un derecho y de la identidad de la persona que posee ese derecho. La prueba de propiedad suele darse en forma de entrada en un registro.

Otra variante se refiere a las formas de adquirir derechos. Los sistemas pueden ser constitutivos o declarativos:

- ♦ **En un sistema constitutivo**, la transferencia de derechos tiene lugar tras el registro. No puede adquirirse un derecho de ninguna otra forma que no sea a través del registro.
- ♦ **En un sistema declarativo**, la transferencia de derechos tiene lugar cuando las partes ejecutan un contrato. El registro proporciona una cierta protección: por ejemplo, la reclamación registrada de un derecho puede tener prioridad ante la misma reclamación sin registrar.

Los sistemas de registro de tierras han combinado estas variantes en diversas maneras, como se muestra a continuación.

En numerosos Estados del mundo existen estos tipos de sistemas y es por eso que en la lista y examen que figuran a continuación podrían haberse indicado muchos otros Estados, tanto en desarrollo como desarrollados, en lugar de los que se han señalado: Alemania, Australia, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Países Bajos y Suecia. Se han identificado estos Estados a fin de ilustrar que incluso Estados con contextos sociales, políticos y económicos parecidos han elegido sistemas distintos; es decir, la existencia de un determinado sistema en un Estado no depende de las condiciones particulares del mismo. Una segunda razón para identificar a estos Estados es que puede considerarse que sus sistemas funcionan bien; el éxito de un sistema no depende necesariamente de su tipo y un buen sistema de escrituras puede funcionar tan bien como un buen sistema de titulación.

- ◆ **Sistemas constitutivos y concluyentes** (como en Alemania, Australia e Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte). La transferencia tiene lugar tras registrar el documento de transferencia y la entrada resultante en el registro proporciona una prueba concluyente de la propiedad.
- ◆ **Sistemas constitutivos y probatorios** (como en los Países Bajos). La transferencia tiene lugar cuando se registra la escritura de transferencia. Al ser un sistema probatorio, los registros muestran que tuvo lugar una transacción, pero una persona no debería depender exclusivamente de la información del sistema, ya que una falla en la transacción podría afectar la mera transferencia del derecho. Al ser un sistema constitutivo, una persona puede asumir que no tienen que tomarse en cuenta las transacciones que no están registradas.
- ◆ **Sistemas declarativos y concluyentes** (como en España, Dinamarca, Finlandia y Suecia). La transferencia se produce cuando el comprador y el vendedor ejecutan un contrato. El registro tiene carácter declarativo, pero solo puede hacerse si el comprador adquiere los derechos de la persona identificada como propietario en el sistema. (En España, el sistema tiene carácter declarativo en el caso de transferencias de propiedad y arrendamientos, pero constitutivo en el caso de hipotecas, ya que estas requieren un registro para existir.)
- ◆ **Sistemas declarativos y probatorios** (como en los Estados Unidos de América y Francia). La transferencia se produce cuando las partes ejecutan un contrato. El registro no genera la propiedad, sino que presume que la persona que se registra como propietario es, de hecho, el propietario.

TIPO DE SISTEMA	CONSTITUTIVO	DECLARATIVO
Concluyente ("sistemas de titulación")	Alemania, Australia, Inglaterra y Gales	Dinamarca, Finlandia, Suecia
	España (en el caso de hipotecas)	España (en el caso de transferencias)
Probatorio ("sistemas de escrituras")	Países Bajos	Estados Unidos de América, Francia

DECIDIR CUÁLES SON LOS RESULTADOS QUE SE DESEAN

Todos los sistemas tienden a obtener los mismos resultados en dos situaciones. La primera es cuando no hay problemas: no se cuestionan los derechos del vendedor, la transacción se hace en buena fe y se cumplen todos los requisitos para hacer la transferencia. Todos los sistemas reconocerán al comprador como nuevo titular de los derechos, ya sea de forma concluyente o como presunción. El grado de protección depende en gran medida de todo el

ordenamiento jurídico del Estado, ya que la ley de registro no está aislada del resto de la legislación. La segunda situación es cuando una persona intenta obtener derechos cometiendo un acto fraudulento: los sistemas no suelen reconocer dichas transferencias como válidas.

Sin embargo, en otras situaciones, sistemas que se parecen pueden obtener resultados diferentes, mientras que sistemas que parecen diferentes pueden obtener resultados similares. La cuestión de qué hacer con un sistema existente no es un simple asunto técnico sobre la manera de gestionar los registros, sino que también exige abordar aquello que los titulares de derechos piensan que es el resultado más justo en situaciones tales como cuando una persona pierde una parcela por fraude y otra persona compra esa parcela en buena fe. Hay un propietario inocente, un comprador inocente y un sistema que no puede proteger a ambos de igual manera. Inevitablemente, una persona gana y la otra pierde.

Quién gana y quién pierde depende de las normas del sistema, como ilustran los ejemplos que se muestran a continuación. ¿Cuáles son las normas que los titulares de derechos de tenencia consideran más justas?

Transferencias de derechos

El primer ejemplo es el de una transferencia de derechos.

El sistema muestra que la persona "A" es la que posee los derechos sobre una parcela. Otra persona "X" se hace pasar por "A" y vende la parcela a una tercera persona "B", que no se da cuenta del fraude. El documento de transferencia es falso porque "A" no lo firmó, pero se ha registrado la transferencia a "B". ¿Qué sucede si "A" descubre el fraude y adopta medidas para recuperar la parcela?

El propietario "A" resulta protegido en los sistemas de escrituras, como en los Estados Unidos de América, Francia y los Países Bajos. Como con un contrato inválido no puede transferirse la parcela, "A" no ha perdido la parcela y "B" no la ha adquirido.

Por el contrario, el comprador "B" está protegido en algunos tipos de sistemas de titulación, como en los estados de Australia y en Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El propietario "A" ha perdido la parcela, porque estos sistemas de titulación proporcionan un título irrevocable (es decir, el título es concluyente y no puede ser revocado) a través de una norma de "irrevocabilidad inmediata del título". El comprador "B" tiene un título irrevocable tras el registro, aún si la transacción se basa en documentación falsificada o inválida por algún motivo.

Otros tipos de sistemas de titulación protegen al propietario "A", como es el caso de Dinamarca, Finlandia y Suecia. Estos sistemas proporcionan un título que es irrevocable, salvo en condiciones específicas:

- ◆ si el documento de transferencia es falso o ha sido firmado por alguien que no estaba autorizado a hacerlo, o fue firmado bajo algún tipo de amenaza definida en el ámbito jurídico;
- ◆ si el propietario legítimo está en quiebra, no cuenta con la capacidad jurídica o está mentalmente incapacitado, o
- ◆ si la adquisición no es válida por ley, porque no ha sido promulgada en su debida forma o carece del consentimiento de la persona cuyos derechos se ven afectados, o del permiso del tribunal u otra autoridad.

En otros tipos de sistemas de titulación (como en Alemania y España), el propietario "A" también está protegido, ya que se considera que las transferencias son inválidas incluso si el comprador "B" realizó la transacción de buena fe.

En el siguiente cuadro se ilustra la gama de posibilidades.

TIPO DE SISTEMA	CONSTITUTIVO	DECLARATIVO
Concluyente ("sistemas de titulación")	Australia, Inglaterra y Gales: "B" es el propietario Alemania: "A" es el propietario	España, Dinamarca, Finlandia, Suecia: "A" es el propietario
Probatorio ("sistemas de escrituras")	Países Bajos: "A" es el propietario	Estados Unidos de América, Francia: "A" es el propietario

Una variante del ejemplo produce otra variante más del resultado.

Como en el ejemplo anterior, una persona "X" se hace pasar por "A" y vende la parcela a "B", que es inocente y no se da cuenta del fraude, y la transferencia se registra. Otra persona "C" compra la parcela de "B" y registra la transferencia de derechos. ¿Qué sucede si "A" luego descubre el fraude y adopta medidas para recuperar la parcela?

De acuerdo con los sistemas de escrituras, "A" todavía es el propietario, porque el número de transferencias no corrige el defecto de falsedad del documento de transferencia anterior.

Según los sistemas de titulación de Dinamarca, Finlandia y Suecia, "A" sigue siendo el propietario por la misma razón.

Para los sistemas de titulación de Australia e Inglaterra y Gales, el propietario es "C".

De acuerdo con los sistemas de titulación de Alemania y España, ahora hay una diferencia. Estos sistemas de titulación funcionan en virtud de la norma de irrevocabilidad diferida: la irrevocabilidad del título se aplaza al primer comprador que se basa en los registros para determinar el propietario y que registra una transacción que no es fraudulenta.

Esto se ilustra a continuación:

TIPO DE SISTEMA	CONSTITUTIVO	DECLARATIVO
Concluyente ("sistemas de titulación")	Alemania, Australia, Inglaterra y Gales: "C" es el propietario	España: "C" es el propietario Dinamarca, Finlandia, Suecia: "A" es el propietario
Probatorio ("sistemas de escrituras")	Países Bajos: "A" es el propietario	Estados Unidos de América, Francia: "A" es el propietario

Hipotecas

El fraude suele asociarse con las hipotecas y numerosas personas han recurrido a planes de inventivos para enriquecerse mediante el fraude hipotecario.

El sistema muestra a la persona "A" que posee los derechos. Una segunda persona "X" se hace pasar por "A" y organiza un préstamo del prestamista "D", que es inocente y no sabe del fraude. Se registra la hipoteca. La persona "X" logra obtener el dinero del préstamo y desaparece. ¿Qué sucede cuando luego "A" descubre la hipoteca fraudulenta?

Los resultados siguen la misma pauta que en el primer ejemplo de la transferencia anterior y ponen de relieve la pérdida financiera que las personas pueden sufrir a causa de problemas al registrar derechos.

En los sistemas en que el propietario "A" está protegido, el prestamista "D" sufre una pérdida financiera como resultado del fraude. (Mientras el sistema de España es declarativo en el caso de las transferencias, es constitutivo respecto de las hipotecas, ya que estas requieren del acto de registro para existir.)

Por el contrario, en los sistemas de titulación con irrevocabilidad inmediata, el prestamista "D" presenta una demanda judicial contra el propietario "A" y ahora una deuda hipotecaria grava sobre la parcela de "A", aunque "A" no haya firmado el acuerdo hipotecario. El propietario "A" tiene que pagar el valor del préstamo a "D", incluso si "A" no recibió el dinero.

Estos resultados se muestran a continuación:

TIPO DE SISTEMA	CONSTITUTIVO	DECLARATIVO
Concluyente ("sistemas de titulación")	Australia, Inglaterra y Gales: "D" tiene un derecho válido Alemania, España: "D" no tiene un derecho válido	Dinamarca, Finlandia, Suecia: "D" no tiene un derecho válido
Probatorio ("sistemas de escrituras")	Países Bajos: "D" no tiene un derecho válido	Estados Unidos de América, Francia: "D" no tiene un derecho válido

Compensaciones

De acuerdo con los sistemas de escrituras, en los ejemplos anteriores, el propietario "A" está protegido y el comprador "B" o el prestamista "D" sufre la pérdida. La oficina de registro o un fondo público no ofrece una compensación a la persona que pierde como consecuencia de una transacción. No obstante, los compradores tal vez puedan presentar una demanda contra los profesionales que participaron en la preparación de la transacción o contra sus pólizas de seguro de títulos. (Aquí se supone que la persona "X", que cometió el fraude, no tiene dinero o ha desaparecido.)

Los sistemas de titulación de Alemania y España protegen al propietario "A" durante el período en que se aplaza la irrevocabilidad y no proporcionan una compensación del Estado a personas como el comprador "B" o el prestamista "D", que sufren pérdidas. De esta manera, se asemejan a los sistemas de escrituras.

Los sistemas de titulación de Dinamarca, Finlandia y Suecia protegen al propietario "A" y proporcionan una compensación del Estado al comprador "B" o al prestamista "D", a pesar de que se aplican ciertas condiciones, tales como que el prestamista "D" ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del riesgo del prestatario.

Según los sistemas de titulación de Australia e Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la norma de irrevocabilidad inmediata tiene como consecuencia que el propietario "A" sufre una pérdida: en el caso de una transferencia, "B" pasa a ser el propietario y, con la hipoteca, el prestamista "D" presenta una demanda judicial para el reembolso del préstamo. Estos sistemas proporcionan una compensación al propietario "A" por la pérdida, pero incluso aquí puede haber diferencias notables. Por ejemplo, en algunos Estados, el fondo de compensación es un último recurso: antes de reclamar una compensación al Estado, la persona que sufrió la pérdida debe tratar de ser indemnizada por el responsable de la pérdida, por ejemplo, demandando al estafador ("X") o demostrando que no era posible hacerlo.

Estas diferencias se ilustran a continuación.

TIPO DE SISTEMA	CONSTITUTIVO	DECLARATIVO
Concluyente ("sistemas de titulación")	Australia, Inglaterra y Gales: "B" obtiene la propiedad "A" obtiene una compensación del Estado Alemania: "A" obtiene la propiedad "B" no obtiene una compensación del Estado	Dinamarca, Finlandia, Suecia: "A" obtiene la propiedad "B" obtiene una compensación del Estado España: "A" obtiene la propiedad "B" no obtiene una compensación del Estado
Probatorio ("sistemas de escrituras")	Países Bajos: "A" obtiene la propiedad "B" no obtiene una compensación del Estado	Estados Unidos de América, Francia: "A" obtiene la propiedad "B" no obtiene una compensación del Estado

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR SI MEJORAR UN SISTEMA EXISTENTE O PASAR A UNO NUEVO

Como muestran los ejemplos anteriores, hay una gran variedad de sistemas y de maneras en que estos funcionan y protegen. Los sistemas de escrituras protegen al propietario original en el caso de una transferencia fraudulenta, como lo hacen algunos sistemas de titulación, mientras que otros sistemas de titulación protegen al nuevo comprador o al prestamista. Semejante variedad sugiere que no hay ningún conjunto único de normas que sea intrínsecamente correcto y que los demás estén equivocados. En cambio, las normas deben ser aceptadas por la sociedad en la que han de aplicarse.

Amplio debate sobre las propuestas de reforma.

El análisis para decidir si mejorar un sistema existente o pasar a otro distinto debería abordar la cuestión de si el sistema actual obtiene o no los resultados que se desean en situaciones particulares. Si se desea obtener otro resultado, ¿cuál debería ser? Como se muestra en los ejemplos anteriores, un sistema de escrituras protege al propietario original en el caso de una transferencia fraudulenta. La propuesta de pasar de un sistema de escrituras a un sistema de titulación no debería presentarse como un simple cambio técnico, puesto que existe más de un tipo de sistema de titulación. Si se introduce un sistema nuevo de titulación para sustituir el sistema de escrituras, ¿a quiénes deberían protegerse? ¿Al propietario original, al nuevo comprador o al prestamista?

Hay que decidir y debería mantenerse un debate transparente sobre efectuar cambios a la protección que proporciona el sistema actual. Quienes poseen derechos deberían decidir qué resultados son los más justos en situaciones particulares. Si se desea introducir un nuevo sistema, las normas del mismo deberían desarrollarse para producir esos resultados. Las personas deberían conocer las repercusiones de toda modificación de las normas y estar de acuerdo con ellas.

Fondos de compensación adecuados, sostenibles y accesibles.

El ejemplo de una hipoteca fraudulenta pone de manifiesto que pasar de un sistema de escrituras a un sistema de titulación puede dar lugar a que alguien sufra una pérdida financiera. En el caso de un sistema de titulación con irrevocabilidad inmediata, el propietario está obligado a pagar la cuantía del préstamo al prestamista incluso si no ha recibido el dinero.

La propuesta de pasar a un sistema de titulación de irrevocabilidad inmediata o diferida debería incluir una forma adecuada y sostenible de compensar a quienes sufren una pérdida como resultado del cambio de sistema.

Se han introducido fondos de compensación en numerosos Estados. Una promesa de compensación solo es

MEJORAR LA ORGANIZACIÓN DE LOS REGISTROS

buena si se cumple y es poco realista suponer que la necesidad de pagar una compensación se producirá únicamente después de que se hayan recolectado fondos suficientes a través de una tarifa por transacción. En cambio, es preciso comprometer un considerable importe inicial en el momento de creación del fondo, que puede mantenerse por medio del pago de pequeñas tarifas por transacción (véase el apartado [Cómo puede utilizarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores](#) en el capítulo 7). Además, un fondo de compensación no debería ser un fondo de último recurso que ofrece una compensación solo después de que se hayan intentado y hayan fracasado todas las alternativas. Una persona pobre que sufre una pérdida debido a una hipoteca fraudulenta no debería tener que pagar el costo de iniciar un procedimiento judicial antes de que pueda reclamar una compensación.

Una garantía del Estado, financiada a través del presupuesto del Estado, es una alternativa a un fondo de compensación. Tal mecanismo exige una estructura de gobierno estable y confiable, pero cuando haya un sistema de registro que funcione bien, el monto por perjuicios o la compensación que ha de pagarse no deberían ser elevados.

El seguro obligatorio de responsabilidad civil profesional es otro medio de proporcionar una compensación cuando se producen pérdidas como resultado de acciones de profesionales: por ejemplo, a la hora de redactar documentos jurídicamente vinculantes o cuando se asesora a las partes de una transacción.

Tanto el sistema de escrituras como el de titulación precisan una buena organización de los registros para funcionar bien. Tales registros permiten que las personas identifiquen con rapidez y facilidad quiénes tienen derecho a una parcela y a realizar transacciones. También reducen las posibilidades de fraudes y errores, por lo que aumentan la seguridad de que se puede confiar en la información. Por el contrario, los registros ambiguos y confusos dificultan la tarea de encontrar e interpretar la información necesaria para llevar a cabo una transacción. Si el fraude y los errores son habituales en un sistema, entonces ofrecer una compensación no es sostenible, ya que es probable que la suma que ha de pagarse sea mayor a lo que pueda costearse.

La reducción de errores y fraudes y la disminución del tiempo y los costos relativos al registro no necesariamente son disyuntivas. Puede lograrse gran parte de ambas si se reorganizan los registros. La mejora de los registros suele hacerse al pasar de un sistema de escrituras a uno de titulación y la reorganización de los registros que acompaña es parte de esa transformación. Cuando se pasa de un sistema existente a uno nuevo, a veces se emplea el término “primer registro” para hacer referencia a la labor de reorganización de los registros. (Otros tipos de primer registro —cuando la información sobre los derechos, los titulares y las parcelas se registran por primera vez— se abordan en la guía titulada [Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro](#)). Además, tal reorganización de registros también puede hacerse como parte de la mejora del sistema de escrituras. Los ejemplos que se muestran a continuación ilustran la manera en que se han reorganizado los registros en situaciones muy diferentes.

Organizar los registros de parcelas significa asignar un identificador único a una parcela y enumerar todas las transacciones tomando como referencia el registro de esa parcela. Al usarse el identificador de la parcela en todos los registros, todos los derechos relativos a la parcela pueden identificarse con rapidez y facilidad y saltan a la vista las lagunas o reivindicaciones contrapuestas. El registro de cada parcela puede crearse con su identificador y la información contenida en los documentos y mapas de la oficina de registro.

Es posible mejorar la calidad de los resultados complementando o cotejando los registros de dicha oficina con otros registros del gobierno, tales como mapas y registros del impuesto sobre la propiedad. En los casos en que no haya información sobre la parcela o esta esté incompleta, suele ser necesario elaborar mapas de la parcela. Una alternativa a mediciones detalladas sobre el terreno es la elaboración de mapas catastrales, que son lo suficientemente precisos para mostrar las parcelas (con respecto a su forma, ubicación y relación con otras parcelas) y sus identificadores únicos. Como indica su nombre, estos mapas no proporcionan información detallada sobre la medición de sus límites o las características de las esquinas y lindes de la parcela.

La reorganización de los registros puede hacerse esporádicamente caso por caso o sistemáticamente, trabajando zona por zona y abarcando cada parcela dentro de esa zona. Con el enfoque esporádico, el trabajo suele iniciarse debido a un factor desencadenante, como ventas, arrendamientos, herencias

e hipotecas. Con el enfoque sistemático, existe la necesidad de determinar dónde realizar la labor y en qué orden. Un buen método es comenzar por una serie de zonas (por ejemplo, las zonas urbanas, así como las periurbanas y rurales) y dirigirse a una amplia gama de beneficiarios (también permitiendo que las personas vulnerables protejan sus derechos de tenencia de la usurpación) para reducir el riesgo de que las ventajas solo sirvan a los intereses de los ricos. Ambos enfoques, el sistemático y el esporádico, deberían incluir los casos en que existe la necesidad de aclarar la información sobre parcelas y derechos, por ejemplo, ante propuestas de expropiación, agrupación y redistribución, o cuando han de dividirse grandes parcelas para venderse o asignarse por separado.

Se han utilizado con éxito enfoques esporádicos y sistemáticos en todo el mundo. No obstante, los sistemas esporádicos suelen derivar los costos a los titulares de derechos, por lo que tienden a beneficiar a aquellos que pueden permitírselo. Por el contrario, los enfoques sistemáticos tienden a ofrecer un trato más equitativo para todos los titulares de derechos, ya que suelen estar financiados por los gobiernos. Además, las reformas pueden llevarse a cabo con mayor rapidez por medio de un enfoque sistemático, que también permite una mejor calidad de la información al verificarse simultáneamente todas las reivindicaciones en una zona.

Reorganizar los registros sin pasar a un sistema nuevo

A continuación, se presentan dos ejemplos: los Países Bajos y la provincia canadiense de New Brunswick.

Países Bajos

Los Países Bajos, se generaron registros de derechos para dar a conocer las transferencias, mientras que se crearon registros de parcelas para aumentar los ingresos a través de los impuestos sobre la propiedad. Los dos conjuntos de registros habían duplicado la información, que resultaba incoherente, porque se usaban con distintos fines y se mantenían de manera separada. Con el tiempo, se mejoraron los vínculos y la coherencia entre los dos conjuntos por medio de reformas, por ejemplo, otorgando la gestión de estos dentro del mismo organismo y exigiendo que se utilizara el número de parcela en las escrituras de transferencias e hipotecas.

En su carácter de sistema de escrituras, los registros son documentos, principalmente actas notariales, que se compilan en actas en el orden en que se presentan para su registro, aunque hoy en día todos los registros están en formato digital. Además, una base de datos administrativa del catastro contiene información extraída de las escrituras y permite la fácil identificación de las parcelas y quienes tienen derecho a ellas. Los empleados de la oficina de registro están obligados a registrar todas las actas notariales que se presenten ante la oficina pública de registro. Sin embargo, si una escritura se considera sospechosa, disponen de facultades discrecionales para agregar una advertencia en la base de datos catastrales. Como resultado, cualquier persona que busque en la base de datos recibirá un aviso de que puede haber un problema con esa transacción. En la práctica, es raro encontrarse con problemas de ese tipo, debido a la estrecha colaboración entre los empleados de la oficina de registro y los notarios.

En su carácter de sistema constitutivo, la transferencia de un derecho a través de una transacción de venta solo puede realizarse con una escritura registrada. Como resultado, quienes confían en la buena fe de los registros de la oficina pública de

registro están ampliamente protegidos: si bien una persona no debería confiar ciegamente en los registros de dicha oficina, puede suponer que no tiene que tomar en cuenta lo que no está registrado. Debido a la elevada calidad de la información en el sistema, los informes proporcionados por medio de la base de datos administrativa del catastro son similares a los registros de títulos en un sistema de titulación.

New Brunswick

New Brunswick ofrece un ejemplo de sistema de escrituras que al principio no contaba con registros completos de las parcelas y encontrar información sobre una parcela en particular requería una labor considerable de investigación. Se introdujo un enfoque basado en las parcelas mediante la elaboración de un inventario exhaustivo de las parcelas y su representación en los mapas catastrales asignando sistemáticamente un número único a cada parcela. Estos mapas catastrales fueron compilados recurriendo a fotografías aéreas y a los mapas de tributación y planes de agrimensura existentes. Se realizaron inspecciones visuales de cada parcela para ver si los límites establecidos en los mapas reflejaban la realidad, pero no se llevaron a cabo nuevos levantamientos topográficos.

Se generó un fichero informático para cada número de parcela, que incluía información sobre el último documento registrado de cada tipo (por ejemplo, transferencia, hipoteca, plan de agrimensura). Se siguieron archivando las escrituras en actas y, además, cuando se registraba una nueva transacción para una parcela, se actualizaba el fichero informático con los documentos actuales y se transfería la información relativa al documento anterior a un fichero informático con la historia de la parcela. Con el tiempo, el fichero informático con la historia de la parcela pasó a ser una cadena informatizada de títulos que, si bien no tenía ninguna implicación jurídica, servía como recurso para comenzar a buscar un título. Gracias a los informes automatizados, se identificaron los registros que tenían problemas; aunque la oficina de registro no intentara resolverlos, la notificación en el sistema informático alertaba a las personas de la posible existencia de un problema.

Si bien New Brunswick pasó luego a un sistema de titulación, la tarea descrita anteriormente se llevó a cabo con el sistema de escrituras. La experiencia muestra que es posible mejorar la organización de los registros hechos en un sistema de escrituras de carácter declarativo, es decir, cuando la transferencia de derechos tiene lugar tras la firma de un documento, como una escritura, y no por el registro en sí.

Reorganizar registros mientras se pasa a un sistema nuevo

Numerosos Estados han reorganizado sus registros como parte de la conversión de un sistema de escrituras a un sistema de titulación. Los siguientes ejemplos ilustran los enfoques que se utilizan en distintos entornos. En el caso de Suecia, el cambio incluyó la integración de mapas catastrales, mientras que en Australia y en Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la conversión de sistemas de escrituras a sistemas de titulación al principio no preveía la elaboración de mapas catastrales.

Suecia

En Suecia, el sistema de titulación no se introdujo con rapidez como reemplazo del sistema de escrituras. En cambio, hubo una transición gradual hacia un sistema que correspondía a las necesidades cambiantes de la sociedad, por ejemplo, con respecto al

aumento de los derechos de las mujeres, la herencia, las transferencias de tierras fuera del seno familiar y la necesidad de financiación. El resultado es un sistema de titulación que proporciona pruebas concluyentes de la propiedad excepto en casos concretos donde puede anularse la irrevocabilidad del título, como los casos de fraude.

Del mismo modo que en los Países Bajos, los registros de parcelas se elaboraron inicialmente con fines tributarios, mientras que los registros de derechos fueron creados para dar a conocer las transferencias. A pesar de que distintos organismos se encargaban de los dos conjuntos de registros, su colaboración se tradujo en un único sistema informático integrado. En 2008, los dos conjuntos de registros se pusieron bajo la responsabilidad de un solo organismo.

Los Estados de Australia e Inglaterra y Gales

En los Estados de Australia e Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la información sobre un certificado de titulación identifica a la parcela, el propietario y los demás derechos y sus titulares, si los hubiera, en los casos de hipoteca, arrendamiento y servidumbre.

Australia e Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, son ejemplos de Estados donde los registros se reorganizaron sin elaborar mapas catastrales desde el principio. Sin un inventario de parcelas, no era posible vincular los registros con una numeración sistemática de parcelas. En su lugar, se aplicó un enfoque esporádico en el que el identificador

de parcela era el número del certificado de titulación. En los Estados australianos, por ejemplo, se identificó al primer certificado emitido para la primera parcela de un sistema de titulación como Tomo 1, Folio 1. Con el tiempo, a medida que aumentaba la disponibilidad de mapas catastrales, cada Estado introdujo números normalizados de parcela para permitir que se vinculara toda la información sobre parcelas recolectada por los distintos organismos. Inglaterra y Gales adoptaron otro enfoque, porque podían usar los mapas topográficos a gran escala existentes para elaborar mapas indicadores que contuvieran información sobre las parcelas, incluidos sus números de titulación.

Conversiones sujetas a limitaciones

La conversión a un sistema de titulación supone expedir y registrar títulos sobre la base de un examen de la información disponible. Algunos Estados tratan la información de distinta calidad mediante la emisión de títulos con distintos niveles de confianza.

Por ejemplo, cuando Nueva Zelanda pasó a un sistema de titulación, el registro podía expedir un título con limitaciones ("limitado al título") si el título reunía algunos, pero no todos los requisitos de un título estándar. Si el título no se cuestionaba, la limitación se extinguía automáticamente después de 12 años (un período asociado a la adquisición de derechos mediante usucapión). Existe un procedimiento similar en Estados como Ghana, pero allí el titular de derechos debe solicitar la actualización a un título completo. Nueva Zelanda también introdujo una "limitación respecto de las parcelas" para títulos cuyas agrimensuras existentes eran de menor precisión que lo

requerido por las normas vigentes en el momento de la conversión. Muchos propietarios no volvieron a medir sus parcelas para eliminar la limitación de los títulos, lo que sugiere que la percepción de una baja calidad de la información no afectó el uso de las parcelas.

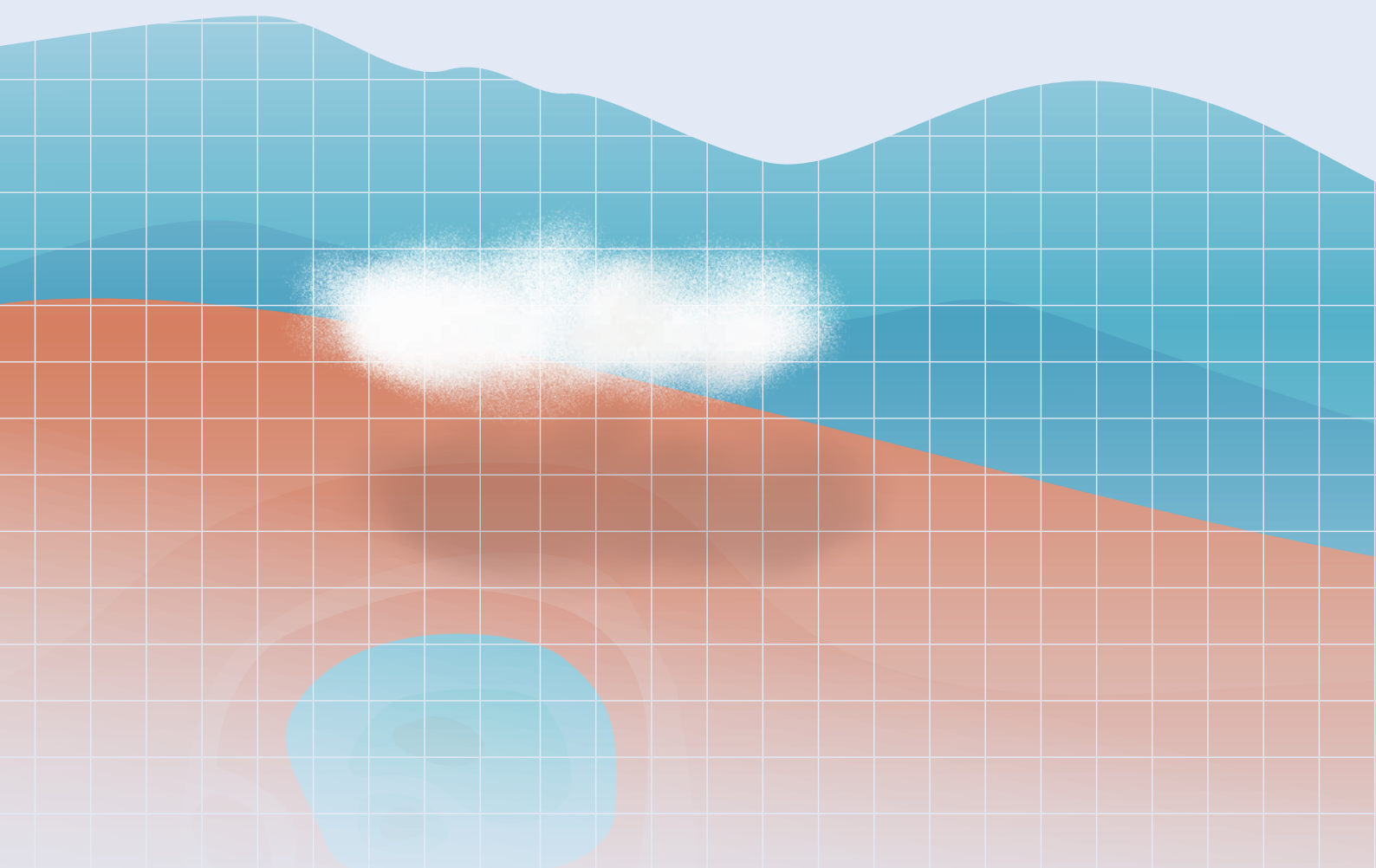
Corrección de registros para reflejar la realidad sobre el terreno

Los registros de parcelas pueden diferir de la situación que se da sobre el terreno: por ejemplo, porque las agrimensuras originales eran poco precisas o porque los registros se habían creado con fines tributarios y sin vínculos a los registros de derechos.

Pueden verificarse problemas particulares en los casos de títulos originales expedidos en un pasado lejano o cuando no había normas para la descripción de los límites ni unidades para la medición. Con los años, se han producido grandes discrepancias entre los registros de parcelas y la realidad, puesto que fueron desapareciendo las características que definían las esquinas de parcela y las grandes explotaciones se subdividieron en parcelas más pequeñas. La legislación de la mayoría de los Estados de América Latina exige una decisión judicial para modificar los registros. Como resultado, muchos propietarios han tenido la tendencia de agregar nuevas escrituras en lo que

ya se había registrado en lugar de sufragar los costos de llevar adelante trámites largos y costosos para corregir el problema.

Un enfoque para simplificar los requisitos de corregir los registros de las parcelas en lo jurídico es introducir procedimientos administrativos que apliquen el principio de “prevalencia de la información sobre el terreno” en los casos en que los titulares de los derechos sobre las parcelas colindantes estén de acuerdo. Otro enfoque consiste en empoderar a una autoridad administrativa para que apruebe el ajuste de las descripciones de las parcelas, recurriendo a mecanismos alternativos de solución de controversias para que los titulares de los derechos de las parcelas colindantes lleguen a un acuerdo, con la opción de recurrir al derecho de apelación ante los tribunales.



El cliente es la razón principal por la que existe la oficina de registro, pero atender a los clientes suele pasar desapercibido debido a las preocupaciones cotidianas que supone la gestión de una oficina, el registro de las transacciones y el mantenimiento de registros actualizados. En este capítulo se describe por qué es importante tener siempre presente cómo satisfacer las necesidades de los clientes de la manera más eficiente y eficaz. Se ofrece asesoramiento sobre estándares de servicio, comunicación y consideraciones especiales para mujeres, grupos especiales y grupos vulnerables y marginados.

Satisfacer las necesidades de los clientes conlleva la realización de muchas actividades y algunas de ellas se tratan en otros capítulos (véase el apartado [Referencia rápida a otras partes de la guía que abordan la atención al cliente](#) en el presente capítulo).

Índice

Página 21

Puntos clave de este capítulo

Página 22

Referencia rápida a otras partes de la guía que abordan la atención al cliente

Página 22

Identificar a los clientes

Página 22

Empleo de estándares de servicio

Página 23

Mejorar la comunicación con los clientes

Página 24

Cómo puede ayudar a reducir la corrupción la mejora de la atención al cliente

Página 25

Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres

Página 26

Mejorar los servicios destinados a grupos especiales y personas vulnerables y marginadas

Página 27

Cómo pueden mejorarse los servicios haciendo que los procesos sean más eficientes

Página 28

Cómo puede ayudar a prestar servicios la asistencia legal

3. MEJORAR EL ENFOQUE EN LOS CLIENTES

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Identificar la gama completa de personas y órganos que son clientes, como ciudadanos, profesionales, proveedores de crédito, otros ministerios y organismos, la policía y los tribunales, y las personas que viven fuera del Estado. Cada grupo tiene intereses y necesidades especiales.
- ◆ Desarrollar un conjunto de estándares de servicio que defina la forma en que se prestarán los servicios, en particular cuánto tiempo debería llevar prestar un servicio. Distribuir el documento entre los clientes para que comprendan sus derechos.
- ◆ El personal debería comprender los estándares de servicio, de modo que conozcan sus deberes. Impartir capacitación al personal sobre las normas e introducir un sistema de seguimiento para vigilar el cumplimiento de las normas y presentar informes al respecto.
- ◆ Brindar a los clientes toda la información pertinente a través de diversos medios, como tabloneros de anuncios, sitios web, líneas de ayuda y propagandas. Los clientes deberían tener acceso a información general, instrucciones sobre cómo cumplimentar formularios e información sobre tarifas, estándares de servicio, el código de conducta y ética, así como sobre reclamaciones y opciones de apelación.
- ◆ Llevar a cabo encuestas a los clientes para obtener su opinión sobre el desempeño de la oficina de registro y dónde podrían introducirse mejoras.
- ◆ Mejorar los servicios prestados a las mujeres a través de medios como, por ejemplo, introducir modificaciones al marco jurídico, capacitar al personal para ofrecer un mejor servicio a las mujeres, publicar información dirigida a las mujeres, prestar servicios de oficina móvil y presentar informes sobre datos desglosados por género.
- ◆ Mejorar los servicios para otros grupos especiales y personas vulnerables y marginadas.
- ◆ Incorporar un buen servicio de atención al cliente en la visión, objetivos, estrategias y planes de actividades de la oficina de registro.
- ◆ Rediseñar los procesos de registro para hacerlos más sencillos, más veloces y más fáciles de entender.
- ◆ Introducir un servicio de asistencia legal en la oficina de registro y proporcionar la información de contacto de los profesionales que pueden prestar asistencia a los clientes.

REFERENCIA RÁPIDA A OTRAS PARTES DE LA GUÍA QUE ABORDAN LA ATENCIÓN AL CLIENTE

Hay otras partes de esta guía que también son pertinentes para mejorar los servicios de atención al cliente, a saber:

Diseño de las oficinas. Muchos aspectos del diseño y la distribución de la oficina pueden mejorar la experiencia del cliente, en particular de las mujeres y las personas con necesidades especiales. Véase el apartado [Mejorar el diseño de las oficinas](#) en el capítulo 4.

Consejos de clientes. Los grupos de representación de clientes son una forma de obtener observaciones de los clientes. Tales grupos deberían incluir a representantes de todos los grupos de clientes, especialmente las mujeres y las personas con necesidades especiales. Véase el apartado [Mejorar los aspectos institucionales](#) en el capítulo 5.

Visión, objetivos, estrategias y planes de actividades. La atención al cliente debería constituir la base de la visión y los objetivos de la oficina de registro y al menos una parte de la estrategia y el plan de actividades debería dedicarse a mejorar la prestación de servicios y a enfocarse en el cliente. Véase el apartado [Ejemplos de visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocios](#) en el capítulo 5.

Supervisión y presentación de informes. Debería supervisarse el cumplimiento en relación con los estándares de servicio, los estándares de índole ética, la satisfacción del cliente y las reformas para mejorar el servicio, en particular el que se presta a las mujeres y las personas con necesidades especiales. Deberían presentarse informes con los resultados, que deberían utilizarse para desarrollar nuevas mejoras (véase el apartado [Mejorar los aspectos institucionales](#) en el capítulo 5).

Código de conducta y ética. Resultará de utilidad para todo el personal y la dirección contar con una orientación clara y específica acerca de cómo deberían comportarse en el trabajo, cómo deberían ocuparse de situaciones difíciles y cómo deberían tratar a los clientes y otros miembros del personal (véase el apartado [Políticas y protocolos relativos al personal](#) en el capítulo 6).

Capacitación del personal. La capacitación en atención al cliente ayuda a desarrollar una actitud positiva hacia los clientes, la comprensión de sus necesidades y la capacidad de resolver problemas, solucionar controversias y comunicarse de manera efectiva (véase el apartado [Capacitación del personal](#) en el capítulo 6).

Al desarrollar una orientación al cliente, debería prestarse atención a los diez principios de aplicación de las Directrices (Sección 3B). Estos principios son de pertinencia directa para la forma en que una oficina de registro debería pensar acerca de sus clientes, ya que abordan: la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, un enfoque holístico y sostenible, la consulta y la participación, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua.

IDENTIFICAR A LOS CLIENTES

Para desarrollar una orientación al cliente, hay que saber quiénes son los clientes. Ellos pueden incluir:

- ◆ miembros del público;
- ◆ profesionales que actúan en nombre de sus clientes;
- ◆ bancos y otros proveedores de crédito;
- ◆ ministerios y organismos gubernamentales, tales como los encargados de los recursos naturales, transportes e infraestructuras, y de la recaudación de impuestos;
- ◆ gobiernos y autoridades locales;
- ◆ la policía y los tribunales, en particular para la información relativa a casos penales, en relación con las parcelas obtenidas ilegalmente o para hacer cumplir las decisiones adoptadas en los casos civiles, y
- ◆ personas ajenas al Estado, como los miembros de una diáspora y los inversionistas extranjeros.

Cada grupo tiene necesidades particulares que deberían tenerse en mente a la hora de mejorar las respuestas a las necesidades de los clientes.

EMPLEO DE ESTÁNDARES DE SERVICIO

Los estándares de servicio pueden considerarse la “carta de derechos” del cliente. Definen qué servicios están disponibles, cuánto tiempo debería tardar a prestación de un servicio y cuánto deberían pagar los clientes. Pueden incluirse en un documento breve o en uno con más detalle, como una descripción de cada tipo de servicio, la calidad y el trato que puede esperarse (como cortesía y respeto), cómo están evolucionando los servicios, las metas futuras de reducir los tiempos de espera, los planes para introducir nuevas tecnologías y otros aspectos de los servicios de la oficina de registro que son de interés para los clientes.

Los estándares también deberían abarcar lo que sucede en caso de problemas. Deberían prever una comunicación adecuada con los clientes: por ejemplo, si surge un problema, el cliente debería poder saber que existe un retraso y el motivo de este. Deberían describir cómo puede quejarse un cliente (por ejemplo, a través de un mecanismo de presentación de quejas), proporcionar información de contacto para presentar una queja y delinear las consecuencias si la queja es válida (por ejemplo, un reembolso de los gastos de expediente). Una declaración clara de los estándares y los recursos para hacer frente a las infracciones de los mismos también ayuda a reducir las oportunidades de corrupción.

Después de que la oficina de registro haya adoptado los estándares, pero antes de su publicación, debería capacitarse al personal para que sepa explicar qué son, su finalidad y lo que sucede cuando no se cumplen. El personal debería saber que hay que dar una respuesta a todas y cada una de las cuestiones planteadas por los clientes. El mecanismo de presentación de quejas debería ponerse en marcha al mismo tiempo.

Los estándares deberían publicarse en un documento independiente y también podrían incluirse como parte de otro documento, como el plan de negocios y el código de conducta y ética de la oficina de registro o instrucciones para el uso de los servicios que esta ofrece. La publicación puede prepararse de manera sencilla o recurriendo a un profesional. El mensaje introductorio en la parte delantera de la publicación debería estar firmado, según corresponda, por el jefe de la oficina de registro o el ministro competente (reconociendo que, mientras que la oficina de registro debería ser independiente de la política, es un servicio público). Los estándares pueden difundirse de diversas maneras, como, por ejemplo, en tabloneros de anuncios, folletos y volantes, y en el sitio web de la oficina de registro.

Debería seguirse de cerca el tiempo necesario para prestar servicios y los resultados deberían compararse a los estándares publicados. También debería registrarse el número de quejas. Los resultados deberían incluirse en el informe anual de la oficina de registro y publicarse en tabloneros de anuncios y en línea para sentar las bases de confianza, transparencia y apertura.

Debería seguirse de cerca la prestación de servicios tomando como referencia los estándares como parte de un programa de mejora continua (véase el apartado [La mejora continua y la gestión del cambio](#) en el capítulo 5). Un director, un especialista en la evaluación de datos semejantes o un equipo pequeño, dependiendo del tamaño de la oficina de registro, pueden interpretar los resultados de ese seguimiento. Deberían señalarse discrepancias, investigarse sus causas y encontrarse respuestas idóneas de ser necesario. A veces factores tales como una crisis económica o disturbios civiles, harán que la oficina de registro no logre alcanzar algunos objetivos. Como esos factores están fuera del control de la oficina de registro, poco puede hacerse para solucionar el problema. Sin embargo, puede haber muchos casos en que dicha oficina pueda volver a diseñar procesos e introducir cambios que mejoren sus operaciones y servicios de atención al cliente.

Proporcionar información a los clientes

La información y la publicidad son importantes para la atención al cliente. Los clientes tienen derecho a saber cómo tratar con la oficina de registro. Además, si los clientes están mejor informados, el personal se enfrentará a menos problemas, el registro funcionará de manera más eficiente y las personas alcanzarán un nivel más elevado de satisfacción y confianza en el mismo.

La información debería facilitarse en idiomas que las personas puedan entender. Asimismo, la información debería presentarse a través de palabras que entiendan la mayoría de las personas y no debería emplearse la terminología especializada de los profesionales. Podría ser necesario aplicar distintos enfoques para las mujeres y para los grupos especiales y las personas vulnerables o marginadas (véanse los apartados [Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres](#) y [Mejorar los servicios destinados a grupos especiales y personas vulnerables y marginadas](#) en el presente capítulo). Entre los ejemplos de información que debería ponerse a disposición, cabe destacar:

- ◆ información general sobre la ubicación de las oficinas, los horarios de apertura, los servicios disponibles, la manera en que los clientes pueden acceder a esos servicios, el costo de los servicios, los documentos que deben presentar los clientes;
- ◆ estándares de servicio, que establecen cuánto tiempo se necesita para prestar cada tipo de servicio y qué sucede si la oficina de registro no logra terminar a tiempo (véase el apartado [Empleo de estándares de servicio](#) en el presente capítulo).
- ◆ formularios en blanco junto a mesas de escritura con ejemplos de formularios cumplimentados para orientar a los clientes;
- ◆ información sobre los motivos comunes por los que la oficina de registro rechaza los documentos que se presentan (por ejemplo, porque los clientes cumplimentaron los formularios incorrectamente o malinterpretaron los requisitos de la legislación).
- ◆ información sobre quejas y apelaciones, como, por ejemplo, la manera en que un cliente puede quejarse ante una decisión o apelar contra ella;
- ◆ información sobre la lucha contra la corrupción, como el número de teléfono o la dirección del sitio web donde ponerse en contacto con la línea directa de denuncias, y
- ◆ información especial, por ejemplo, sobre los derechos de tenencia de las mujeres e información de contacto para obtener asistencia legal o de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Una estrategia clara para comunicarse con los clientes puede orientar el desarrollo de una campaña de comunicación integrada. La preparación de una estrategia exige la comprensión de los principales mensajes que quiere transmitir la oficina de registro y una evaluación de los distintos tipos de clientes, sus niveles de comprensión, los idiomas utilizados, los niveles de uso de Internet, etc. La estrategia debería definir los medios más eficaces para brindar la información necesaria a grupos específicos de clientes.

CÓMO PUEDE AYUDAR A REDUCIR LA CORRUPCIÓN LA MEJORA DE LA ATENCIÓN AL CLIENTE

Una sólida orientación al cliente puede ayudar a reducir la corrupción. Zubair Bhatti aplicó un enfoque sencillo cuando cubrió el puesto de Funcionario de coordinación de distrito de 2007 a 2008 en el distrito de Jhang, en la provincia de Punjab (el Pakistán). Pidió a los funcionarios del Departamento de Renta de Tierras (la oficina de registro) que presentaran listas diarias de las transacciones que se registraban, el importe de los impuestos que se debían, otros detalles de las transacciones y los números de teléfono móvil de los compradores y vendedores. El Sr. Bhatti llamó a compradores y vendedores al azar para verificar si se les había intentado sobornar. Cuando el personal se dio cuenta de que se estaban controlando sus acciones, hubo una reducción de las prácticas corruptas y los compradores y vendedores empezaron a señalar una mejora de los servicios.

El Gobierno de Punjab está aplicando este modelo, ahora conocido oficialmente como el Modelo de Punjab para un gobierno proactivo, con el fin de evaluar su propio desempeño, poniéndose en contacto con los ciudadanos a través de mensajes SMS o llamadas telefónicas. En lugar de esperar las quejas, el servicio proactivo pregunta a los clientes acerca de su experiencia. Los números de teléfono de los clientes que proporcionan los funcionarios gubernamentales se analizan con el propósito de tomar recaudos contra el suministro de información ficticia: por ejemplo, la aparición de números duplicados puede demostrar que algunos funcionarios están tratando de subvertir el proceso.

El enfoque es rentable y ha contribuido a reducir la corrupción en pequeña escala. Las personas están entusiasmadas acerca de que las contacten para conocer su opinión sobre el servicio que reciben. Uno de los encuestados respondió: "Estimado Señor, su mensaje [me] transportó a una tierra imaginaria y me llenó de alegría y júbilo saber de los controles y equilibrios introducidos por el gobierno. Nada como esto [me] había sucedido antes" (Bhatti, Zall Kusek y Veheijen, 2015).

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cita e información extraída de Bhatti, Z. K., Kusek Zall, J., Veheijen, T. 2015. *Smart government solutions from South Asia*. Washington D.C., Banco Mundial, pág. 50 (disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20487>).

La estrategia y la campaña pueden modificarse con el tiempo, a medida que se vea que algunos medios de comunicación resulten más eficaces que otros, que cambien los mensajes o que aumente o disminuya el presupuesto destinado a las comunicaciones. Si los fondos lo permiten, la oficina de registro puede contratar a una empresa especializada para diseñar y poner en marcha actividades. Las actividades deberían coordinarse con el programa general del gobierno para las comunicaciones y el organismo encargado de las comunicaciones de todo el gobierno podría estar disponible para prestar asistencia.

Las opciones para comunicarse con los clientes oscilan entre costos elevados y bajos, enfoques más generales o especializados y medios de entrega más tradicionales o modernos. Entre ellas cabe destacar:

- ◆ mostradores de información en las oficinas;
- ◆ volantes, panfletos y folletos que estén disponibles en las oficinas, en otras oficinas del gobierno y en las de profesionales, y puedan verse en el sitio web de la oficina de registro;
- ◆ líneas de ayuda basadas en un servicio de consulta telefónica o por Internet;
- ◆ reuniones públicas y jornadas de puertas abiertas en las oficinas del registro;
- ◆ letreros y carteles;
- ◆ medios de comunicación tradicionales, tales como anuncios y artículos de prensa, programas de radio y televisión, entrevistas y propagandas. Los comunicados de prensa y las entrevistas pueden ser un medio eficaz en cuanto a los costos de comunicación con el público, porque se emiten con las noticias. Pueden publicarse artículos periodísticos que se ocupen de problemas actuales;
- ◆ Internet y redes sociales, tales como preguntas frecuentes y otra información en el sitio web de la oficina y la página web del registro, y publicidad en Internet;
- ◆ aplicaciones para teléfonos inteligentes, y
- ◆ canales de vídeo por Internet.

Trabajando en estrecha colaboración con los principales grupos de clientes permite poner a prueba las ideas de manera económica y eficaz. Ejemplos de tales grupos incluyen: un consejo de clientes (véase el apartado [Mejorar los aspectos institucionales](#) en el capítulo 5), profesionales, representantes de mujeres y ONG. Pueden realizar sus aportaciones sobre el desarrollo de mensajes y los medios para transmitirlos, e incluso asesorar sobre aspectos de menor importancia, como el tamaño de la fuente y el color del papel.

Obtener las opiniones de los clientes

Las encuestas a clientes son una buena manera de saber qué piensan los clientes y qué cambios hay que hacer. Pueden dirigirse al público en general, así como a grupos específicos, como profesionales, bancos y organismos de gobierno. Hay varias maneras de obtener información, tales como:

- ♦ **Observaciones en el lugar.** Puede pedirse a los clientes que califiquen los servicios que acaban de recibir. Puede colocarse un simple dispositivo electrónico (con botones marcados como “bueno”, “neutral” y “deficiente”) en el mostrador con un cartel donde se solicite a los clientes que califiquen el servicio. Otros ejemplos eficaces y económicos para recopilar observaciones son buzones de sugerencias y canales de recepción de observaciones en línea.
- ♦ **Cuestionarios.** Pueden entregarse a los clientes para que cumplimenten y dejen en la oficina, o pueden contratarse personas que entrevisten a los clientes en la zona de recepción al público mientras esperan que los atiendan o una vez que hayan sido atendidos. Puede solicitarse a los clientes que utilizan servicios en línea que cumplimenten los cuestionarios, que también pueden enviarse por correo electrónico a todos los clientes.
- ♦ **Encuestas formales.** Puede contratarse a una empresa de encuestas independiente para que lleve a cabo estudios en profundidad sobre clientes individuales y grupos específicos.
- ♦ **Encuestas al personal.** Puede obtenerse información del personal que trata con los clientes a diario, incluso a través de la línea telefónica de asistencia o servicios de asesoramiento.

Debería equilibrarse la necesidad de información con los tiempos y costos de producción de la misma, incluido el tiempo que dedican los clientes a la hora de dar sus opiniones. Puede ser costoso realizar encuestas detalladas, ya que alguien tiene que hacer las preguntas, anotar las respuestas y cotejar los resultados. Este trabajo tiene que contratarse a un tercero si la oficina de registro carece de los conocimientos especializados o si hace falta contar con entrevistadores neutrales. Los cuestionarios sencillos proporcionan menos información, pero pueden utilizarse de manera más fácil y asequible.

Solicitar las opiniones de los clientes no es una actividad aislada. Deberían realizarse encuestas a intervalos periódicos para supervisar los cambios, especialmente después de que se introduzcan reformas a los servicios. Normalmente no se realizan encuestas detalladas todos los años por el gasto que conllevan, por lo que pueden emplearse otros medios para obtener opiniones entre encuestas. Cada encuesta nueva debería contener las mismas preguntas que en las encuestas anteriores, de manera que puedan compararse los resultados.

Los temas seleccionados para la encuesta dependen de lo que la oficina de registro necesite saber. Comúnmente, los cuestionarios comienzan con preguntas generales acerca del cliente (como edad, sexo, frecuencia de uso de los servicios), preguntas particulares acerca de los servicios y algunas preguntas de interpretación abierta que permitan que el cliente exprese su opinión. Puede darse espacio a sugerencias o críticas. La encuesta debería diseñarse para reunir datos desglosados por sexos a fin de mejorar los servicios que se prestan a las clientas mujeres (véase el apartado [Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres](#) en el presente capítulo).

Los resultados de las encuestas pueden ayudar a elevar los estándares y ocuparse de problemas concretos, la planificación empresarial y la comunicación. Los resultados deberían publicarse para aumentar la transparencia y la apertura de la oficina de registro. Pueden incluirse en el informe anual de la oficina de registro, mos-

trarse en su sitio web, presentarse en conferencias o publicarse en periódicos o folletos. Debería darse a conocer la publicación de los resultados, por ejemplo, a través de una conferencia de prensa.

Los clientes suelen acostumbrarse a un buen servicio, por lo que después de un tiempo sus niveles de satisfacción con mejores servicios pueden decaer a menos que se estén introduciendo mejoras constantemente. No obstante, como mejorar la atención al cliente debe ser un programa continuo, debería ser posible mantener (o incluso mejorar) las calificaciones que los clientes dan a la oficina de registro.

MEJORAR LOS SERVICIOS DESTINADOS A CLIENTAS MUJERES

Las mujeres suelen enfrentarse a obstáculos particulares al querer proteger y usar sus derechos de tenencia, por lo que es preciso que la oficina de registro adopte medidas especiales si desea prestar un buen servicio a sus clientas mujeres. Pueden realizarse muchas iniciativas por poco costo o ningún costo adicional y sin dificultad, que pueden basarse en las iniciativas existentes para mejorar la atención al cliente. Entre las esferas que pueden abordarse cabe señalar:

Evaluación de la igualdad de género y la tenencia. El primer paso es identificar los problemas concretos que afectan a las mujeres que desean utilizar los servicios. La evaluación debe considerar tanto las necesidades de las clientas mujeres como los obstáculos con que se encuentran.

El marco jurídico es un aspecto fundamental de prestar servicios a las mujeres. Los servicios de la oficina de registro serán de poca pertinencia para las mujeres a menos que la legislación les permita tener derechos, utilizarlos libremente y reivindicar sus derechos por herencia o en caso de divorcio. El marco jurídico debería revisarse y modificarse (de ser necesario) para eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres adquieran, utilicen y registren sus derechos. Podría ser necesario incluir declaraciones positivas en la legislación que exijan que los funcionarios y otros actores adopten medidas especiales para reconocer los derechos de las mujeres. Esto suele ser necesario para superar las sutiles barreras culturales que pueden impedir que las mujeres gocen de condiciones de igualdad con los hombres.

El personal de la oficina de registro es un recurso valioso a la hora de atender a las clientas mujeres. Una combinación adecuada de personal masculino y femenino, especialmente en los mostradores de servicio, pueden ayudar a que las clientas se sientan más acogidas. Todo el personal debería contar con capacitación en materia de igualdad de género y de atención a las clientas, lo cual puede facilitarse mediante la creación de un punto oficial de contacto de género que pueda desarrollar aptitudes y promover el servicio destinado a las clientas mujeres.

Oportunidades para que las mujeres puedan aprender sobre los servicios. La alfabetización jurídica es importante para que las personas, en especial las de mayor edad y las mujeres de entornos rurales, conozcan sus derechos. También es un medio para cambiar las costumbres y opiniones tradicionales resaltando los derechos y las normas expresadas en las leyes. Entre las opciones cabe destacar:

- ◆ actas que empleen texto sencillo para señalar las partes pertinentes de todas las leyes que afectan los derechos de las mujeres en relación con la tenencia, como los relativos a la herencia, el divorcio, el registro de derechos, la propiedad y los derechos de uso;
- ◆ folletos breves sobre las mujeres y los derechos de tenencia, que pueden tener amplia difusión a través de gobiernos locales, servicios sociales, ONG, bancos y profesionales;
- ◆ campañas dirigidas a las mujeres y sus derechos de tenencia, como entrevistas en radio y televisión;
- ◆ jornadas de puertas abiertas en las oficinas de registro o en centros comunitarios, y colaboración con los dirigentes comunitarios del lugar y representantes de mujeres, a fin de garantizar que las mujeres estén al corriente de los eventos y asistan a ellos;
- ◆ un sitio web que enumere las leyes, servicios y contactos de interés que sean de utilidad para las mujeres;
- ◆ informes con cifras desglosadas por sexos sobre los clientes y los derechos de tenencia y de otro tipo como parte del informe anual de la oficina de registro, así como los logros de dicha oficina a la hora de mejorar los servicios prestados a mujeres.

Prestación de servicios. Las mujeres suelen tener muchas responsabilidades en el hogar (como cuidado de niños, cuidado de ancianos, labores del hogar, trabajo a domicilio), tienen que hacer trabajo fuera del hogar o tienen dificultades para acercarse a las oficinas situadas en las ciudades centrales. Estas barreras pueden abordarse de diversas maneras. Por ejemplo, el personal que tenga formación específica en cuestiones de género y leyes, asuntos y servicios relacionados con la tenencia pueden ayudar a las mujeres brindándoles información o asesoramiento a través de un servicio de consulta telefónica o por Internet. La oficina de registro puede abrir antes y cerrar más tarde, a fin de atender a las personas que no pueden ir en los horarios habituales de oficina, lo cual está marcando cada vez más una tendencia cuando la administración pública responde a las necesidades de sus clientes. Además, puede ser posible que en la oficina de registro se traten exclusivamente consultas por parte de mujeres en determinados horarios o en determinados días de la semana. Podrían prestarse servicios móviles a las mujeres en centros comunitarios o incluso en sus hogares.

MEJORAR LOS SERVICIOS DESTINADOS A GRUPOS ESPECIALES Y PERSONAS VULNERABLES Y MARGINADAS

Una gran cantidad de clientes de grupos marginados o vulnerables de diverso tipo pueden requerir asistencia especial, como personas con discapacidades y minorías lingüísticas o de otro tipo, incluidos pueblos indígenas, niños, ancianos y personas analfabetas.

Puede utilizarse un enfoque de múltiples pasos para mejorar los servicios que se les presta:

- ◆ Identificar los grupos especiales y los obstáculos a los que se enfrentan. Esto puede hacerse trabajando con los organismos gubernamentales encargados de tales grupos, personal académico, ONG y los miembros comunitarios que los representan. El personal y los directores de la oficina de registro también pueden proporcionar información sobre las comunidades locales.

Si los fondos lo permiten, pueden contratarse a especialistas para llevar a cabo una evaluación social más formal.

- ◆ Desarrollar respuestas y ponerlas a prueba con las personas interesadas o sus representantes.
- ◆ Capacitar al personal y difundir las respuestas antes de introducirlas ampliamente.
- ◆ Seguir de cerca la eficacia de estas respuestas e introducir mejoras de ser necesario.

Las iniciativas descritas para mejorar los servicios destinados a las mujeres pueden modificarse y utilizarse para otros grupos de clientes (véase el apartado [Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres](#) en el presente capítulo). Las iniciativas también pueden incluir:

- ◆ trabajar con organismos gubernamentales u ONG para encontrar soluciones a los problemas que experimentan las personas cuando recurren a la oficina de registro;
- ◆ asegurarse de que haya una buena combinación de personal de todos los sectores sociales, étnicos, lingüísticos y otros entornos de trabajo en la oficina de registro, en particular en la zona de atención al público;
- ◆ capacitar al personal y la dirección, a fin de sensibilizarlos sobre las necesidades de esas personas y explicarles lo que pueden hacer para prestar un buen servicio;
- ◆ crear un punto de contacto, de modo que al menos una persona pueda especializarse en prestar servicios a personas con necesidades especiales y pueda promover esos servicios en toda la oficina de registro;
- ◆ diseñar publicaciones con texto simple, no jurídico y fuente tipográfica grande y recurrir a medios de comunicación visuales (es decir, no solo escritos);
- ◆ publicar información en todos los idiomas pertinentes;
- ◆ enmendar las leyes para eliminar obstáculos e incluir disposiciones que ayuden a la inclusión, y
- ◆ incluir instrucciones específicas en el manual de procedimiento sobre cómo abordar los casos especiales, como la firma por parte de personas analfabetas, y poner la información a disposición del público y los profesionales (véase el apartado [Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores](#) en el capítulo 7).

INFORMACIÓN ADICIONAL

Banco Mundial. 2005. *Gender issues and best practices in land administration projects: a synthesis report.* (solo en inglés en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8355>).

Banco Mundial/FAO/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2009. *Gender in Agriculture Sourcebook.* (disponible en: <http://www.genderinag.org/content/gender-agriculture-sourcebook>).

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres.* (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3114s/i3114s.pdf>).

FAO. 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía técnica para juristas y proveedores de servicios jurídicos.* (solo en inglés y francés en: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>).

Sitio web:
<http://www.unwomen.org/es>.

CÓMO PUEDEN MEJORARSE LOS SERVICIOS HACIENDO QUE LOS PROCESOS SEAN MÁS EFICIENTES

Mejorar la atención al cliente puede exigir mejorar los procesos que sean largos, complicados y costosos. La mejora de los procedimientos no es una actividad aislada. Estos deberían examinarse y revisarse constantemente de acuerdo con las modificaciones que se hagan al marco jurídico, a medida que vayan poniéndose a disposición nuevas tecnologías, vayan cambiando las necesidades de los clientes y la oficina de registro vaya identificando nuevos problemas.

La labor para volver a diseñar los procedimientos comienza a partir del examen de la situación actual. Debería identificarse cada paso junto con los requisitos y la legislación, los reglamentos o las prácticas que lo regulan. Los pasos deberían analizarse desde el punto de vista de aquello que se exige por ley y cuál es la mejor manera de ponerlos en práctica. El mismo enfoque puede utilizarse a la hora de desarrollar nuevos procedimientos. Al introducirlos, deberían evaluarse las repercusiones en los costos y los plazos y deberían hacerse ajustes a los procedimientos de ser necesario.

Deberían documentarse los problemas frecuentes que den lugar a retrasos y errores. Entonces podrá analizarse cada tipo de problema para determinar la causa y las posibles soluciones. Los directores y el personal con experiencia deberían participar en la identificación de las ineficiencias y evaluar si los cambios propuestos funcionarían en la práctica. Puede solicitarse a los clientes habituales (como profesionales y bancos) que señalen los problemas y las posibles soluciones.

El análisis de los pasos y requisitos para registrar cada tipo de transacción debería abordar los siguientes aspectos:

Eliminar los pasos innecesarios. Los procedimientos suelen tener muchos pasos innecesarios. Debería evaluarse cada uno de ellos para ver si es indispensable, si es un requisito jurídico o es obligatorio de algún modo. Deberían conservarse solo esos pasos y eliminarse toda duplicación de tareas.

Eliminar los requisitos innecesarios. El registro debería exigir solamente la información y los documentos que son esenciales para identificar las parcelas y los titulares de derechos, hacer los cambios necesarios y asegurarse de que se hayan cumplido los requisitos jurídicos. Cuando el registro ya dispone de un documento, no debería exigirse al cliente que vuelva a presentarlo; no debería ser preciso presentar copias certificadas si el personal puede hacer una copia del documento original y debería exigirse al personal que haga copias únicamente cuando sea necesario. Deberían indicarse claramente los documentos que se requieren para cada tipo de transacción, junto con una declaración de que no se solicitarán documentos adicionales. La oficina de registro debería terminar con la cultura de pedir información de más solo en caso de que pudiera necesitarse.

Incrementar la eficiencia y las competencias del personal al máximo. No es una práctica eficaz tener personal altamente cualificado ocupándose de cada paso del proceso cuando también hay personas menos cualificadas que pueden hacer las tareas sencillas sin problema. Los procedimientos deberían dividirse en pasos para los distintos miembros del personal con el fin de aprovechar al máximo sus capacidades. Por ejemplo, en la recepción, puede capacitarse a un miembro del personal en el uso de una lista de comprobación para ver si un documento cumple con los requisitos básicos, si se han presentado los documentos necesarios y si se ha pagado la tarifa correspondiente. El documento puede remitirse entonces a un miembro del personal más especializado para su tramitación.

Poner a prueba los procedimientos revisados. Las nuevas disposiciones establecidas por la legislación, los procedimientos y los requisitos deberían ponerse a prueba con personal experimentado y una selección de clientes a fin de garantizar que los cambios puedan ponerse en práctica y sean adecuados antes de aplicarlos de forma generalizada.

Impartir capacitación y dar a conocer los nuevos procedimientos. Debería proporcionarse capacitación al personal y a los clientes habituales sobre los cambios. Debería prepararse información sobre los cambios y sus repercusiones y darla a conocer entre el público y otros clientes.

Enmendar la legislación para que refleje prácticas eficientes. De ser necesario, deberían modificarse la legislación y los reglamentos con objeto de eliminar pasos y requisitos innecesarios y establecer nuevos procedimientos simplificados.

CÓMO PUEDE AYUDAR A PRESTAR SERVICIOS LA ASISTENCIA LEGAL

En las economías desarrolladas, las transacciones suelen contar con la participación de profesionales (aunque su función no es obligatoria) y el costo de sus servicios representa un pequeño porcentaje del total de los costos de transacción que conlleva comprar una parcela. Por el contrario, en muchas economías en desarrollo, los costos de los servicios profesionales son un obstáculo importante para muchas personas. Esto puede ser un problema serio en los Estados donde la legislación solo permite que los abogados presten asesoramiento jurídico: los miembros del personal de la oficina de registro que no son abogados pueden aconsejar sobre la presentación de solicitudes, pero no pueden prestar asesoramiento jurídico.

Además de los asesores jurídicos profesionales, los centros de asistencia legal pueden desempeñar un papel importante a la hora de ayudar a las personas a tratar con la oficina de registro. Según el Estado del que se trate, no solo los abogados, sino también otros proveedores de servicios jurídicos, como expertos jurídicos paraprofesionales, pueden prestar asesoramiento. El personal de la oficina de registro debería ser capaz de ayudar a los clientes a encontrar asesores jurídicos. El registro podría mostrar una lista de abogados y otros proveedores de servicios jurídicos que pueden ayudar a los clientes con sus casos y problemas.

INFORMACIÓN ADICIONAL

FAO. 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía técnica para juristas y proveedores de servicios jurídicos.* (disponible en: <http://www.fao.org/3/i5449s.pdf>).

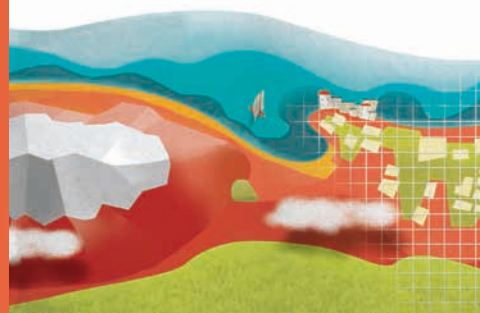


Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

GUÍA TÉCNICA SOBRE LA
GOBERNANZA DE LA TENENCIA

9

Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro



Guía técnica sobre la Gobernanza de la tenencia n.º 9

Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primero registro

Esta guía está disponible
en **varios idiomas.**

Roma, 2017
ISBN 978-92-5-102588-8
144 págs, 210 x 297



El lugar en que están situadas las oficinas y lo que haya en ellas pueden tener un gran impacto en la experiencia de los clientes y también del personal. En este capítulo se examina cómo la oficina de registro puede proporcionar servicios a los clientes, incluso en lugares pequeños y remotos, y de qué manera pueden diseñarse oficinas que mejoren la prestación de servicios.

Índice

Página 31

Puntos clave de este capítulo

Página 32

Mejorar el acceso a las oficinas

Página 32

Separar la zona de atención al público de la zona interna

Página 33

Mejorar el diseño de las oficinas

Página 35

Cómo puede ayudar a reducir la corrupción la mejora de las oficinas

4. MEJORAR LAS OFICINAS

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Mejorar el acceso de los clientes a las oficinas recurriendo a alternativas a la oficina de registro independiente, incluyendo ventanillas únicas, centros de servicios múltiples o multifunción, oficinas móviles y oficinas virtuales.
- ◆ Mejorar las condiciones físicas de las oficinas y el acceso de los clientes posicionando a las oficinas en zonas accesibles.
- ◆ Separar la oficina en una zona de atención al público que sea accesible a los clientes y una zona interna donde trabaje el personal y el público no pueda entrar. De ser necesario, introducir un sistema de seguridad para separar las dos zonas.
- ◆ Proporcionar condiciones agradables, con buena iluminación, muebles y otras instalaciones en la zona de atención al público.
- ◆ Permitir que los clientes obtengan información fácilmente poniendo carteles claros, paneles informativos y publicaciones, un mostrador de recepción y otros servicios centrados en el cliente.
- ◆ Considerar la posibilidad de introducir otros servicios en la oficina de registro para prestar asistencia a los clientes, como servicios bancarios y de asesoramiento jurídico.
- ◆ Ayudar a combatir la corrupción a través de un buen diseño de oficina por medios tales como separar la zona de atención al público de la zona interna, proporcionar información y estándares de servicio, e introducir un buzón para las quejas y una línea telefónica que se ocupe de recibir reclamaciones.

Desde siempre los servicios al cliente se han prestado a través de oficinas de registro dedicadas a tal fin, pero ahora es posible establecer varios tipos de oficinas. Algunos de los cambios han sido motivados por la necesidad de ahorrar en costos, por lo que las oficinas a veces se encuentran dentro de otros organismos de la tenencia (“ventanillas únicas”) o incluso en organismos gubernamentales independientes (“centros de servicios múltiples”), pero también se introducen estos enfoques para mejorar el acceso a los servicios. Del mismo modo, se han introducido oficinas móviles no solo para ahorrar el costo de tener muchas oficinas fijas pequeñas, sino también para mejorar el acceso a los servicios. En otros casos, la evolución de las TIC ha dado lugar a una serie de innovaciones, puesto que las personas ya no tienen que viajar a las oficinas o depender del servicio postal, lo cual ha ampliado las oportunidades de las oficinas virtuales.

En estas opciones se ha integrado el concepto de zona de atención al público y de zona interna. Los clientes visitan la zona de atención al público, mientras que la tramitación de las transacciones se lleva a cabo en la zona interna. Las TIC no son un requisito esencial, pero su introducción permite que la zona interna esté separada físicamente de la zona de atención al público. Cualquier oficina, incluso una móvil, puede prestar entonces una gama completa de servicios siempre que esté conectada a una zona interna de oficina, que podría estar ubicada en cualquier parte (véase el apartado [Separar la zona de atención al público de la zona interna](#) en el presente capítulo).

Entre las opciones de oficina cabe señalar:

Oficinas tradicionales de registro. Si la oficina de registro funciona desde una única oficina centralizada (a menudo en la capital) o a través de una serie de oficinas descentralizadas, el enfoque tradicional es proporcionar todos los servicios en un lugar físico donde el público vaya a obtener información o a registrar sus documentos y donde el personal tramite las solicitudes. (Si bien recurrir a oficinas descentralizadas acerca los servicios a más clientes, incurrirá en costos adicionales y requerirá más personal.)

Las “**ventanillas únicas**” han sido una práctica recomendada en la administración de la tierra por algún tiempo, puesto que los procesos suelen contar con la participación de varios organismos. Según este enfoque, varios organismos de tenencia se ubican en un mismo lugar, de tal manera que los clientes ya no tengan que ir de una oficina a otra para enviar y recoger diversos documentos y realizar pagos. En el caso de la oficina de registro, la ventanilla única puede ser donde se encuentren tanto la zona de atención al público como la zona interna; en su defecto, puede proporcionar solo los servicios de atención al público mientras que la tramitación tiene lugar en la zona interna de una oficina ubicada en otro lugar.

Los **centros de servicios múltiples** o centros multifunción son una extensión del concepto de ventanilla única. Estos centros ofrecen una variedad de servicios para los distintos ▶▶

SEPARAR LA ZONA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO DE LA ZONA INTERNA

Una buena práctica consiste en separar la parte de la oficina donde se atiende a los clientes de la parte donde no deberían tener acceso. La zona de atención al público es donde los clientes pueden obtener información y formularios, presentar solicitudes y realizar pagos. Está compuesta por un pequeño número de personas cuyo trabajo consiste en trabajar con los clientes. La zona interna es donde se procesan las solicitudes y se mantienen los archivos. La zona de atención al público y la zona interna pueden estar en el mismo edificio o en distintos lugares. Cuando están en el mismo edificio, es común tener cerraduras o dispositivos de seguridad para excluir al público de la zona interna de la oficina.

Al separar la zona de atención al público de la zona interna, se reducen las oportunidades de corrupción. También puede hacer que la tramitación de las transacciones sea más eficiente, puesto que el personal de la oficina de registro no se ve interrumpido constantemente por los clientes, y los documentos están más seguros si se excluye al público de esa zona. Con una zona interna, el personal puede desarrollar mayor experiencia y capacidad, debido a la variedad de trabajos, tener acceso a colegas y su experiencia, y recibir supervisión experimentada.

Separar las funciones no significa que cada oficina deba contar con la misma combinación de competencias. Los lugares donde se realiza un pequeño número de transacciones pueden contar solo con una zona de atención al público y enviar las solicitudes a una zona interna de oficina para su tramitación. Una oficina con zona interna puede prestar servicio a un número de oficinas de atención al público, lo que permite que la oficina de registro llegue a los clientes, manteniendo solo una ligera presencia en muchos lugares.

El concepto puede funcionar con un sistema basado en papel en que los documentos se transporten periódicamente entre la oficina con zona de atención al público y la oficina con zona interna. Con un sistema de TIC, ambas pueden resultar totalmente integradas, puesto que los pedidos de información y las solicitudes sencillas pueden enviarse de manera electrónica desde la oficina con zona de atención al público y procesarse inmediatamente en la oficina con zona interna.

► ministerios y organismos gubernamentales, como la oficina de registro, servicios de pasaportes, matriculación de automóviles y controles sanitarios, entre otros. Funcionan como oficinas de atención al público para los diversos ministerios y organismos. Con un sistema adecuado de TIC, también pueden proporcionar información y registrar solicitudes conectándose a una zona interna separada físicamente. La Federación de Rusia dispone de extensas redes de dichos centros, que pueden incluir también la oficina de un notario para que las personas que realizan transacciones de compra o herencia puedan registrar el documento en el mostrador de la oficina de registro.

Las **oficinas móviles** que prestan servicios pueden ser un sustituto económico de las oficinas permanentes en lugares remotos. Una oficina móvil puede viajar a una comunidad, ya sea en forma regular o cuando se lo solicite, y establecer una oficina sobre el terreno en un espacio comunitario o yendo de casa en casa. A menudo, la oficina de registro trabajará con los dirigentes comunitarios del lugar para proporcionar este servicio. Las oficinas móviles también son útiles para las personas con problemas de movilidad y para quienes, como sucede con muchas mujeres, tienen numerosas responsabilidades en el hogar.

Una oficina móvil puede consistir simplemente de un vehículo, un funcionario encargado del registro y los materiales y equipos necesarios para proporcionar los servicios (como un ordenador y un escáner/copiadora/impresora). En un sistema basado en papel, pueden darse a los clientes los formularios apropiados y los documentos finalizados pueden devolverse a la zona interna para su tramitación, mientras que los resultados se entregan en la próxima visita. En los lugares con acceso a Internet, las solicitudes pueden procesarse inmediatamente. Se han introducido oficinas móviles en numerosos Estados. En Azerbaiyán, se han combinado con el concepto de centro de servicios múltiples y los autobuses ofrecen una gama de servicios a lugares remotos a través de Internet (véase el vídeo <http://www.youtube.com/watch?v=av78W2sekIY>).

Oficinas virtuales. Desde hace algunos años, Internet ha sido un medio importante para que muchas oficinas de registro proporcionen información y es cada vez más importante con la introducción de las transacciones en línea, especialmente para los clientes habituales, como profesionales y bancos. Es probable que las medidas de reducción de costos y mejora de la eficiencia tengan como resultado que las oficinas físicas se sustituyan cada vez más con sitios web y líneas de asistencia al cliente.

Para quienes utilizan servicios en línea, la ubicación física donde se prestan los servicios no importa; por el contrario, interactúan con una oficina virtual. Por ejemplo, existen seis oficinas en los Países Bajos donde se registran las escrituras, pero la carga total de trabajo se gestiona de forma centralizada, lo que permite que el trabajo se asigne a las distintas oficinas para que pueda llevarse a cabo de la manera más eficiente. Mientras que los clientes pueden ir a las oficinas físicas si solicitan una cita, esto ha pasado a ser una excepción. Asimismo, en la ex República

Yugoslava de Macedonia, los clientes rara vez necesitan visitar las oficinas físicas debido a la rápida adopción de las firmas digitales y la presentación de documentos en línea.

También es posible poner en marcha una oficina virtual de registro con sistemas basados en papel. Tradicionalmente, las oficinas de registro de acciones de las empresas funcionaban de esta forma. La oficina de registro de derechos de pesca de Australia ofrece un ejemplo de tenencia: no tiene una zona de atención al público, sino que tiene un sitio web, un número de teléfono y la dirección de una oficina de correos. Los clientes envían sus documentos a la dirección postal para tramitarlos y utilizan el sitio web para obtener información.

MEJORAR EL DISEÑO DE LAS OFICINAS

El diseño y la seguridad de las oficinas son dos aspectos importantes a la hora de mejorar la atención al cliente, así como proteger los registros, promover la transparencia y reducir al mínimo las oportunidades de corrupción. Una oficina bien diseñada y segura mejora la vida laboral del personal y su actitud hacia su trabajo y los clientes.

Muchos aspectos influyen en el buen diseño de las oficinas, algunos de ellos pueden introducirse rápidamente, mientras que otros pueden introducirse con el tiempo, como cuando se ocupa un nuevo edificio o cuando se efectúan grandes remodelaciones. Para mejorar la oficina, es preciso seguir una serie de pasos. Inicialmente, la oficina de registro debería preparar un inventario de las características que ya ha adoptado, examinar posibilidades de diseño para la nueva distribución (como se analiza más adelante) y elaborar una estimación de los costos y los plazos para llevar a cabo los cambios. Si los fondos lo permiten, podría contratarse a un estudio de arquitectura que prepare planes detallados y una empresa de diseño que se ocupe del aspecto, la combinación de colores, el logotipo, etc.

Los cambios podrían introducirse por etapas, haciendo pequeños cambios con el tiempo. Como alternativa, podría llevarse a cabo un programa completo de renovación de una sola vez. En cualquier caso, será necesario supervisar los diversos contratos y actividades, para asegurarse de que se hayan completado adecuadamente. Haría falta al menos un miembro del personal para supervisar el trabajo, quien tendría que trabajar periódicamente con el personal de adquisiciones. Si los fondos lo permiten, podría contratarse a un director externo de proyecto y un especialista en control de calidad.

Es necesario contar con un programa de renovación periódica no solo para mantener el edificio, sino también para crear un ambiente acogedor y amable para los clientes. Incluso cuando se construyen o renuevan oficinas con estándares elevados, pronto pueden decaer y pasar a ser inadecuadas. Un programa de mantenimiento y renovación periódicos envía un mensaje claro a los clientes y el personal: que se los valora.

Las zonas principales que han de tratarse a la hora de diseñar la oficina son las siguientes:

Ubicación de la oficina. La oficina debería estar en una zona de fácil acceso, cerca de los servicios públicos y los medios de transporte. Suele ser bueno ubicar la oficina con otras oficinas gubernamentales, como en ventanillas únicas y centros de servicios múltiples.

Marca. La oficina de registro puede utilizar una única combinación de colores, logotipo y otros rasgos reconocibles. El personal puede vestirse de un color estándar o en uniforme. Estos cambios pueden hacer que los clientes reconozcan la oficina con rapidez y puede levantar la moral del personal.

Carteles. Carteles claros y grandes, con fuentes tipográficas de gran tamaño que incorporen el logotipo de la oficina de registro, deberían indicar la oficina. Deberían colocarse en el exterior, en la entrada y en el interior de las oficinas. Los carteles deberían dejar claro a los clientes a dónde ir dentro de la oficina, por ejemplo, a qué mostrador para cada servicio particular.

Acceso. La zona de atención al público debería estar en la planta baja y tener puertas anchas (para personas con discapacidades) y deberían evitarse escalones o ponerse una rampa. Si una oficina no se encuentra en la planta baja, debería poder accederse a ella en ascensor o elevador.

Zona de recepción. La zona de atención al público debe ser abierta, amplia, luminosa y despejada, con muchos asientos adecuados para que el público espere y escritorios o mesas para que escriba. Otras características que se recomiendan para la zona de recepción son:

- ◆ aseos;
- ◆ cajero de banco y otras máquinas de pago;
- ◆ sistema con máquinas expendedoras de números para oficinas con mucho trabajo;
- ◆ dispensador de agua;
- ◆ armario de primeros auxilios;
- ◆ zona de juegos para niños;
- ◆ equipo de lucha contra incendios;
- ◆ conexión Wi-Fi gratuita, y
- ◆ televisión.

Mostradores. Debería haber un mostrador de recepción, donde los clientes puedan obtener información e instrucciones para dirigirse al mostrador correcto. En ciertos mostradores pueden proporcionarse determinados servicios o todos los mostradores pueden proporcionar la gama completa de servicios. En algunas circunstancias, puede ser adecuado contar con mostradores separados para mujeres. Al menos debe adaptarse un mostrador para atender a las personas que necesitan sentarse y aquellos en sillas de ruedas.

Información y formularios. Los clientes necesitan saber acerca de los servicios, los horarios de apertura, los requisitos para registrar documentos, los costos y, las opciones de queja y apelación, entre otros asuntos. Deberían publicarse los estándares de servicio para informar al público acerca de cuánto tiempo se tarda en tramitar un documento o solicitud y qué sucede si la zona de registro no cumple sus propios estándares (véase el apartado [Empleo de estándares de servicio](#) en el capítulo 3). La información puede proporcionarse a través de folletos, paneles informativos y monitores de ordenador, y el personal del mostrador de recepción debería ser capaz de responder preguntas.

Salas de entrevista. Debería disponerse por lo menos de una sala para reunirse en privado con los clientes, de modo que puedan hablar acerca de cuestiones personales sin que otros los escuchen, y en ella debería haber una caja de pañuelos. Tener una sala de este tipo reviste particular importancia en los casos de muerte (y, por tanto, herencia) y divorcio. Al menos uno de los lados de la sala debería ser de vidrio para reducir al mínimo el riesgo de corrupción o acoso.

Seguridad. La zona de atención al público debería estar separada de la zona interna para garantizar que los documentos de la oficina interna estén seguros y los clientes no distraigan al personal (véase el apartado [Separar la zona de atención al público de la zona interna](#) en el presente capítulo). Además, dependiendo del entorno local, a veces resulta necesario tener un sistema de seguridad que proteja el edificio en su totalidad, por ejemplo, con barras en las ventanas y personal encargado de la seguridad.

Archivo o sala de registros. El archivo debería estar en una sala separada que pueda cerrarse bajo llave. Una necesidad básica de la sala de archivo debería ser contar con equipos para prevenir y combatir incendios, que pueden ser desde un cubo de arena a un sistema con gas de argón. También es importante disponer de estanterías estables y fácilmente accesibles, especialmente desde el punto de vista de la seguridad.

Opciones de pago. Los clientes deberían poder pagar por el servicio en la oficina, ya sea en efectivo o mediante métodos electrónicos de pago. Si solo pueden pagar a través de un banco, entonces en la oficina de registro debería abrirse una pequeña sucursal bancaria. Cuando se prestan servicios en línea, deberían darse alternativas al pago en efectivo.

Servicios jurídicos y notariales. Estos servicios (ya sea del gobierno, una ONG o una empresa privada) pueden prestarse en la oficina y en su diseño debería agregarse una sala específica a tal fin y una sala de espera para esos servicios (véase el apartado [Cómo puede ayudar a prestar servicios la asistencia legal](#) en el capítulo 3).

Exigencias culturales del lugar. Deberían respetarse estas exigencias y puede ser preciso establecer instalaciones adicionales, como entradas o zonas de recepción separadas para hombres y mujeres, y una sala o zona destinada a obligaciones religiosas (en particular, para el personal).

CÓMO PUEDE AYUDAR A REDUCIR LA CORRUPCIÓN LA MEJORA DE LAS OFICINAS

Un buen diseño de oficina puede reducir las oportunidades de corrupción a través de:

- ◆ la separación de la zona de atención al público de la zona interna;
- ◆ la exposición de información, tarifas, requisitos y horarios de apertura en un lugar destacado de la zona de atención al público;
- ◆ la exposición de los estándares del servicio, especialmente el tiempo necesario para tramitar una solicitud, en un lugar destacado de la zona de atención al público;
- ◆ la puesta a disposición de un buzón para quejas e información de lucha contra la corrupción, como el número de teléfono o la dirección de la página web para informar sobre presuntas conductas corruptas, en un lugar destacado de la zona de atención al público, y
- ◆ la puesta a disposición de una sala de entrevistas que proporcione confidencialidad en las consultas, pero que al mismo tiempo sea visible a otros para evitar pagos ilegales y otros actos corruptos.

Una oficina de registro necesita de una buena gestión para prestar un buen servicio a los clientes. En este capítulo se analizan tres esferas donde debería ponerse énfasis en el cliente: el entorno institucional, la planificación y la supervisión, y las finanzas.

Índice

Página 37
Puntos clave de este capítulo

Página 38
Mejorar los aspectos institucionales

Página 38
Mejorar la planificación y la supervisión

Página 39
Ejemplos de visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocios

Página 40
Mejorar la gestión financiera

Página 41
Lucha contra la corrupción

Página 42
La mejora continua y la gestión del cambio

Página 43
Gestión de decisiones difíciles

5. MEJORAR LA GESTIÓN

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Perfeccionar las disposiciones institucionales mediante la introducción de un consejo de administración que se encargue de supervisar la dirección de la oficina de registro, incrementar la transparencia y, mediante la inclusión de miembros externos, aportar más conocimientos especializados.
- ◆ Introducir consejos de clientes, que estén compuestos por representantes de los principales clientes de la oficina de registro (profesionales, bancos) y grupos, que presten especial atención a mejorar los servicios al cliente (mujeres, personas vulnerables o marginadas) y que pueden asesorar y representar a los usuarios de los servicios de la oficina de registro.
- ◆ Garantizar un programa periódico de presentación de informes, comenzando con un informe anual que abarque las operaciones, los asuntos financieros, las iniciativas especiales y los planes. Publicar los informes en papel y en formato electrónico y dar a conocer la publicación.
- ◆ Mejorar la planificación a través de la introducción de planificación estratégica y comercial, y la creación de una dependencia encargada de informar sobre los progresos. El proceso comienza con un mandato, una visión y un objetivo a partir de los que puede elaborarse un plan estratégico. Los planes de negocios anuales traducen la estrategia en medidas concretas para alcanzar los objetivos. Las actividades rutinarias de supervisión y presentación de informes sobre los resultados constituyen una parte integral del proceso.
- ◆ Mejorar la gestión financiera recurriendo a normas de contabilidad y planificación comercial que abarquen las expectativas de gastos e ingresos en el futuro.
- ◆ Adoptar un programa de mejora continua y gestión del cambio en el que se examinen periódicamente las operaciones de la oficina de registro y se introduzcan mejoras.
- ◆ Luchar contra la corrupción en la oficina de registro adoptando diversas medidas, por ejemplo, a través de estándares de servicio, un nuevo diseño de los procesos, el diseño de oficinas, disposiciones institucionales, políticas de personal, capacitación, manuales de procedimiento y TIC.

MEJORAR LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Unas buenas disposiciones institucionales serán útiles para la gestión general de la oficina de registro, mejorar sus servicios y reputación y establecer los controles y equilibrios que promueven las Directrices para reducir la corrupción (véase el apartado [Lucha contra la corrupción](#) en el presente capítulo).

Si bien las oficinas de registro suelen ser un componente de otro ministerio u organización gubernamental, hay un creciente número de casos de organizaciones independientes que se autofinancian. Como tales, a veces adoptan una estructura institucional. Existen numerosas posibilidades, algunas de ellas se describen a continuación, pero independientemente del enfoque que se adopte, la oficina de registro debería estar libre de presiones políticas.

Oficiales ejecutivos. El enfoque tradicional es que el jefe del registro sea responsable de la gestión general de las actividades de dicha oficina y también del desarrollo y la ejecución de sus estrategias. La gestión diaria de la oficina de registro se deja a cargo de cada uno de los directores bajo la autoridad del jefe del registro.

Consejo de administración. El consejo tiene la responsabilidad general de las cuestiones de gestión, planificación, presentación de informes y organización. Una opción es que esté integrado por el jefe del registro y los directivos superiores de las distintas dependencias dentro de la oficina de registro. Otra opción es incluir entre los miembros del consejo personas ajenas a la oficina de registro y el gobierno. La inclusión de miembros externos en el consejo ayuda a la transparencia, amplía la experiencia, mejora la toma de decisiones y puede proporcionar un vínculo directo con los clientes de la oficina de registro. Los miembros externos del consejo pueden aportar distintas competencias y conocimientos (como de gestión, finanzas y planificación) y entre ellos podría haber representantes de las clientas mujeres y los clientes con necesidades especiales. De ser necesario, el consejo puede establecer comités que investiguen y le presenten informes.

Los **consejos de clientes** proporcionan un vínculo directo entre la oficina de registro y los representantes de sus clientes y son otra opción para mejorar las comunicaciones, los servicios, la gobernanza y la transparencia. Un consejo de clientes es un grupo de clientes que se reúne habitualmente con el personal de la oficina de registro para examinar los problemas, considerar nuevas ideas y ofrecer opiniones, en particular respecto de nuevas iniciativas, y para asesorar sobre cómo podrían mejorarse las actividades de la oficina de registro. Como miembros del consejo pueden elegirse a profesionales y representantes de las personas que utilizan la oficina de registro, en particular las mujeres y las personas con necesidades especiales. El consejo debería reunirse de forma periódica (por ejemplo, tres o cuatro veces al año) con un programa y actas oficiales. Las actas deberían darse a conocer con miras a aumen-

tar la transparencia y la apertura de la oficina de registro y para que todos puedan beneficiarse con la información.

Un defensor del pueblo puede desempeñar una función útil a la hora de mejorar los aspectos institucionales, ayudando a que los clientes resuelvan problemas con la oficina de registro y entiendan lo que puede y no puede hacerse.

La **presentación de informes** puede ayudar a mejorar la percepción de la oficina de registro como una organización abierta y transparente en la que se puede confiar. También puede ayudar a reducir la corrupción. Como mínimo, la oficina de registro debería publicar un informe anual tanto en papel como en formato electrónico. Debería abarcar los asuntos financieros (como ingresos y gastos), el cumplimiento de los estándares de servicios, la realización de iniciativas especiales (por ejemplo, de mejora de servicios) y los planes futuros dirigidos a mejorar los servicios. La publicación de los resultados de las encuestas, como las encuestas a los clientes, también puede ayudar a generar una atmósfera de apertura. Tales informes dan lugar a oportunidades para que la oficina de registro atraiga la atención de los medios de comunicación y, por tanto, tenga publicidad gratuita que la siga promoviendo (véase el apartado [Empleo de estándares de servicio](#) y [Mejorar la comunicación con los clientes](#) en el capítulo 3).

INFORMACIÓN ADICIONAL

OCDE. 2004. *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, Capítulo VI. (disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>).

OCDE. 2015. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Capítulo VII. (disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615064e.pdf?expires=1487531659&id=id&accname=guest&checksum=F5A7F921108044E412C6A074F5F0F910>).

MEJORAR LA PLANIFICACIÓN Y LA SUPERVISIÓN

La mejora de los servicios de atención al cliente requiere de planificación a distintos niveles, como la identificación de la visión y los objetivos de la oficina de registro de conformidad con su mandato y la elaboración de planes estratégicos y planes de negocios. Es común desarrollar un plan estratégico plurianual y un plan comercial anual, estando el calendario de aplicación del plan estratégico sujeto tanto a factores internos inherentes al funcionamiento como a factores externos. Después, es preciso supervisar la aplicación de estos planes (véase el apartado [Ejemplos de visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocios](#) en el presente capítulo).

Es importante entender las necesidades y expectativas de los clientes y luego recurrir a ese entendimiento para desarrollar la visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocio. Estos documentos son un medio para satisfacer las necesidades de los clientes en una manera estructurada y transparente, así como

para ejecutar iniciativas a nivel de todo el gobierno. Al inicio del proceso, por tanto, la oficina de registro debería conocer la percepción que sus clientes tienen de la calidad y la puntualidad de los servicios que presta actualmente y de cualquier nuevo servicio que les gustaría prestar. Normalmente es preciso hacer algún tipo de encuesta al cliente para obtener esa información (véase el apartado [Mejorar la comunicación con los clientes](#) en el capítulo 3).

Los directivos superiores de la oficina de registro deberían elaborar la visión, los objetivos, los planes estratégicos y de negocios. Es común contratar a consultores que ayuden a la dirección a trabajar en estos planes debido a limitaciones de tiempo y a la experiencia que se necesita para ello. Es vital que se consulte al personal en todas las etapas a través de talleres y una interacción periódica, y que los directivos superiores participen plenamente y estén de acuerdo con las conclusiones, las propuestas y el producto final. El plan estratégico debería ser aprobado por el consejo de administración y el gobierno, como propietario de la oficina de registro. Los planes de negocios deberían contar con la aprobación del consejo de administración y también del gobierno, cuando proceda.

Mandato, visión y objetivos. La oficina de registro debe considerar en primer lugar lo que exige la ley y las diversas políticas e iniciativas del gobierno. También debe considerar los valores fundamentales, tanto del gobierno en general como de la oficina de registro. A partir de este mandato, puede elaborar su visión y objetivos, que deberían encajar con la visión global del gobierno. Por ejemplo, si el gobierno está centrando su atención en los servicios gubernamentales electrónicos, la descentralización, las medidas contra la corrupción y el apoyo a las comunidades minoritarias, entonces es preciso que la visión y los objetivos tengan en cuenta todo esto. Si otras organizaciones asociadas ya hubieran desarrollado sus estrategias, también deberán tomarse en cuenta.

Los **planes estratégicos** establecen los enfoques (es decir, las estrategias) que se necesitan para alcanzar los objetivos fijados y son coherentes con el mandato y los valores fundamentales. Para cada estrategia, debe prepararse un calendario general, una evaluación de los riesgos y las medidas de mitigación conexas. Uno de los primeros pasos debería ser evaluar las capacidades y los recursos actuales de la oficina de registro a través de herramientas de gestión como el análisis de los puntos fuertes, debilidades, oportunidades y amenazas (es decir, análisis SWOT, por sus siglas en inglés). Deberían realizarse exámenes más detallados una vez que se hayan identificado los principales problemas y limitaciones. Tras finalizar los estudios iniciales, puede desarrollarse un conjunto de estrategias, tales como:

- ♦ una estrategia de recursos humanos, sobre la base de un análisis de la estructura orgánica; los niveles de capacitación, el número de personal con competencias en cada nivel, los rangos de edad del personal (y, por ende, la tasa prevista de personas jubilándose); las perspectivas de carrera del personal; las competencias difíciles de adquirir por los niveles salariales (como en materia de TIC, derecho o topografía); los recursos de capacitación y la capacidad para impartir capacitación; ▶▶

EJEMPLOS DE VISIÓN, OBJETIVOS, PLANES ESTRATÉGICOS Y PLANES DE NEGOCIOS

La visión, los objetivos, los planes estratégicos y los planes de negocios deberían seguir el mandato de la oficina de registro y la visión global del gobierno. Aquí se ilustran por medio de los siguientes ejemplos.

Ejemplo de visión: proporcionar un servicio rápido y fiable de atención al cliente para registrar ventas, hipotecas, alquileres y otras transacciones.

Ejemplo de objetivos: para finales del año 20xx:

- ♦ proporcionar acceso en línea a la información de la base de datos;
- ♦ registrar las hipotecas en las cuatro horas posteriores a su presentación;
- ♦ registrar todas las demás transacciones en las 24 horas siguientes a su presentación, y
- ♦ establecer un fondo de compensación, proporcionándole fondos suficientes y poner en marcha un mecanismo independiente para evaluar las denuncias contra la oficina de registro.

Ejemplo de estrategias:

- ♦ volver a diseñar los procesos de la oficina con el fin de ofrecer servicios más simplificados;
- ♦ modernizar el sistema de información para ofrecer servicios en línea;
- ♦ brindar servicios móviles al menos una vez a la semana para las comunidades rurales, y
- ♦ reducir el nivel de las tarifas en un 20 por ciento.

Ejemplo de planes de negocios para el año 20xx:

- ♦ renovar las oficinas en los lugares X, Y y Z para separar la zona de atención al público de la zona interna y poner mostradores, tableros de anuncios, buzones de quejas y números de teléfono de asistencia, un sistema de números para evitar colas, asientos adecuados para los clientes y una televisión que proporcione acceso a los programas nacionales de noticias;
- ♦ licitar y completar la producción de un módulo para el sistema de TIC con miras a prestar servicios en línea a profesionales y bancos antes del 31 de marzo; recibir observaciones de los usuarios antes del 30 de septiembre y hacer las modificaciones necesarias a más tardar el 30 de noviembre;
- ♦ comprar y equipar tres vehículos para utilizar como unidades de servicios móviles y poner a prueba su aplicación en los lugares A, B y C. Preparar un análisis y propuestas para un despliegue nacional para el año siguiente, y
- ♦ capacitar a xx miembros del personal en un curso de dos días de duración sobre medidas de lucha contra la corrupción y procesos simplificados antes del 31 de diciembre.

- ▶ ♦ una estrategia relativa a las TIC y a la gestión de la información, sobre la base de un análisis de las actualizaciones de equipos y software, acuerdos especiales de financiación, la retención del personal y programas de capacitación continua y veloz para sustituir al personal especializado en TIC que se va;
- ♦ una estrategia normativa y reglamentaria, sobre la base de un análisis de las políticas y las leyes pertinentes a fin de realizar los cambios necesarios para hacer realidad la visión;
- ♦ una estrategia de ingresos y gastos, sobre la base de un análisis de las tarifas y los impuestos recibidos por servicios, y con proyecciones para los años futuros, que deberían compararse con los costos de la prestación de servicios y toda inversión prevista para el futuro (como metas de producción, renovaciones o mudanza a un nuevo edificio). Los organismos que se autofinancien tendrán que realizar un estudio y una estrategia de recuperación de los costos, y
- ♦ una estrategia de inversión, que vaya más allá de la recuperación de los costos y debería basarse en un análisis de las prioridades de inversión, como las relacionadas con la mejora de los servicios, los recursos humanos, la tecnología y los activos.

Los planes de negocios evalúan la situación actual de la oficina de registro, incluyendo sus limitaciones, y desarrollan planes para lograr las metas en función del tiempo. Para cada estrategia debe elaborarse un plan de negocios específico con metas anuales. Los planes anuales de negocios establecen medidas y objetivos provisionales y pueden usarse para supervisar el cumplimiento exitoso de los objetivos estratégicos. También contienen planes específicos para la labor que ha de llevarse a cabo al año siguiente.

Seguimiento y evaluación. Es preciso supervisar cuidadosamente las diversas estrategias y planes, teniendo en cuenta las evaluaciones del riesgo que se hayan realizado. Debería desarrollarse un software de seguimiento y evaluación y establecerse una pequeña dependencia dedicada especialmente a la tarea de seguimiento y evaluación para la aplicación de los planes de negocios. La oficina de registro debería garantizar que en la aplicación se tengan en cuenta todas las dependencias (es decir, en dónde debe alcanzarse un objetivo antes de que pueda lograrse el siguiente) y todos los cambios imprevistos o las nuevas políticas de gobierno que no se hubieran previsto anteriormente. Será preciso adoptar medidas de mitigación de los riesgos identificados en los planes. Debería prepararse un informe anual sobre los avances y un plan de negocios revisado para el año sucesivo.

El equipo encargado del seguimiento y evaluación no tiene por qué ser grande, pero debe incluir al menos a una persona competente y experimentada capaz de comprender la visión, los objetivos y las estrategias, por qué se han establecido y si están teniendo los efectos previstos.

MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA

Para brindar un buen servicio, hace falta contar con una financiación estable. Se ha recurrido a diversos mecanismos para financiar las oficinas de registro, a saber:

- ♦ **Financiación del Estado (o del gobierno local).** El gobierno financia el funcionamiento de la oficina de registro y, a cambio, las tarifas que cobra la oficina se proporcionan al gobierno.
- ♦ **Financiación del Estado con la posibilidad de ganar y conservar ingresos adicionales.** La oficina de registro está autorizada a retener parte de las tarifas que ha cobrado, en particular las resultantes de los aumentos de eficacia y la propia iniciativa.
- ♦ **Empresa de propiedad estatal (completa o parcial).** La oficina de registro funciona como brazo comercial del ministerio y las tarifas cubren su costo de funcionamiento, pagándose al gobierno los impuestos o un dividendo.
- ♦ **Autofinanciación.** La oficina de registro conserva todas las tarifas y funciona como una entidad independiente, pero podría pagar impuestos.
- ♦ **Asociación público-privada (a título completo o parcial).** La oficina de registro colabora con una empresa privada para llevar a cabo reformas (como la introducción de TIC) y las tarifas se utilizan para pagar a la empresa privada por los servicios que presta. La mayoría de las asociaciones funcionan como una concesión en la que la empresa privada asume la prestación del servicio a cambio de las tarifas por un período de tiempo establecido.

Cualquiera que sea el mecanismo que se emplee, deben tenerse en cuenta ciertas consideraciones comunes a la hora de desarrollar el modelo operativo y calcular las necesidades de financiación. Es preciso preparar cuentas anuales y realizar una auditoría anual a fin de garantizar que los fondos se justifiquen debidamente. Es importante que los procedimientos de contratación y adquisición sean abiertos y transparentes. Es necesario preparar estimaciones anuales de gastos y compararlas con los ingresos que se prevén. Los ingresos esperados deberían compararse con los gastos efectivos de años anteriores para mostrar las tendencias y garantizar que la financiación sea realista.

Las **proyecciones de gastos** deberían coincidir con las necesidades de trabajo identificadas en el plan de trabajo anual. Normalmente, el programa incluye costos normales de operación, proyectos específicos que podrían planificarse e inversiones de capital. Debería recurrirse a un contador cualificado para preparar las cuentas y también deberían participar personas con un buen conocimiento de la oficina de registro. Las proyecciones de gastos deberían incluir cuestiones tales como:

- ♦ **Clientes.** Deberían considerarse los costos de una consulta periódica a los clientes para garantizar que los servicios que se prestan satisfacen sus expectativas y que se cumplen los estándares de servicio.
- ♦ **Oficinas.** Incluso si los edificios son propiedad del gobierno, debería considerarse el costo de oportunidad al no utilizarlos para otros fines, junto con otras alternativas como el arrendamiento o la fusión de oficinas y la proporción de espacio físico para el personal. Deben incluirse los costos de mantenimiento.
- ♦ **Activos.** Los activos (como mobiliario, equipos, vehículos, maquinarias) deberían considerarse necesarios e identificarse su costo de mantenimiento y sustitución. Por ejemplo, los ▶▶

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un problema bien conocido en las oficinas de registro de todo el mundo. Puede variar desde un pequeño regalo que garantice que un caso se atienda con rapidez al pago indebido de grandes sumas de dinero para adquirir tierras u otros recursos. La cuestión es objeto de una publicación especial de la FAO y Transparencia Internacional titulada *Corruption in the land sector* (La corrupción en el sector de la tierra, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/am943e/am943e00.pdf>).

En muchas partes de las Directrices (como el principio general 5 y el principio de aplicación 9) se hace referencia a la corrupción, por ser una gran amenaza para los derechos legítimos y tener un mayor impacto en las personas pobres y vulnerables que en otros miembros de la sociedad.

Pueden adoptarse una serie de medidas para hacer frente a la amenaza de la corrupción y reducirla al mínimo, a saber:

Estándares de servicio. Informar a los clientes acerca de sus derechos y proporcionarles un mecanismo de quejas que les permita saber que pueden hacer algo sobre el comportamiento corrupto. El personal también sabrá que en la oficina de registro el tema se trata en serio y no se tolera la corrupción (véase el apartado [Empleo de estándares de servicio](#) en el capítulo 3).

Rediseñar los procedimientos. Es importante que la oficina de registro limite la discreción de los miembros del personal al mínimo. Las leyes, procedimientos y requisitos deberían ser lo suficientemente claros y sencillos para que el personal no tenga alternativa que seguirlos. Véase el apartado [Cómo pueden mejorarse los servicios haciendo que los procesos sean más eficientes](#) en el capítulo 3.

Diseño de la oficina. La manera en que la oficina esté diseñada y amueblada puede ayudar a reducir las oportunidades de corrupción (véase el apartado [Mejorar el diseño de las oficinas](#) en el capítulo 4).

Aspectos institucionales. La visión, los objetivos y los planes estratégicos y de negocios deberían abarcar los objetivos y las iniciativas de lucha contra la corrupción. Los informes sobre las denuncias de corrupción y sus respuestas deberían incluirse en el informe anual de la oficina de registro. Esta debería tener un claro mandato institucional para garantizar que otros organismos no dupliquen sus tareas (véanse los apartados [Mejorar los aspectos institucionales](#) y [Ejemplos de visión, objetivos, planes estratégicos y planes de negocios](#) en el capítulo 5).

Políticas relativas al personal. Un código de conducta y ética puede ayudar a reducir la corrupción al educar al personal acerca de lo que es un comportamiento aceptable. El hacer cumplir estas normas y comportamientos enviará un mensaje claro: solamente se tolera el buen comportamiento ético (véase el apartado [Políticas y protocolos relativos al personal](#) en el capítulo 6).

La **capacitación** sobre medidas de lucha contra la corrupción puede abarcar qué es la corrupción (desde casos menores a casos serios), cómo identificar las oportunidades de corrupción, cómo reducir al mínimo el riesgo de corrupción y qué hacer si un caso llega a la atención de un miembro del personal. Véase el apartado [Capacitación del personal](#) en el capítulo 6.

Manual de procedimiento. Las prácticas corruptas suelen producirse cuando hay lagunas, superposiciones y confusión en los procedimientos. Un manual de procedimiento puede garantizar que las normas y exigencias de la oficina de registro están claras (véase el apartado [Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores](#) en el capítulo 7).

Las **TIC** pueden ayudar a reducir la corrupción y aumentar la transparencia de diversas maneras, por ejemplo, al reducir el tiempo necesario para registrar una transacción u obtener información y permitir que los clientes realicen un seguimiento del progreso de las transacciones (véase el apartado [Ventajas y riesgos de introducir TIC](#) en el capítulo 8).

Otras actividades de lucha contra la corrupción pueden incluir las siguientes:

- ◆ Solicitar la opinión de los miembros del personal acerca de cómo identificar la corrupción y ocuparse de ella.
- ◆ Realizar rotaciones habituales de personal en los puestos sensibles.
- ◆ Permitir que los clientes soliciten citas. Un sistema de citas puede erradicar la posibilidad de que los funcionarios busquen sobornos por ayudar a que los clientes eviten colas.
- ◆ Mejorar la prestación de servicios. Si hay poco o ningún retraso, entonces desaparece gran parte de las oportunidades para solicitar pagos corruptos.
- ◆ Introducir un servicio urgente para reducir la posibilidad de que los clientes ofrezcan sobornos para agilizar los servicios. Algunas oficinas de registro cuentan con una estructura de dos niveles: la tarifa normal y una tarifa urgente que asegura el registro en un tiempo más breve. Otro método consiste en introducir un sistema de solicitudes de registro acelerado basado en directrices publicadas que permitan a los funcionarios evaluar la urgencia de cada caso.
- ◆ Recabar las opiniones de una muestra representativa de clientes, mediante entrevistas y encuestas, sobre el nivel de corrupción, los tipos de corrupción y qué puede hacerse para reducirla.
- ◆ Introducir una línea de asistencia, ya sea telefónica o por Internet, para informar sobre la presunta corrupción, incluso de forma anónima.
- ◆ Tratar las denuncias con la introducción de un sistema sólido, transparente y eficiente para las denuncias de corrupción y otros problemas de gobernanza, con normas, plazos y obligaciones claros para responder a las mismas. Podría estudiarse realizar una investigación externa, como, por ejemplo, por parte de un defensor del pueblo.
- ◆ Dar a conocer los éxitos de las iniciativas de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, cuando se procesa con éxito a una persona por comportamiento corrupto, podría hacerse publicidad sobre su caso, posiblemente manteniendo el anonimato.
- ◆ Trabajar con otros para reducir la corrupción. Los asociados pueden incluir la sociedad civil y organismos nacionales y organizaciones internacionales de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, la dependencia de integridad o lucha contra la corrupción de la oficina de registro puede dotarse de personal proveniente de organismos nacionales de este tipo.

- ▶ equipos informáticos tienden a tener breve duración y pueden necesitar la sustitución completa en un período de cinco años.
- ◆ **Personal.** Debería compararse la cantidad de personal necesario tomando en cuenta la producción de trabajo por persona, calculando normas estándar. También puede haber requisitos para satisfacer normas en relación con cuotas de personal por género, origen étnico o personas con discapacidades.
- ◆ **Capacitación.** El personal requiere de capacitación para el desarrollo de nuevas tecnologías, procesos y conocimientos, así como oportunidades para participar en los programas de educación formal que permitirán mejorar sus calificaciones y su situación (véase el apartado [Capacitación del personal](#) en el capítulo 6).
- ◆ **Costos de funcionamiento.** Estos costos incluyen servicios públicos, bienes fungibles (como cartuchos de impresora, papel), transportes, viajes y dietas, limpieza, licencias de software y líneas de comunicación para enlazar a las oficinas descentralizadas. En el caso de las organizaciones más grandes, podría considerarse la prestación de servicios de cafetería, puericultura y un gimnasio. Algunos de estos servicios podrían subcontratarse.
- ◆ **Requisitos generales del gobierno.** Estos requisitos pueden incluir los costos relacionados con las emisiones de carbono, el reciclaje y la provisión de acceso para clientes y empleados con discapacidades. Es preciso considerar las políticas generales del gobierno que exigen reducciones de los costos para todos los departamentos del gobierno. Otros costos pueden referirse a las exigencias en materia de servicios electrónicos, estándares internacionales de servicio, normas de gestión de registros y vinculación con otros servicios del gobierno.
- ◆ **Suministro de información a otros departamentos del gobierno, el gobierno local o los tribunales.** Esta información puede suministrarse libremente o puede cobrarse una tarifa. La experiencia demuestra que, cuando la información se proporciona de forma gratuita, las solicitudes pueden ser elevadas y pueden consumir los recursos disponibles. Con todo, si la información se proporciona en línea de forma gratuita, los costos disminuyen.
- ◆ **Deudas y otros costos.** Debe considerarse el costo de prestar servicios de deuda y del pago de las auditorías y consultorías para tareas específicas.
- ◆ **Fondo de compensación.** Numerosos Estados cuentan con un fondo para pagar compensaciones, lo cual también debe incluirse en el presupuesto (véase el apartado [Cómo puede utilizarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores](#) en el capítulo 7).
- ◆ **Pensiones.** Deben considerarse los costos relativos a las pensiones y a las indemnizaciones por despido, en caso de haberlas.

Las proyecciones de ingresos deberían basarse en la experiencia de años anteriores, los proyectos o los programas de inversión de capital financiados por fuentes externas y la actividad prevista en

los mercados, etc. Las proyecciones deberían tener en cuenta los ingresos derivados de las tarifas sobre la base de las expectativas de las transacciones comerciales, los ingresos devengados de los nuevos servicios que se presten, la venta de activos (como oficinas que ya no sean necesarias) y el interés de los fondos invertidos.

Como las oficinas de registro son organizaciones que tienen el monopolio, es preciso mantener un nivel adecuado de control para garantizar que no abusen de este y cobren tarifas razonables. Es común para las oficinas que se autofinancian que sean “sin fines de lucro” y las políticas de precios incluyen reducciones en las tarifas si los ingresos aumentan por encima de un umbral. Por ejemplo, como resultado de la solidez del mercado de la propiedad agraria en 2014, la oficina de registro de Inglaterra y Gales tuvo un superávit de 135 millones de libras esterlinas y, por consiguiente, redujo las tarifas para registrar transacciones de bajo costo (en relación con una política para fomentar la propiedad de viviendas en los grupos de ingresos más bajos); asimismo, además de su porcentaje normal por dividendo, pagó un dividendo extraordinario de 100 millones de libras esterlinas al Gobierno, al cual pertenecen todas las acciones de la oficina de registro. No obstante, los ingresos de las oficinas de registro que se autofinancian pueden verse drásticamente reducidos durante crisis económicas y es preciso ocuparse de las variaciones en los ingresos. Por ejemplo, como resultado de la debilidad del mercado de viviendas de 2008/09, la misma oficina registró una pérdida de alrededor de 130 millones de libras esterlinas, que incluía el costo de los planes de despido voluntario y jubilación anticipada.

Véanse las cuentas y el informe anual de la oficina de registro de tierras de Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, correspondientes a 2008/09 (disponibles en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248248/0700.pdf) y a 2014–15 (disponibles en: <https://www.gov.uk/government/publications/land-registry-annual-report-and-accounts-2014-to-2015>).

LA MEJORA CONTINUA Y LA GESTIÓN DEL CAMBIO

Uno de los diez principios de aplicación de las Directrices es la mejora continua, que insta a los Estados a “mejorar los mecanismos para la supervisión y el análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en la evidencia y asegurar la mejora continua”.

Este principio tiene especial pertinencia para los sistemas de registro, que son de carácter operativo y son idóneos para recibir mejoras constantes. Pero no son solo las operaciones las que han de mejorarse continuamente. Las leyes, los recursos humanos, la respuesta a los clientes y otros aspectos de la oficina de registro pueden ser objeto de seguimiento, análisis de resultados y desarrollo de mejores medios de funcionamiento y prestación de servicios. El control de calidad es otra manera de describir el proceso.

Puede recurrirse a una amplia gama de medios para recopilar información sobre el desempeño general y en relación con la satisfacción de las necesidades de los clientes. Los directores pueden realizar

GESTIÓN DE DECISIONES DIFÍCILES

evaluaciones de cómo está desempeñando su trabajo el personal, cómo interactúan con los clientes, lo bien que cumple con los procedimientos y si se están cumpliendo los estándares fijados. Los exámenes del desempeño proporcionan la oportunidad periódica de brindar observaciones al personal y debatir la forma de hacer mejoras. Otros instrumentos incluyen las encuestas a clientes, las conversaciones con los miembros de los consejos de clientes y el establecimiento de instalaciones para recibir las opiniones de los clientes (como los buzones de recepción de quejas o simples máquinas de calificación electrónica en cada mostrador).

Con las TIC, pueden generarse una serie de informes de forma rápida y sencilla, tanto para la oficina en su conjunto como para cada uno de los miembros del personal. Debería ser posible producir informes sobre el número de transacciones que se han registrado, el tiempo que se tarda en hacer un registro, la frecuencia de errores que deben corregirse, el número de solicitudes rechazadas (y el por qué) y otros factores que muestran cómo está funcionando el sistema. Sin embargo, sin un sistema de TIC aún pueden mantenerse registros de sistema sobre el desempeño, como sucedía en los sistemas basados en papel durante siglos.

Asimismo, es importante supervisar los resultados a fin de cumplir las obligaciones de presentación de informes de la oficina de registro, de modo que todas las partes interesadas sepan que está funcionando bien. Los resultados principales pueden darse a conocer en el informe anual de la oficina y, de manera más periódica, en su sitio web. Los resultados deberían analizarse con el propósito de diseñar maneras de mejorar las operaciones, para que cumplan los estándares de servicio (véase el apartado [Empleo de estándares de servicio](#) en el capítulo 3).

La mejora continua en el contexto de una oficina de registro significa también estar abierto a nuevas formas de trabajar, respondiendo a los cambios en la legislación y abrazando las nuevas tecnologías. Esto supone ser consciente de los cambios a medida que se van produciendo y que la dirección no puede existir de forma aislada: debe relacionarse con otros ministerios y organismos, con los clientes y con otras oficinas de registro de Estados limítrofes y de todo el mundo.

La mejora continua exige cambios, que pueden oscilar desde pequeños cambios de fácil aplicación hasta cambios radicales y perturbadores. Los pequeños cambios pueden gestionarse con competencias básicas, pero los importantes requieren conocimientos especiales en gestión del cambio y el uso de sus principios. Estos incluyen mantener informadas a todas las partes interesadas de las razones del cambio, el calendario en que se llevará a cabo y los avances en el logro de las metas fijadas. Es preciso que quienes dirijan el cambio persuadan al personal para que forme parte del mismo y, donde haya resistencia, esta deberá tratarse con prontitud. El seguimiento y evaluación de los resultados del cambio (y hacer las correcciones necesarias) también es un elemento importante de la gestión del cambio.

No obstante, a pesar de que se dé lo mejor de sí en la gestión del cambio, algunos cambios serán difíciles, sobre todo cuando se refieren al personal y sus vidas y medios de vida (véase el apartado [Gestión de decisiones difíciles](#) en el presente capítulo).

La introducción de cambios puede suponer tomar decisiones difíciles, incluso con los mejores intentos de gestión del cambio. Es bien sabido que Georgia ha introducido un gran número de buenas prácticas para mejorar el registro de derechos. La dirección de la oficina de registro reconoció la necesidad de mejorar la transparencia y la eficiencia. Había heredado una gran burocracia y contaba con más personal del necesario: se precisaban unas 600 personas para que la oficina funcionara con eficiencia, pero tenía 2 100 miembros del personal, quienes estaban mal pagados y carecían de motivación. Se introdujo un nuevo proceso de contratación para garantizar que las personas de la oficina de registro tuvieran las competencias necesarias. Se prepararon nuevas descripciones de los puestos y se celebró un concurso público con exámenes de calificación para seleccionar al personal. El proceso de selección incluía dos etapas: una prueba escrita y entrevistas que llevó a cabo el comité de selección, compuesto por representantes del Ministerio de Justicia, la oficina de registro y ONG. Los recortes de personal se complementaron con programas de capacitación y mejores salarios para el personal contratado. El salario medio mensual aumentó de unos 27 USD (57 lari) en 2004 a alrededor de 450 USD en 2006. El aumento de sueldos para el personal contratado fue financiado en parte por la reducción del número de personal y en parte por el incremento de las tarifas por servicios, que antes eran bajas.

Antes de adoptar la reforma, se compartió con el personal, así como con otras partes interesadas, la nueva visión para el organismo y se debatió sobre ella. El personal participó activamente en los debates de mesa redonda sobre el proceso de reforma y pasó a tomar el desarrollo organizativo como propio. Este enfoque empoderó a los miembros del personal, quienes adquirieron mayor conciencia de los cambios y aumentaron su compromiso respecto de los cambios rigurosos. Aunque 1 800 personas perdieron sus puestos de trabajo, no se presentaron reclamaciones ni denuncias jurídicas contra el proceso. Las personas que se despidieron reconocieron que las decisiones eran justas y objetivas, y entendieron que no había espacio para el nepotismo. Muchas de las personas encontraron empleo en el sector privado: al inicio de la reforma solo existía una empresa privada de encuestas; tras las reformas, abrieron 100 empresas.

El personal es la cara pública de la oficina de registro. La manera en que atienden a los clientes deja una gran impresión. Incluso si los clientes tratan con la oficina de registro a través de Internet, el personal participa en el proceso. En este capítulo se identifican formas de mejorar la prestación de servicios y la capacidad del personal a través de políticas, protocolos y capacitación.

Índice

Página 45

Puntos clave de este capítulo

Página 46

Políticas y protocolos relativos al personal

Página 47

Ejemplos de políticas de personal

Página 48

Capacitación del personal

Página 50

Diseño de cursos de capacitación

6. MEJORAR LOS RECURSOS DE PERSONAL

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Desarrollar una política de recursos humanos que reúna las leyes existentes sobre condiciones del personal, normas, códigos de conducta y otros documentos pertinentes en un solo lugar. Cubrir la variedad de temas que son pertinentes para el empleo de personal, como contratación, prestaciones de capacitación, estructura orgánica, funciones, obligaciones en materia de lucha contra la corrupción, recompensas y comunicación con el público.
- ◆ Aplicar un código de conducta y ética para orientar al personal en sus funciones, proporcionar capacitación al personal sobre el código y colocarlo en las oficinas de registro para que lo pueda leer el público.
- ◆ Llevar a cabo una evaluación de los recursos humanos y desarrollar un programa y una estrategia de capacitación en función de los recursos existentes y las necesidades de la oficina de registro. Elaborar un programa anual de capacitación y difundirlo entre el personal. Los temas pueden incluir: estándares de servicio y atención al cliente, áreas técnicas, gestión, legislación y procedimientos, y TIC.
- ◆ Asegurar que se imparta capacitación al personal que se haya visto que la necesite.
- ◆ Impartir capacitación a todo el personal sobre igualdad de género y personas con necesidades especiales.
- ◆ Impartir capacitación a través de diversos medios, tales como aprendizaje presencial, aprendizaje a distancia, aprendizaje basado en la web, conferencias y talleres.
- ◆ Hacer partícipes al sector privado y a otros clientes de la oficina de registro en una conferencia anual sobre las actividades y los logros de la oficina.
- ◆ Supervisar, evaluar e informar sobre la capacitación, también haciendo un desglose del sexo de los participantes.

Debería proporcionarse orientación general sobre asuntos de dotación de personal a través de una política bien definida en materia de recursos humanos y un código de conducta y ética.

Política en materia de recursos humanos

Una política de recursos humanos puede abordar una serie de cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo, los derechos y las obligaciones del personal de la oficina de registro. Aunque ya se hayan tratado muchas de estas cuestiones en todos lados (como en leyes y políticas gubernamentales de recursos humanos a nivel nacional), resulta útil combinar todo el material pertinente en un solo documento. Del mismo modo, en la política de recursos humanos debería integrarse el código de conducta y ética de la oficina de registro (véase más adelante), aunque se trate de un documento independiente, o, al menos, debería hacerse una referencia a este. En los casos en que no se aborden las condiciones, obligaciones y derechos en otras leyes o políticas, entonces la oficina de registro puede elaborar las propias y presentarlas en su política de recursos humanos.

Si bien cada registro debe decidir qué debería incluirse en ella, algunos de los temas que se tratan normalmente incluyen:

- ♦ visión y objetivos de la oficina de registro, y función de los directores y el personal en su consecución;
- ♦ estructura orgánica, líneas de responsabilidad, clasificaciones, categorías de puestos;
- ♦ obligaciones y deberes del personal, normas y cargas de trabajo, horarios de trabajo;
- ♦ código de vestimenta;
- ♦ normas y prácticas de lucha contra la corrupción;
- ♦ declaraciones periódicas de bienes por parte del personal;
- ♦ perspectivas y evolución de carrera, y evaluación del desempeño;
- ♦ programa de recompensas y reconocimientos;
- ♦ prácticas de contratación (también para promociones);
- ♦ seguimiento y evaluación del desempeño, y evolución a categorías superiores;
- ♦ licencia por enfermedad, vacaciones y otras prestaciones;
- ♦ prestaciones de capacitación y normas para formar parte de la capacitación y el desarrollo de competencias;
- ♦ comunicaciones con el público, otros organismos gubernamentales y medios de comunicación;

- ♦ relaciones con los representantes del personal y los sindicatos;
- ♦ medidas disciplinarias por infracción de leyes, procedimientos, políticas, etc., que deberían aplicarse a las iniciativas positivas que dan lugar a infracciones y también a omisiones y errores graves;
- ♦ procedimientos de presentación de reclamaciones para los miembros del personal que sientan que hayan sido tratados injustamente, por ejemplo, respecto de exámenes de desempeño y promociones, y
- ♦ pensiones y otras prestaciones para el personal en caso de que las oficinas de registro sean entidades que se autofinancien y no formen parte del conjunto más amplio de la administración pública.

Aunque la dirección suele encargarse de elaborar este tipo de política, deberían participar representantes del personal, ya que el personal estará sujeto a ella. Una vez que se haya adoptado la política, debe difundirse ampliamente entre el personal para que conozcan sus derechos, obligaciones y responsabilidades.

Las políticas pueden abordar una serie de cuestiones pertinentes (véase el apartado [Ejemplos de políticas de personal](#) en el presente capítulo).

Código de conducta y ética

Resulta útil para todo el personal y los directores contar con una orientación clara y concreta sobre cómo deberían comportarse en el trabajo, cómo deberían afrontar las situaciones difíciles y cómo deberían tratar a los clientes y otros funcionarios. Un código de conducta y ética puede ocuparse de estos asuntos. Debería ser reflejo de los valores fundamentales de la oficina de registro y lo que representa. El código puede brindar información al personal sobre quiénes contactar para examinar situaciones difíciles, así como establecer criterios claros para el personal en caso de que se produzcan infracciones de disciplina. Además, educar al personal acerca de lo que es un comportamiento aceptable puede ayudar a reducir la corrupción. Al hacer respetar esas normas y comportamientos, la oficina de registro enviará un mensaje claro: solamente podrá aceptarse un buen comportamiento ético.

Los pormenores del código variarán dependiendo del contexto local, pero este debería abordar cuestiones como:

- ♦ a quiénes se aplica el código y cómo se aplica al trabajo diario;
- ♦ la ética y una buena conducta (como cuestiones de imparcialidad, el respeto de la ley, la veracidad y la integridad, la no discriminación y el no acoso);
- ♦ cómo tratar con clientes (por ejemplo, identificar la necesidad de respeto, un servicio rápido y una actitud agradable); ▶▶

EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE PERSONAL

Identificación del personal. Poder identificar al personal fácilmente puede ayudar a mejorar la moral de los funcionarios y la transparencia y el respeto del personal entre el público, así como ayudar a reducir al mínimo las oportunidades de corrupción. El personal debería presentarse al hablar por teléfono, de modo que el interlocutor sepa a quién le está hablando. Que todo el personal use uniformes, o al menos un color común, y con credenciales con su nombre los clientes podrán identificar a los funcionarios de manera rápida y sencilla.

Rotación de personal. Mover al personal de un puesto a otro dentro de una oficina o entre oficinas puede ofrecer varias ventajas. El personal puede adquirir experiencia y conocimientos, enfrentarse a nuevos retos y ampliar su competencia y conocimientos. La rotación también puede servir para combatir la corrupción, porque ocupar un puesto por demasiado tiempo dentro de una oficina de registro y establecer relaciones estrechas con los clientes puede dar lugar a un ambiente propicio para la corrupción. En Kirguistán se reconoció la importancia de abordar las posibles oportunidades de corrupción y se introdujo una política por la que el personal directivo se transfiere de una oficina a otra cada tres años. Del mismo modo, el personal puede moverse desde la zona de atención al público a la zona interna de forma rutinaria.

Reconocimientos y sueldos adecuados. En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que las oficinas de registro dispongan de suficientes capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar políticas y leyes de manera oportuna y eficaz. Los miembros de personal mal pagados y con pocos recursos tienden a estar menos motivados para atender a los clientes. Asimismo, puede ser importante fijar los salarios en un nivel adecuado para reducir la corrupción, puesto que el personal mal pagado puede sentirse con derecho a solicitar pagos adicionales de los clientes.

Juramento y declaración de activos. En muchos Estados, políticos, jueces y funcionarios están obligados a prestar juramento tras su nombramiento. Rwanda ha utilizado este enfoque para empleados del registro que, además de un juramento, están obligados a declarar sus bienes personales una vez por año.

Combinación adecuada de personal. Para asegurar que los servicios sean más cómodos y accesibles para las mujeres, en el mostrador de la zona de atención al público debería existir un equilibrio entre los miembros de personal de sexo masculino y sexo femenino. Cuando sea adecuado desde el punto de vista cultural, podría seleccionarse y capacitarse a personal femenino para que se ocupe específicamente de las clientas mujeres. En algunos Estados, puede que sea necesario disponer de un mostrador separado para mujeres donde trabajen solo mujeres. Asimismo, el personal debería estar compuesto por una combinación de miembros de distintos grupos étnicos y otros grupos, y puede que las oficinas de registro necesiten tomar medidas especiales para asegurar esta diversidad.

Servicio adecuado en todos los idiomas necesarios. En muchas jurisdicciones se utiliza más de un idioma. Los clientes de distintos grupos lingüísticos deberían poder recibir un nivel adecuado de servicios en el idioma de su elección, especialmente si el idioma tiene estatus oficial. La oficina de registro debería contar con una combinación de personal de diferentes grupos lingüísticos y debería dar al personal la posibilidad de adquirir conocimientos prácticos que le permita prestar servicios en más de un idioma.

Punto de contacto para clientas mujeres y clientes con necesidades especiales. La oficina de registro debería considerar la posibilidad de nombrar a uno de sus funcionarios (en cada oficina) como el punto de contacto para los asuntos de género, y esa persona podría desarrollar mayores competencias y conocimientos sobre las cuestiones de género en relación con la tenencia de la tierra, que luego podrían difundirse entre todo el personal. Del mismo modo, debería designarse a una persona como punto de contacto para clientes con necesidades especiales.

- ▶ ◆ cómo tratar con otros miembros del personal (incluidas las prohibiciones de acoso del personal y la necesidad de respetar a las personas y la estructura de autoridad);
- ◆ cómo identificar y tratar con situaciones inmorales o corruptas (como la influencia indebida, la entrega de regalos y la presión de los clientes o los directores), y
- ◆ respuestas a la infracción de las normas (como orientación psicológica, medidas disciplinarias o incluso despido).

El código debería publicarse como folleto y entregarse a cada miembro del personal, además de colocarse en tabloneros de anuncios y en el sitio web del registro. No es necesario que sea largo, sino que abarque todas las cuestiones clave. Debería ser un documento vivo que evolucione con el tiempo a medida que cambian las circunstancias y surgen nuevas situaciones.

Debería ser obligatorio impartir capacitación sobre el código a todo el personal en todos los niveles. Una vez que se haya completado la actividad de capacitación, los funcionarios deberían firmar una declaración o hacer un juramento público donde se establezcan que se comportarán y desempeñarán sus funciones de conformidad con el código. Debería vigilarse el cumplimiento del código con el tiempo e informarse sobre los resultados en el informe anual de la oficina de registro y su sitio web.

CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

La capacitación es esencial para una oficina de registro y sus operaciones. La labor se realiza en una esfera especializada que exige que las personas hayan aprendido cómo funciona el sistema, qué derechos pueden registrarse y protegerse, y cómo puede proporcionarse a los clientes información precisa y un buen servicio.

Mediante la capacitación, tratan de mejorarse y fomentarse los recursos humanos de la oficina de registro, que pueden ser los recursos más difíciles de adquirir y mantener. Esto es porque lleva mucho tiempo que el personal adquiera las competencias y los conocimientos que necesita, y estas personas no pueden sustituirse fácilmente. La capacitación debería entenderse como un elemento de las operaciones más generales de la oficina de registro, y los recursos y la planificación deberían dedicarse a garantizar que el personal de la oficina de registro tenga las competencias y los conocimientos necesarios para hacer su trabajo. En los planes estratégicos y de negocios deberían incluirse explícitamente el desarrollo de personal altamente cualificado y capacitado, lo que se logra principalmente a través de la capacitación. Del mismo modo, los planes de dotación de personal deberían tener en cuenta los cambios generacionales a medida que se van jubilando las personas mayores, así como el tiempo necesario para reemplazarlos.

La falta de una capacitación adecuada del personal puede tener consecuencias graves, como riesgos para las opera-

ciones y la reputación de la oficina de registro. Cuando el personal está mal formado y no tienen las competencias ni los conocimientos necesarios, no puede prestar un buen servicio de atención al cliente y, como enfrentarse a clientes enojados reduce la satisfacción del personal en el trabajo, es propenso a cometer errores que pueden ser costosos para los clientes y la oficina de registro podría tener que afrontar reclamos de compensación. Asimismo, una capacitación insuficiente da lugar a oportunidades de corrupción.

Desarrollo de un programa de capacitación

Es normal que las grandes oficinas de registro tengan un equipo dedicado a la capacitación. Ellos se encargan de desarrollar el plan de capacitación, la realización de encuestas, la recopilación de estadísticas para informes y de hacer los acuerdos administrativos, como registrar el personal en cursos, proporcionar instrucciones u organizar eventos. También es posible constituir un grupo de formadores en el seno de la dependencia que pueda presentar muchos de los cursos.

La capacitación debería abordarse en forma estratégica y sistemática. El primer paso es llevar a cabo una evaluación de las competencias, conocimientos y experiencia del personal existente. Esto puede hacerse a través de un cuestionario a cada funcionario o un informe de cada oficina o sección de la organización, o a través de los registros del departamento de recursos humanos. Al mismo tiempo, deberían identificarse las necesidades actuales y futuras de la oficina de registro en cuanto a competencias y conocimientos. Una vez que esté claro dónde están las lagunas, pueden prepararse una estrategia de recursos humanos y un plan de capacitación (por ejemplo, para un período de cinco años). En la estrategia y el plan debería reconocerse la necesidad de que la capacitación se lleve a cabo de manera periódica, con sesiones únicas de capacitación cuando se producen cambios o cuando es preciso adquirir nuevas competencias o conocimientos (como sucede con las TIC). Deberían supervisarse constantemente la capacidad del personal y las necesidades de la oficina de registro y actualizarse el plan con los resultados observados.

La estrategia y el plan deberían reflejarse en el presupuesto general, teniendo en cuenta los ingresos, las necesidades y la orientación estratégica de la oficina de registro. Se incurre en diversos costos, como el desarrollo e impartición de cursos, la preparación de materiales, equipos, viajes, alojamiento y dietas diarias. Si se pone en marcha un centro de capacitación, debe haber presupuesto para los equipos, los muebles y los costos ordinarios. Las giras de estudio y la asistencia a conferencias pueden constituir un importante costo adicional.

Deberían desarrollarse los cursos necesarios (véase el apartado [Diseño de cursos de capacitación](#) en el presente capítulo). Un plan de capacitación anual permite que todo el mundo sepa qué cursos están disponibles y vea cuándo se presentará cada curso, cuántas personas pueden participar y cuántos días son necesarios. El plan debería publicarse internamente como mínimo unos meses antes de que se ponga en práctica. Los directores

deberían designar personal para la capacitación (a menudo en relación con el examen anual del desempeño) o el funcionario podría designarse a sí mismo con la aprobación del director. La capacitación de nuevos empleados debería impartirse poco después de la contratación.

Suele ser mejor realizar la capacitación lejos de las distracciones diarias de trabajo, de modo que los participantes puedan concentrarse en lo que están aprendiendo. Las oficinas de registro de mayor envergadura pueden crear centros o salas de capacitación dedicadas a tal fin. El centro de capacitación puede utilizarse para actividades de capacitación de todo tipo, como capacitación en sistemas de TIC, por lo que debería disponerse de escritorios, sillas, ordenadores e instalaciones para hacer presentaciones. Cuando no sea posible tener un espacio dedicado a la capacitación, pueden utilizarse otros espacios (como una sala de reuniones o conferencias) de modo temporal. Si no hay ningún otro lugar disponible, puede alquilarse un espacio adecuado y, si eso no fuera posible, puede utilizarse la zona de atención al público después del cierre.

Capacitación sobre igualdad de género y para personas con necesidades especiales

Es normal que el personal de la oficina de registro crea que no hay ningún problema con respecto a la igualdad de género, incluso en los Estados donde las mujeres enfrentan desventajas significativas. En la guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* se señala que existe una gran necesidad de que los políticos y los funcionarios tomen en cuenta las cuestiones de género y esto se aplica también a los directores y el personal de las oficinas de registro.

Un paso importante para mejorar los servicios que se presta a las mujeres consiste en crear conciencia entre los directores y el personal de las necesidades de las mujeres y los tipos de problemas a los que se enfrentan. En la oficina todos deberían conocer los distintos aspectos de la legislación y los procedimientos que propician o dificultan una mayor igualdad de género. Si el registro mantiene datos desglosados por sexo sobre los titulares de derechos, entonces estos deberían comprobarse para ver si las mujeres están representadas en pie de igualdad con los hombres. Si no lo están, que suele ser el caso, pueden utilizarse esas estadísticas como evidencia para demostrar que las mujeres ocupan una posición de segunda clase en términos de derechos de tenencia y recepción de servicios.

Debería impartirse capacitación específica al personal para tratar con las mujeres y sus necesidades. Esta capacitación podría cubrir temas tales como la manera de identificar todos los derechos (no solo de propiedad) y la manera de identificar a los distintos titulares de derechos. Estas indagaciones podrían revelar la existencia de otros titulares de derechos, no solo mujeres, sino también niños, propietarios ausentes y personas con discapacidades, que de lo contrario podrían pasarse por alto. Los cursos de capacitación deberían centrarse en soluciones prácticas a estos problemas, más que en los problemas en sí, e intentar formular medidas creativas que desafíen la imaginación del personal. Si

el personal puede identificar un problema, entonces debería poder desarrollar una buena solución para él.

Además de la capacitación general del personal, debería impartirse capacitación adicional para el personal en cuyos puestos de trabajo se trate específicamente con clientas mujeres. Asimismo, debería impartirse capacitación en cuestiones de género para quienes prestan cualquier servicio de consulta telefónica, como línea de asistencia directa, y deberían existir materiales de información que el personal pueda entregar a los clientes.

Estos asuntos también pueden aplicarse directamente a la capacitación del personal para atender mejor a los clientes pertenecientes a grupos marginados o vulnerables, incluidos los pueblos indígenas, y aquellos con necesidades especiales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3114s.pdf>).

Supervisar los resultados de la capacitación y presentar informes al respecto

A veces es necesario que el personal pase un examen antes de que puedan empezar a trabajar, como puede ser el caso de los funcionarios encargados del registro. Hay otros cursos de capacitación que están diseñados para ser informativos y no es preciso hacer un examen. En cualquier caso, todos los participantes que finalicen un curso deberían recibir un certificado y su participación debería registrarse en los archivos personales, junto con pormenores como el nombre del curso, cuándo asistieron y cualquier otra información pertinente.

En un breve informe sobre cada curso y sus resultados debería describirse lo siguiente:

- ◆ el tema y el material que se trató;
- ◆ el número de personas y de días de capacitación, con datos desglosados por sexos;
- ◆ las opiniones de los participantes, que pueden obtenerse con la realización de cuestionarios al final del curso; si se usan cuestionarios al principio del curso, los resultados pueden compararse con los del final para ver si se cumplieron las expectativas, y
- ◆ las recomendaciones para mejorar el curso, sobre la base de las respuestas de los participantes y los formadores.

En un informe anual de capacitación deberían describirse a grandes rasgos los cursos que tuvieron lugar, el número de participantes y de días de capacitación, el sexo de los participantes, los resultados, el nivel de satisfacción, el gasto presupuestario y demás información pertinente. Es posible integrar un resumen de este informe en el informe anual de la oficina de registro.

DISEÑO DE CURSOS DE CAPACITACIÓN

Al diseñar cursos de capacitación, debería tenerse en cuenta lo siguiente:

Los temas. El tipo de capacitación requerida depende de las necesidades locales, la naturaleza del sistema y las necesidades del Estado en un momento dado. No obstante, en términos generales, la capacitación puede clasificarse en una amplia gama de categorías, a saber:

- ◆ cuestiones básicas, como una introducción a la oficina de registro y su funcionamiento, el marco jurídico, disposiciones institucionales, procedimientos de registro, gestión de documentos, sistemas de TIC, cuestiones de género;
- ◆ estándares de servicio, atención al cliente, código de conducta y ética, lucha contra la corrupción;
- ◆ comunicaciones, solución de problemas, resolución de controversias;
- ◆ nuevas tecnologías, como nuevos sistemas de TIC, digitalización de documentos;
- ◆ áreas técnicas específicas, en particular en lo que respecta a procedimientos nuevos;
- ◆ aspectos jurídicos, como los de traspaso, así como el derecho de familia, el derecho societario y el derecho penal;
- ◆ principios y técnicas de topografía para la identificación de parcelas;
- ◆ gestión;
- ◆ gestión de proyectos;
- ◆ áreas de especialización, como gestión y protección de archivos, gestión de recursos humanos, contabilidad, administración de sistemas de TIC;
- ◆ enseñanza de idiomas, donde se habla más de una lengua principal entre los clientes, y
- ◆ necesidades puntuales, como las competencias necesarias para renovar o digitalizar documentos.

Los beneficiarios de la capacitación. Todo el personal y la dirección necesitan competencias y conocimientos especializados que puedan adquirirse a través de capacitación, por lo que todos deberían recibir capacitación.

La capacitación también se centra principalmente en los clientes habituales, como bancos y profesionales, que trabajan en estrecha colaboración con la oficina de registro. Necesitan comprender las exigencias del registro y los cambios que se han introducido con el tiempo. Con una capacitación adecuada, las operaciones serán más eficientes y la relación con los principales grupos de clientes será más sólida. Los jueces y funcionarios judiciales (como los alguaciles o quienes hacen cumplir la ley) también podrán beneficiarse con una capacitación básica sobre cómo funciona la oficina de registro. En algunos sistemas de registro, los jueces están a cargo de la oficina de registro, por lo que aquí se hace referencia a los jueces que no participan en el registro de derechos.

Los formadores. La cuestión de quiénes deberían impartir capacitación depende del tipo de capacitación requerida. En el caso de capacitación especializada que solo puede impartir el personal de la oficina de registro, el personal capacitado y experimentado de dicha oficina de registro será el que estará en mejores condiciones de preparar y dar los cursos. Si el registro cuenta con una dependencia de capacitación, también puede participar el personal de la misma.

En otros casos, donde hagan falta competencias especializadas, entonces debería contratarse a personas u organizaciones ajenas a la oficina de registro para preparar y dar los cursos. El personal podría participar y aprender en un curso para después dar cursos a otros funcionarios en el futuro. Tal “capacitación de formadores” puede ser rentable. Los ponentes externos pueden incluir:

- ◆ profesionales, como abogados, notarios, agrimensores, tasadores, agentes inmobiliarios;
- ◆ personal académico especializado en diversos ámbitos pertinentes, como derecho, topografía, valoración;
- ◆ especialistas externos (ya sea del gobierno o el sector privado) en áreas tales como administración pública, atención al cliente, cuestiones de género, TIC, lucha contra la corrupción, contabilidad, archivos, recursos humanos, y
- ◆ personal jubilado que esté familiarizado con las actividades de la oficina de registro.

Impartir la capacitación. Existen muchas formas de impartir capacitación y puede recurrirse a ellas paralelamente. La capacitación del personal puede incluir lo siguiente:

- ◆ La capacitación en el empleo es quizás la más importante. Debería abarcar las actividades básicas de las operaciones de registro y estar estrechamente ligada a la legislación y el manual de procedimiento (véase el apartado [Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores](#) en el capítulo 7). Puede impartirse en forma continua bajo la supervisión de un supervisor experimentado. Si resulta claro que un miembro del personal necesita capacitación adicional o de repaso, por ejemplo, si cometiera demasiados errores, entonces puede referirse a esa persona para que obtenga capacitación adicional inmediatamente.
- ◆ Las presentaciones formales (presenciales o por vídeo) puede tener lugar en un aula física. La capacitación también debería abarcar aspectos prácticos, como juegos de rol, de modo que el personal pueda poner a prueba y practicar sus nuevas competencias. Como "la práctica hace al maestro", se recomienda recurrir a una serie de situaciones de juegos de rol y ejercicios. La capacitación práctica se adapta bien a la adquisición de nuevas aptitudes, especialmente en lo que respecta a un nuevo software y otras tecnologías, atención al cliente, solución de controversias y comunicaciones.
- ◆ El aprendizaje a distancia, especialmente a través de medios en línea, puede ayudar a que las personas tomen cursos especializados y puede ser útil cuando una oficina de registro dispone de un número de oficinas descentralizadas y es difícil el transporte. Puede elaborarse un portal de capacitación para la Intranet de la oficina de registro.
- ◆ Los viajes de estudio pueden servir para que el personal aprenda cómo otras oficinas de registro han introducido nuevos enfoques y tecnologías y cómo han hecho frente a

los problemas. Estos deben estar bien orientados, de modo que la visita se centre en los asuntos que es importante aprender; los grupos deberían ser pequeños para que todos puedan oír, ver y hacer preguntas, y la oficina de registro que ha de visitarse debería reunir condiciones que la hagan pertinente.

- ◆ Las conferencias y los talleres pueden representar buenas oportunidades de aprendizaje para el personal.

Asimismo, pueden brindarse oportunidades de aprendizaje a personal ajeno al registro:

- ◆ Los cursos de formación académica que se adaptan a los profesionales resultan de utilidad. Por ejemplo, podría darse un curso general sobre los requisitos de la oficina de registro a profesionales recién graduados y otras personas que estén interesados en recurrir a la oficina de registro o trabajar en ella. Pueden darse cursos sobre temas específicos a medida que la oficina de registro introduce cambios y nuevos servicios.
- ◆ Las conferencias anuales de grupos profesionales (como cámaras o asociaciones) proporcionan un foro de capacitación adicional, ya que estas conferencias suelen atraer a muchos miembros.

Además, pueden desarrollarse cursos universitarios para futuros profesionales y personal de la oficina de registro. En los casos en que el plan de estudios vigente no sea del todo pertinente, pueden desarrollarse nuevos cursos o ampliarse los cursos existentes. Una vez que los estudiantes se gradúan, deberían contar con las competencias y conocimientos básicos necesarios.

Los clientes deberían tener la certeza de que pueden confiar en los registros de la oficina de registro. En este capítulo se explica cómo puede mejorarse la calidad de la información mediante la reducción del riesgo de fraudes y errores. Un manual de procedimiento y formularios estándar pueden ser herramientas importantes para que el personal use en estas situaciones. En este capítulo también se describe la manera de gestionar controversias entre clientes y la oficina de registro como, por ejemplo, cuando un cliente está en desacuerdo con la decisión de la oficina.

Índice

Página 53

Puntos clave de este capítulo

Página 54

Mejorar la manera de ocuparse de los fraudes

Página 54

Cómo puede usarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores

Página 56

Mejorar la manera de ocuparse de los errores

Página 57

Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores

Página 57

Mejorar la gestión de controversias con la oficina de registro

Página 58

La función de la oficina de registro en los diversos tipos de controversias

Página 59

Cómo puede mejorarse la calidad de la información a través de formularios estándar

7. MEJORAR LA MANERA DE ABORDAR FRAUDES, ERRORES Y CONTROVERSIAS

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Fraudes de diverso tipo pueden afectar a la oficina de registro, así como a las personas objeto de fraude. La principal repercusión en una oficina de registro es la pérdida de confianza en el sistema. Si debe pagar una compensación, también sufre una repercusión financiera, que puede ser muy importante si la parcela en cuestión es valiosa o si los casos de fraude son muchos.
- ◆ Pueden ocurrir fraudes en muchas situaciones y deberían evaluarse los riesgos potenciales para la oficina de registro y modificarse los procedimientos de ser necesario.
- ◆ Entre las medidas para reducir el riesgo de fraudes cabe señalar: cámaras de seguridad, dispositivos de seguridad en los documentos, trabajar con profesionales, bancos y la policía, y tratar con los clientes.
- ◆ Asimismo, en las oficinas de registro a veces se cometen errores. Aunque la mayoría son menores y pueden corregirse fácilmente, es importante que el procedimiento de corrección sea claro y esté bien documentado.
- ◆ Un manual de procedimiento del personal es un medio para reducir el riesgo de fraudes y errores. Debería establecer las normas para registrar documentos y situaciones especiales en las que hay que tener cuidado y debería ayudar a prestar un buen servicio de atención al cliente. El personal debería estar capacitado en cómo utilizar el manual.
- ◆ Los formularios estándar son otra manera de reducir el riesgo de problemas, en particular de errores. Las parcelas, las personas y los derechos humanos deberían poder identificarse claramente a partir del formulario, incluso si los detalles de la transacción figuran en otro documento que se adjunta al formulario.
- ◆ Los clientes deberían poder contar con una manera clara, veloz y fácil de usar para presentar reclamaciones y apelaciones contra las decisiones adoptadas por la oficina de registro. También deberían establecerse límites de tiempo para que la oficina responda y la obligación de mantener informados a los clientes.
- ◆ Un fondo de compensación es una forma de lidiar con las pérdidas financieras en caso de producirse fraudes o errores graves. El fondo debería tener dinero suficiente para cumplir con todas sus obligaciones actuales y potenciales.
- ◆ El acceso al fondo de compensación debería estar a disposición de todos los que sufren pérdidas, sin necesidad de ir a un tribunal primero.
- ◆ Las oficinas de registro pueden desempeñar una función útil en la solución de controversias entre personas proporcionando el asesoramiento de expertos.

El fraude es un delito que puede tener graves efectos negativos en las personas que son objeto de fraude (y que sufren pérdidas financieras y estrés emocional). Dado que es un acto que pretende engañar, el fraude también puede afectar negativamente a la oficina de registro.

Tipos comunes de fraude incluyen simple robo, falsificación de documentos y certificados, modificación de registros sin autorización, fraude de identidad y abuso de facultades jurídicas u otras relaciones de confianza. Asimismo, el fraude puede ser cometido por funcionarios que tienen acceso especial al sistema y, por tanto, más posibilidades de cometer un fraude, por ejemplo, cambiando los registros, eliminando información o destruyendo documentos de archivos o, incluso, vendiendo información a otros. El comportamiento corrupto también puede considerarse un tipo de fraude (véase el apartado [Lucha contra la corrupción](#) en el capítulo 5). A medida que avanza la tecnología, pueden surgir nuevos riesgos. Por ejemplo, con el uso creciente de las firmas electrónicas, se abre la posibilidad (especialmente en las oficinas de profesionales) de su uso por terceros no autorizados.

La ley de registro normalmente aborda lo que sucede cuando se produce un fraude y alguien sufre una pérdida y en el capítulo 2 se describe cómo varían los enfoques empleados en todo el mundo. A veces se otorga una compensación a la persona que sufre una pérdida (véase el apartado [Cómo puede usarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores](#) en el presente capítulo).

Entender el fraude

Los efectos del fraude en la oficina de registro. Los fraudes no solo afectan a las personas que son objeto de fraude, puede ser un importante riesgo de reputación para el registro. Un sistema que esté abierto al fraude no puede proteger los intereses de quienes deseen dejar constancia de sus derechos y, por consiguiente, su confianza en la oficina de registro disminuirá. También puede haber efectos financieros si la oficina de registro está obligada a pagar una compensación cada vez que alguien sufra una pérdida.

Calcular la magnitud del fraude. La magnitud del problema puede calcularse por el número de casos por año, el porcentaje de casos de fraude en relación con todos los casos del año, el valor de la compensación que debe pagar el registro por año y el desprestigio causado por casos de fraude (como se indica en las encuestas a los clientes). El monto de la compensación que pagan las oficinas de registro dependerá del valor de las parcelas, pero puede ser muy elevado. Por ejemplo, la oficina de registro en Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en 2013-14 pagó 6,4 millones de libras esterlinas sin incluir los costos conexos, pero, de esa cantidad, se recuperaron 2,2 millones de libras esterlinas en concepto de derechos de apelación (véase el apartado [Cómo puede usarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores](#) en el presente capítulo). ▶▶

CÓMO PUEDE USARSE UN FONDO DE COMPENSACIÓN EN CASO DE FRAUDES Y ERRORES

Con un fondo de compensación se garantiza que haya dinero a disposición para pagar a los demandantes que hayan sufrido pérdidas debido a fraude o error, o que tengan algún otro derecho a compensación. Es un tipo de gestión del riesgo: al apartar los fondos de compensación por adelantado, la oficina de registro puede seguir funcionando dentro de su presupuesto operativo, incluso si debe hacer frente a una reclamación importante.

En los Estados que cuentan con fondos de compensación, normalmente es la ley de registro la que los establece. También pueden establecerse por vía administrativa sin ningún fundamento jurídico específico, generalmente de acuerdo con el Ministerio de Hacienda. De ser necesario, con una enmienda en la ley de registro puede darse al fondo una base jurídica y pueden establecerse los elementos principales, como su fuente de financiación y el proceso para presentar reclamaciones y sufragarlas.

Consideraciones financieras

Si ha de establecerse un fondo, uno de los primeros pasos consiste en evaluar las reclamaciones de compensación de los últimos cinco o diez años para ver qué tipos de fraudes o errores se han producido y el importe de los pagos de compensación. Esta evaluación nos da una idea de cuánto dinero podría precisar el fondo para futuras reclamaciones.

Al establecer el fondo por primera vez, debería abonarse en la cuenta un importe de dinero, quizá desde el Ministerio de Hacienda, para cubrir las reclamaciones previstas en los primeros años. Después de eso, los enfoques para mantener el fondo en un nivel razonable incluyen pagos desde el Ministerio de Hacienda, pagos con cargo al presupuesto (o superávit) de la oficina de registro o contribuciones por cada transacción que se registre (algo a lo que también se llama gravamen). Normalmente un gravamen se fija en un importe pequeño, lo que reduce su impacto en el público, pero el monto se acumula rápidamente en los lugares donde se registran muchas transacciones.

Las experiencias de oficinas de registro similares que administran un fondo pueden ser útiles en relación con asuntos tales como la frecuencia en que pueden esperarse reclamaciones,

si surgen constantemente todos los años o se producen en grupos, cómo suavizar los años buenos y los años malos y cómo negociar con las principales partes interesadas el nivel en el que debería fijarse un gravamen. También puede ser útil hablar con los especialistas de la compañía de seguros que se ocupan de reclamaciones y compensaciones periódicamente.

Debería llevarse a cabo un examen anual a través del cual evaluar si el fondo precisa que se agregue más dinero, ya sea mediante un pago adicional con cargo al presupuesto o aumentando el monto del gravamen en cada transacción. En la revisión deberían examinarse las reclamaciones actuales, las previstas y si el fondo tendrá dinero suficiente para cumplir las obligaciones. Debería tenerse en cuenta que no todas las reclamaciones tendrán éxito. Además, incluso si la oficina de registro se hace cargo de la compensación, podría tener el derecho de recurso (o derecho de subrogación) que le permita presentar una demanda contra terceros, tales como los profesionales encargados de preparar documentos, comprobar la identidad de las partes y garantizar que se respeten las normas.

Administrar el fondo y tramitar las reclamaciones

A través de unas directrices, deberían establecerse las circunstancias en que se pagarán las reclamaciones, cómo debería hacerse el pago, el tiempo que se tarda en procesarlo, quiénes pueden autorizarlo, cómo se calculan las pérdidas, etc. Estas directrices ayudarán a que los funcionarios y el público tengan la información que necesitan. Debería darse a conocer el fondo y la forma de presentar reclamaciones, en particular entre los profesionales que ayuden a quienes sufran pérdidas debido a fraudes o errores.

Pueden aplicarse varios enfoques a la hora de tramitar reclamaciones: un enfoque consiste en permitir que la oficina de registro evalúe las reclamaciones y realice los pagos, para lo cual se precisan funcionarios capacitados que puedan aplicar las normas, pero es una forma rápida y rentable de hacer frente a las reclamaciones y es especialmente conveniente cuando las cantidades son pequeñas. Otorga una ventaja a las víctimas, ya que pueden procesarse sus reclamaciones de forma relativamente rápida y económica. Otro enfoque consiste en asignar la responsabilidad de investigar y determinar las reclamaciones a los tribunales. Debería quedar claro cuáles son los temas sobre los que puede decidir el tribunal, como las responsabilidades y la cuantía de la compensación, y cómo se evalúa esta última (en general, la evaluación se basa en el valor actual de mercado). Un tercer enfoque permite que la oficina de registro procese y realice pagos en los casos que no superen un cierto límite y luego que los tribunales procesen reclamaciones por encima de dicho límite. Otra opción podría ser la de encomendar la tarea a una tercera parte administrativa independiente, como un defensor del pueblo o un auditor nacional.

En las leyes o directrices debería dejarse claro si el fondo puede abordarse inmediatamente o si es un último recurso. De acuerdo con el primer enfoque, una persona acude a la oficina de registro para recibir el pago y, luego, permite que la oficina ejerza su derecho de recurso contra terceros (como estafadores y profesionales) para recuperar el dinero. Como fondo de último recurso, primero la persona debería demandar al estafador o los profesionales y solo entonces dirigirse al registro por una compensación de ser necesario. Ambos enfoques son posibles, aunque el primero es mucho más fácil para la persona que sufre la pérdida. Un propietario pobre que, por fraude, se ve privado inocentemente de sus derechos no debería tener que pagar primero los costos de iniciar un procedimiento judicial antes de que pueda reclamar una compensación por la pérdida.

Presentar informes y reducir al mínimo los casos futuros

Las cuentas del fondo deberían someterse a un órgano idóneo de supervisión financiera o a una empresa contable cualificada del sector privado para realizar auditorías, a fin de garantizar que el fondo se administre correctamente y reducir el riesgo de que se paguen reclamaciones fraudulentas de compensación. El informe anual de la oficina de registro debería proporcionar información sobre los gastos de funcionamiento del fondo, el monto del gravamen y la idoneidad del fondo para cumplir sus obligaciones actuales y las previstas en el futuro. En aras de la confidencialidad, no deberían revelarse los detalles de cada caso, más bien deberían incluirse una descripción general y datos precisos sobre la cantidad de pagos.

Es importante que la oficina de registro aprenda de las reclamaciones de compensación, si tienen éxito o no, e identifique las debilidades del sistema que es preciso abordar. Debería investigarse cada caso para determinar cómo se produjo el error o fraude y qué podría hacerse para reducir el riesgo de que se produzca otra vez (véanse los apartados [Mejorar la manera de ocuparse de los fraudes](#) y [Mejorar la manera de ocuparse de los errores](#) en el presente capítulo y [Cómo pueden mejorarse los servicios haciendo que los procesos sean más eficientes](#) en el capítulo 3).

► **Comprender dónde pueden producirse fraudes.** Para comprender el riesgo de fraude, debería realizarse una evaluación de los procedimientos y los requisitos del proceso de registro y de los procesos que preceden la presentación de los documentos ante la oficina de registro (por ejemplo, qué parcelas están a la venta, de qué manera se realizan las transacciones y cómo se otorgan hipotecas). La evaluación debería abarcar cuestiones como la forma en que una persona establece su identidad, la forma en que demuestra poseer derechos sobre una parcela y si existe una manera de verificar firmas. Han de tenerse en cuenta, por ejemplo, las partes que están involucradas y sus funciones, prestando especial atención a cómo cumplen sus propias obligaciones los profesionales, si tienen su propio seguro contra el fraude y cómo piensan que podrían reducirse los fraudes al mínimo.

Además, deberían investigarse todos los casos de fraude para entender qué fue lo que salió mal en los puntos de vital importancia. Tras una serie de indagaciones, es probable que surjan ciertos patrones que señalen las áreas donde es preciso hacer cambios. Normalmente, las áreas con deficiencias incluyen:

- ◆ Excesiva confianza en familia y profesionales para que tengan documentos tales como certificados de propiedad;
- ◆ comprobaciones insuficientes por parte de los bancos y otros prestamistas al otorgar préstamos;
- ◆ realización de solicitudes por correo, por lo que no se registra ninguna imagen de la persona que hace la solicitud;
- ◆ realización de solicitudes para la sustitución de documentos al informar de la pérdida fraudulenta de originales, y
- ◆ falsificación de identidad y documentos registrales, sellos y firmas (incluidos los de notarios, tribunales y funcionarios encargados del registro).

Gestionar el riesgo de fraudes

Entre las alternativas para abordar las deficiencias y los problemas que dan lugar a fraudes cabe señalar lo siguiente:

Pueden introducirse **cámaras de seguridad** en las oficinas, de manera que haya imágenes de los autores de un fraude cuando lo cometen.

Pueden examinarse los **procedimientos** para detectar deficiencias y desarrollar salvaguardias: por ejemplo, ciertas categorías de casos, como una venta mediante un poder notarial, podrían ser propensos al fraude, de manera que debería capacitarse al personal para examinar esos casos con más atención. Los funcionarios que aceptan y registran documentos necesitan saber qué buscar, qué medidas existen para reducir al mínimo el riesgo de fraude y qué deberían hacer si sospechan un caso de fraude (por ejemplo, presentar informes a sus directores).

Dispositivos de seguridad. Puede hacerse más difícil falsificar documentos, por ejemplo, sustituyendo los documentos manuscritos a un formulario estándar generado por ordenador que incorpore una serie de dispositivos de seguridad, como:

- ◆ numeración de documentos de forma consecutiva y registro

de los números en el sistema, de modo que exista un registro completo de cada parcela;

- ◆ microimpresión, que solo puede verse bajo una lupa de alta potencia (la impresión parece una línea cuando se ve sin ampliación);
- ◆ aplicación de filigranas y hologramas, y
- ◆ uso de tintas especiales como, por ejemplo, las sensibles al calor que cambian de color con la aplicación de un dedo, tintas que destiñen si se efectúan alteraciones o tintas que se adhieren al papel de modo que no puede rasparse fácilmente para imprimir otro nombre en el papel.

Los profesionales y los bancos son los puntos de contacto entre el registro y muchos clientes. El registro debería ayudarles a aprender acerca de los riesgos y trabajar con ellos para que aumenten sus procesos y requisitos a fin de evitar el fraude.

La policía (en particular, la unidad encargada de fraudes y delitos de guante blanco) suelen tener una perspectiva diferente, pero complementaria sobre el fraude. Esto puede ser útil a la hora de elaborar y aplicar medidas de control de riesgos.

Los clientes deberían estar al corriente de cuando se introducen cambios y salvaguardias. Esto puede hacerse a través de campañas de publicidad en su sitio web o en los periódicos, con folletos que estén disponibles en la oficina de registro. Además, las oficinas de registro pueden empezar a ser más proactivas al tratar con los clientes. Por ejemplo, la oficina de registro de Inglaterra y Gales, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, ha introducido una “alerta para propiedades” por la cual al cliente que se inscribe para ese servicio se le enviará una alerta por correo electrónico si en la oficina de registro se recibe una solicitud o búsqueda oficial de las parcelas que ese cliente está siguiendo de cerca. Este servicio se puso en marcha para ayudar a los propietarios a detectar actividades fraudulentas. La oficina de registro informó de que, entre 2009 y 2015, se impidieron fraudes por una suma equivalente a más de 80 millones de libras esterlinas (véase en el sitio de la Oficina de registro de tierras de Su Majestad <https://www.gov.uk/property-alert>).

Reducir el riesgo de fraude puede tener costos que deberían considerarse tanto desde el punto de vista de la oficina de registro como del de los clientes. Entre ellos cabe señalar más tiempo, documentos, pasos u otras obligaciones que pudieran imponerse para reducir el riesgo al mínimo. Es preciso que exista un cuidadoso equilibrio entre reducir los riesgos de fraude y mantener los costos a un mínimo.

MEJORAR LA MANERA DE OCUPARSE DE LOS ERRORES

A diferencia de los fraudes, los errores pueden considerarse inocentes incluso si se deben a incompetencia o negligencia. En algunos casos, no afectan los derechos de ninguna persona y la ley de registro debería permitir que se corrijan fácilmente a través de un procedimiento administrativo. Por ejemplo, un error al registrar el nombre de alguien puede corregirse haciendo una referencia a un certificado de nacimiento o matrimonio, o una discrepancia entre los registros y la documentación original correcta puede abordarse enmendando los registros para reflejar adecuadamente lo que se había previsto originalmente.

Algunos errores afectan los derechos de una persona. En muchos Estados, se requiere una orden judicial antes de que pueda corregirse el error, porque la oficina de registro tiene facultades limitadas para corregir errores. Se han establecido estos controles por temor a que tener amplias facultades para hacer correcciones pudiera utilizarse en desventaja de las personas, fomentando la corrupción o exponiendo la oficina de registro a reclamaciones de compensación.

En algunos Estados, se reconoce que no debería necesitarse una orden judicial en los casos en que todas las personas afectadas estén de acuerdo con el cambio. En tales casos, la oficina de registro notifica a las partes afectadas a través de medios tales como una carta de intención para hacer una corrección a los registros. Si todos los involucrados están de acuerdo en hacer un cambio en un documento o transacción, la oficina de registro tiene la facultad de corregir los registros. Cualquier persona afectada que no esté de acuerdo con el cambio propuesto tiene derecho a apelar ante los tribunales.

En los lugares en que la oficina de registro esté facultada para corregir errores, debería haber procedimientos claros sobre cómo hacerlo, documentando bien cada paso, manteniendo información detallada en los archivos de registro y exigiendo que un funcionario superior autorice la corrección.

USO DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTO PARA ABORDAR FRAUDES Y ERRORES

Deberían proporcionarse orientaciones claras al personal para hacer frente a fraudes y errores y también para garantizar que todos los funcionarios procesarán el mismo tipo de caso de la misma manera. Una buena manera de proporcionar tales instrucciones es a través de un manual de procedimiento, que contenga los procedimientos normalizados de actuación, y que sea emitido por el jefe de la oficina de registro. La preparación del manual no es un hecho aislado, sino un proceso continuo a medida que cambian las leyes y las prácticas, y a medida que se registran nuevos tipos de derechos.

Si bien el contenido del manual depende de las necesidades locales y el entorno jurídico, los temas comunes incluyen:

- ◆ las principales leyes y reglamentos que son pertinentes para el registro de derechos y otros asuntos relacionados;
- ◆ los pasos para hacer registros y proporcionar información al público;
- ◆ los distintos niveles de autorización para las distintas categorías de personal;
- ◆ los elementos comunes a todos los tipos de registro;
- ◆ las instrucciones específicas sobre los distintos tipos de documentos;
- ◆ la seguridad de los registros y bases de datos;
- ◆ los requisitos por tipo de solicitud, incluyendo el pago de tasas e impuestos, y
- ◆ las instrucciones sobre el servicio de atención al cliente y estándares de servicio (véase el apartado [Empleo de estándares de](#)

[servicio](#) en el capítulo 3) y el código de conducta y ética (véase el apartado [Políticas y protocolos relativos al personal](#) en el capítulo 6).

Debería asignarse a un equipo la responsabilidad del diseño, la preparación y el mantenimiento del manual. El mismo debería reunirse con el personal para identificar sus necesidades y debería considerar los enfoques adoptados por otras oficinas de registro.

Si los fondos lo permiten, puede contratarse a un especialista en educación para prestar asesoramiento sobre el diseño del manual. El manual no debería ser solo texto. Deberían utilizarse símbolos, diagramas y representaciones gráficas de los requisitos clave, de modo que puedan verse con rapidez y comprenderse con facilidad. Deberían incluirse ejemplos de los distintos tipos de formularios e instrucciones sobre cómo cumplimentarlos (véase el apartado [Cómo puede mejorarse la calidad de la información a través de formularios estándar](#) en el presente capítulo). El formato tradicional es un documento impreso, pero el creciente empleo de TIC ha llevado a versiones electrónicas que tienen la ventaja de poder actualizarse y distribuirse, también a través de Internet, de modo fácil, rápido y económico. En una versión electrónica puede ser más fácil buscar e incorporar elementos desplegables y utilizar hipervínculos para vincular las leyes con otros materiales. Si se realiza una versión del manual basada en la web, también podría contratarse a un diseñador de páginas web.

Si bien es probable que exista la mayor parte de la información necesaria para preparar el manual, es preciso reunirla en forma sistemática y detectar, preparar y agregar cualquier información que falte. El manual debería utilizar un lenguaje que el personal comprenda, por lo que las versiones preliminares deberían ponerse a prueba con un pequeño grupo de usuarios. El manual debería presentarse al jefe del registro para su aprobación. Un mensaje de bienvenida del secretario jefe a los funcionarios podría alentarlos a aprovechar este recurso al máximo. En algunos Estados, es preciso que el Ministerio de Justicia apruebe o al menos registre un manual, ya que mantiene un conjunto completo de todos los documentos jurídicos o cuasi jurídicos.

Debería impartirse capacitación al personal en el uso del manual. Cuando se introduce el manual por primera vez, debería capacitarse a todo el personal en sus características y uso, incluso con una capacitación breve. Cuando se contrata personal nuevo, el manual puede servir como material clave de su capacitación introductoria. También puede ser útil para que los directores se aseguren de que el personal esté cumpliendo con sus obligaciones. Debería impartirse capacitación cuando se incumplen las instrucciones del manual, aunque si esto sigue sucediendo, entonces podría ser necesario adoptar medidas disciplinarias (véase el apartado [Capacitación del personal](#) en el capítulo 6).

MEJORAR LA GESTIÓN DE CONTROVERSIAS CON LA OFICINA DE REGISTRO

La oficina de registro puede desempeñar un papel importante a la hora de solucionar controversias entre las partes (véase el apartado [La función de la oficina de registro en los diversos tipos de controversias](#) en el presente capítulo). Sin embargo, en algunos

LA FUNCIÓN DE LA OFICINA DE REGISTRO EN LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTROVERSIAS

casos, la oficina de registro es una parte en la controversia. Esto puede suceder cuando el personal se equivoca o en casos de fraude y en los casos en que los que sufren una pérdida reclaman una compensación de la oficina de registro. Algunas oficinas de registro cuentan con sistemas para ocuparse de tales reclamaciones, mientras que otras dependen de los tribunales para resolver controversias.

Además, la oficina de registro debería tener una manera eficiente y transparente de tratar con los clientes que disputan las decisiones adoptadas por esta. En algunos Estados, el personal de la oficina de registro rechaza un número significativo de las transacciones presentadas. Esto puede ocurrir debido a la complejidad de los ordenamientos jurídicos y porque las transacciones pueden abarcar un amplio espectro de cuestiones de tenencia (como usucapión o prescripción, expropiación y adjudicación estatales), así como otras cuestiones jurídicas que afectan la tenencia (como el código civil, el código de familia, el derecho societario o de sociedades, el derecho concursal también conocido en algunos países como *derecho de quiebras*).

Los clientes deberían contar con medios eficaces para presentar una demanda o apelar una decisión. A veces existe una ley específica para tratar estas cuestiones. En las oficinas de registro y en su sitio web debería haber información sobre el proceso, incluyendo información sobre cómo presentarla, qué esperar, cuánto tiempo llevará y cómo se comunicará el resultado.

A veces, la demanda se investiga en el seno de la oficina de registro. Si no existe un procedimiento, se puede introducir un proceso sencillo. La oficina de registro también debería designar a un punto de contacto en la sede y en cada una de sus oficinas en los casos en que el sistema esté descentralizado. Los principales elementos deberían incluir:

- ◆ un medio para que los clientes puedan presentar demandas, generalmente por escrito;
- ◆ un examen de la decisión por parte de alguien del registro de mayor rango que la persona que adoptó la decisión en primer lugar;
- ◆ un límite de tiempo para tomar una determinación;
- ◆ la notificación del resultado al demandante, y
- ◆ la provisión del derecho de apelación para el demandante, como recurrir a un nivel superior o a los tribunales, si la persona no está satisfecha con el resultado.

Otro enfoque es hacer que una organización externa, como una oficina del defensor del pueblo, investigue la demanda. El proceso puede suponer reuniones presenciales, así como una mediación. Una opción más formal consiste en recurrir a un tribunal administrativo compuesto de expertos independientes y calificados, como profesionales de renombre de los sectores público y privado.

Las decisiones derivadas de los casos de demanda o apelación deberían considerarse un precedente obligatorio para casos análogos y deberían publicarse en un formato estándar, que incluya la descripción del caso y las normas específicas que deberían aplicarse. Debería actualizarse el manual de procedimiento para integrar esas normas y decisiones.

Cuando se producen controversias en relación con parcelas, derechos y titulares de derechos, los registros de la oficina de registro constituyen pruebas importantes que han de remitirse a una corte o tribunal, o considerarse en los casos en que se recurra a medios alternativos de solución de controversias. Las oficinas de registro disponen de documentos y mapas que muestran la situación actual, así como la historia de una parcela y los derechos a la misma. A veces se denomina al personal de la oficina de registro “testigos expertos”.

Asimismo, a esta oficina también puede encomendarse la responsabilidad de solucionar controversias en el ámbito de sus conocimientos técnicos. Por ejemplo, al personal especializado que se ocupa de la topografía y las parcelas se le pueden asignar las facultades para resolver controversias sobre límites entre parcelas y en la legislación podría indicarse que la conclusión de los especialistas es vinculante para ambas partes, aunque estas últimas tienen derecho a apelar ante un tribunal.

Las oficinas de registro pueden ayudar a gestionar controversias proporcionando asesoramiento claro y preciso en una fase temprana, antes de que la controversia se vuelva demasiado grave. Los clientes pueden confiar en los especialistas de la oficina de registro, a quienes se considera tanto expertos como imparciales, para despejar las posibles controversias. En algunos Estados, los empleados no están autorizados a prestar asesoramiento jurídico, por lo que los servicios de asesoramiento son técnicos y no tienen carácter jurídico.

CÓMO PUEDE MEJORARSE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE FORMULARIOS ESTÁNDAR

Los formularios estándar ayudan a reducir el riesgo de errores, dejando claro a los clientes qué información es necesaria. La información que se requiere normalmente debería aparecer tanto como sea posible en un mismo lugar y en un mismo formato en todos los tipos de formularios, ya que esto puede ayudar a que los clientes la utilicen de manera eficiente. Esta información generalmente incluye los detalles de identificación de la parcela (es decir, el identificador único de parcela), el nombre y los detalles de la/s persona/s que posee/n derechos y el nombre de la otra parte (como el comprador, el arrendatario, el acreedor hipotecario o el beneficiario). En los formularios debería haber espacio para escribir más de un nombre, de modo que, por ejemplo, se identifiquen ambos cónyuges.

Los formularios estándar también hacen que sea más fácil y rápido para el personal verificar y registrar la información, ya que con un diseño estándar puede determinarse inmediatamente si falta cualquier tipo de información pertinente.

Además de los formularios para las transacciones, se precisan formularios con fines administrativos, tales como solicitudes para obtener información sobre parcelas y titulares de derechos, cambiar el nombre o registrar una orden judicial.

Los formularios pueden emplearse en todos los tipos de sistemas de registro. En algunos sistemas, un formulario cumplimentado es todo lo que se necesita para el registro de una transacción porque el formulario contiene toda la información de importancia jurídica y las firmas. En los sistemas en que una escritura contiene la información de pertinencia jurídica y las firmas, el formulario puede añadirse a la parte delantera de la escritura. De esta forma, funciona como lista de comprobación para asegurarse de que se ha incluido todo.

Todos los formularios deberán estar a disposición en la zona de atención al público de la oficina de registro, así como en su sitio web, para que todo el mundo pueda acceder a ellos fácilmente y de manera gratuita. Estos deberían ir acompañados de instrucciones claras. Deberían proporcionarse ejemplos de for-

mularios cumplimentados para ayudar a los clientes. Si los formularios están disponibles en línea, entonces pueden incluirse ventanas emergentes con instrucciones.

Un formulario bien diseñado incluye lo siguiente.

Una identificación clara de las parcelas, los derechos y las personas:

- ◆ Las parcelas deberían identificarse en los formularios por sus identificadores únicos de parcela.
- ◆ Los derechos que se transfieren puede describirse con un texto estándar en los casos de transacciones comunes (como ventas e hipotecas). En caso de transacciones inusuales, el formulario debería permitir una descripción clara de los derechos que se estén transfiriendo a fin de evitar controversias (por ejemplo, los derechos a hacer qué y por qué período de tiempo).
- ◆ Con respecto a los titulares de derechos, el formulario debería estar diseñado para permitir una fácil identificación de si los derechos pertenecen a un particular, una pareja casada, una empresa comercial, una asociación sin ánimo de lucro, el gobierno, etc. Los formularios deberían, por tanto, tener espacio para inscribir a ambos cónyuges en el caso de una pareja casada. Deberían tener espacio suficiente para los identificadores, como el número de registro de la empresa cuando se trate de una empresa.

Cuando un formulario no tenga espacio suficiente para registrar todos los detalles, como los términos y condiciones de los arrendamientos, puede recurrirse a **anexos**.

Los **términos y condiciones estándar** que se aplican a muchas de las transacciones (por ejemplo, las disposiciones en una hipoteca) pueden registrarse como documento independiente en la oficina de registro y asignársele un número único de referencia de documento. Una persona que prepara una hipoteca entonces sencillamente podría hacer referencia a los términos y condiciones estándar utilizando el número único de ese documento independiente.

Debería utilizarse texto simple en los formularios, de modo que los clientes puedan entender todas las palabras con facilidad, y deberían evitarse los términos especializados que utilizan los profesionales.

Las TIC pueden permitir que los clientes obtengan información con mayor facilidad, lleven a cabo transacciones de forma más rápida y cómoda, y pueden reducir las oportunidades de corrupción. Aunque la utilización de TIC tenga muchas ventajas, también hay muchas cuestiones que es necesario considerar de antemano (véase el apartado *Ventajas y riesgos de introducir TIC* en el presente capítulo). En este capítulo se analiza cómo pueden introducirse TIC, cómo pueden convertirse registros en papel a formato digital y los problemas de índole jurídica que deberían considerarse.

Índice

Página 61
Puntos clave de este capítulo

Página 62
Opciones para implementar soluciones de TIC

Página 63
Ventajas y riesgos de introducir TIC

Página 65
Conversión a archivos digitales

Página 66
Consideraciones de índole jurídica

8. RECURRIR A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Entre las alternativas para desarrollar y poner en práctica soluciones en materia de TIC cabe destacar recurrir a personal interno, contratistas locales, organismos estatales de TIC o contratistas internacionales.
- ◆ Las soluciones de TIC deberían desarrollarse en módulos y deberían añadirse módulos nuevos una vez que se haya probado el funcionamiento del sistema básico.
- ◆ El desarrollo de soluciones de TIC no es una actividad aislada, más bien es un proceso continuo.
- ◆ Para aprovechar al máximo el uso de soluciones de TIC, es preciso convertir los registros en papel a formato digital y el proceso de conversión debería basarse en un análisis, una estrategia y un conjunto de normas claras. Convertir los documentos del archivo es solo una parte; es preciso digitalizar los documentos nuevos tan pronto como se los haya registrado.
- ◆ Todos los registros deberían estar indexados, de modo que puedan buscarse, encontrarse y utilizarse.
- ◆ Después de que se hayan digitalizado los registros en papel, deberá adoptarse una decisión sobre si destruirlos (si no se consideran de valor histórico o cultural) o mantenerlos. Seguir manteniendo registros en papel tiene un costo y no poder pagar su mantenimiento dará lugar a su destrucción con el tiempo como consecuencia de incendios, plagas y deterioro natural.
- ◆ La digitalización de registros implica una gran variedad de cuestiones jurídicas que deberían identificarse y tratarse con suficiente antelación, como el estatuto jurídico de las copias digitales de los registros en papel.
- ◆ Las ventajas que suponen las TIC a los clientes incluyen un acceso mayor y más rápido a la información y el registro de transacciones, menores oportunidades de corrupción y el seguimiento de los avances de las solicitudes.
- ◆ Las ventajas que aportan las TIC a una oficina de registro son, entre otros, una mayor eficiencia, una mayor facilidad de distribución de la carga de trabajo y una mejor calidad de la información.
- ◆ Las ventajas que aportan las TIC a la sociedad incluyen un mercado más eficiente para comprar, arrendar e hipotecar los derechos de tenencia, la mejora de la gobernanza electrónica y el entorno de datos sobre el territorio e información de mejor calidad para los encargados de formular políticas.
- ◆ Introducir soluciones de TIC en una oficina de registro comporta una gran variedad de riesgos, a saber: la falta de medidas de seguridad adecuadas; el hecho de automatizar procesos lentos basados en papel sin volver a diseñarlos para adaptarlos a un entorno digital; las preocupaciones en cuanto a la privacidad debido al mayor acceso a la información, y la posible pérdida de registros si no se protegen adecuadamente.
- ◆ La introducción de un nuevo sistema también conlleva riesgos, especialmente si se llama a contratistas. Otro riesgo importante surge de la pérdida del personal cualificado que es necesario para mantener el sistema, debido a los niveles relativamente bajos de sueldo del personal de la oficina de registro. Si bien es fundamental realizar una buena gestión de los contratos, suele olvidarse en las prisas por diseñar y desarrollar sistemas de TIC.

OPCIONES PARA IMPLEMENTAR SOLUCIONES DE TIC

La administración y el personal de la oficina de registro deberían tener una visión clara de lo que es necesario, ya que las TIC pueden introducirse de muchas maneras. Uno de los primeros enfoques consistió en la automatización de los índices de la oficina del registro, lo cual permitía que los clientes obtuvieran rápidamente la ubicación de los registros en papel almacenados en los archivos. La creación de archivos digitales trae consigo grandes posibilidades de mejora, ya que los registros en formato digital pueden estar a disposición de muchas personas al mismo tiempo, a diferencia de un documento en papel que solo puede utilizar una sola persona a la vez. Con una red de comunicación, personas de distintos lugares pueden acceder a archivos digitales simultáneamente.

Gracias a las TIC pueden hacerse solicitudes en línea, recurriendo a firmas electrónicas, y procesos automatizados que garantizan el cumplimiento de las normas jurídicas y dan la posibilidad de comprobar información (por ejemplo, que no se produzcan ventas sin primero eliminar las hipotecas o que, en los casos en que una parcela es propiedad de más de una persona, la suma de las acciones alcance el 100 por ciento). Cada vez es más común que el software de la oficina de registro incluya la gestión de documentos y esté vinculada a la gestión financiera, la gestión de recursos humanos, el proceso de adquisiciones y otras operaciones diarias.

Cuanto más grande sea el sistema de TIC, más complejo se vuelve. Los sistemas que contienen millones de registros y procesan un gran número de transacciones deben optimizarse para garantizar que no se vuelvan demasiado lentos para ser útiles. Un sistema complejo exige un nivel elevado de competencias especializadas, como competencias para rediseñar procesos, conocimientos de análisis de sistemas, integración de sistemas, desarrollo de sistemas, diseño de bases de datos, Sistemas de información geográfica (SIG) de información geográfica (SIG), programación, telecomunicaciones, servicios web, garantía de calidad y control de calidad. Como la seguridad es una prioridad, es necesario contar con especialistas que se ocupen de la seguridad del sistema y la seguridad de la información y los registros, así como de asuntos conexos, como la posibilidad de ataques de virus y piratas informáticos.

Debería desarrollarse una estrategia de contratación. Entre los enfoques para desarrollar un sistema de TIC, caben destacar los siguientes:

Al recurrir a competencias internas, se puede construir el sistema de TIC lentamente a medida que surja la necesidad, centrándose en los módulos que se necesitan primero. Normalmente es fácil integrar a los usuarios en el desarrollo y llevar a cabo el mantenimiento y la actualización del sistema, porque los programadores trabajan para la oficina de registro. Este modelo fue utilizado en Albania, donde se

creó un sistema internamente utilizando la norma ISO 19152 de 2012, de nombre Modelo de dominio de administración de tierras. Según este enfoque, es preciso que la oficina de registro contrate personal con las competencias necesarias, pero esto puede ser un problema si los niveles salariales del gobierno son inferiores a los del sector privado.

Al recurrir a contratistas locales, se puede desarrollar un sistema de TIC en módulos con la ventaja de tener a personas del lugar que mantengan y actualicen el sistema de ser necesario sin necesidad de que el personal del registro cuente con las competencias para ello. Este enfoque fue utilizado en Armenia, Kirguistán y Montenegro. En el presupuesto deberían incluirse los gastos anuales de mantenimiento y actualización, ya que deberá recurrirse a contratistas locales para hacer ese trabajo.

Recurrir a una empresa de propiedad estatal es una opción cuando los gobiernos cuentan con organismos de TIC o departamentos que elaboran soluciones de software para organismos de gobierno. El modelo retiene la capacidad interna necesaria para mantener y actualizar el sistema o vincularlo con los sistemas de otros organismos de gobierno, y fue utilizado en la Federación de Rusia y en Turquía.

Al recurrir a contratistas internacionales, se aprovechan las empresas que han desarrollado sistemas similares en otros lugares. Es preciso preparar bien las especificaciones y los contratistas tendrán que demostrar la experiencia pertinente y contar con una dirección y una supervisión meticulosa, debido al riesgo de fracaso de proyectos grandes de TIC. Bulgaria y Kuwait utilizaron este enfoque.

En todos estos enfoques, la oficina de registro puede contratar a consultores nacionales e internacionales que proporcionen nuevos conocimientos especializados y asesoren sobre el desarrollo del sistema de TIC.

Cualquiera que sea el enfoque que se necesita, el sistema de TIC debería desarrollarse de una manera modular, de modo que pueda ampliarse a medida que vayan terminándose los distintos módulos. Es preciso contar con una garantía de calidad y un control de calidad independientes para garantizar que se respeten las normas y prácticas internacionales y que los contratistas cumplan sus obligaciones contractuales.

Es importante señalar que no se termina nunca de desarrollar TIC. A medida que avanza la tecnología, cada vez se dispone de soluciones adecuadas más nuevas y en mayor número, que deberían incorporarse en las actividades de la oficina de registro.

VENTAJAS Y RIESGOS DE INTRODUCIR TIC

La introducción de TIC puede aportar muchas ventajas, pero también comporta riesgos a los que hay que hacer frente.

Ventajas

Ventajas para los clientes: El buen diseño de un sitio web puede permitir que los clientes reciban información sobre la oficina de registro y sus estándares de servicio sin tener que visitar la oficina y que puedan obtener esa información incluso cuando la oficina esté cerrada. Como en los registros digitales pueden hacerse búsquedas más rápidamente que en los registros en papel, los clientes pueden obtener información sobre parcelas y derechos con mayor rapidez y, por medio de una red de comunicación, pueden ver la información en el ordenador desde su casa o local comercial o mientras viajan. Gracias a las TIC, también pueden reducirse las oportunidades de corrupción (véase a continuación).

Los clientes pueden supervisar la tramitación de sus solicitudes a través de módulos de seguimiento en línea y calcular el tiempo que tarda tomando como referencia lo establecido en los estándares de servicio. Ejemplos de Estados que han introducido este servicio en sus registros son Albania, la Federación de Rusia y Ucrania. Las TIC pueden acelerar los tiempos para tramitar transacciones cuando la documentación se presenta en línea y el pago de tarifas y la emisión de recibos se realiza por vía electrónica. Los clientes pueden beneficiarse en lo financiero cuando las oficinas de registro alientan a realizar transacciones en línea ofreciendo una reducción de las tarifas a quienes así lo hagan.

Ventajas para el registro: Las TIC tienen el potencial de aportar una serie de ventajas para la oficina de registro y, en última instancia, todas ellas deberían dar lugar a mejorar los servicios a los clientes.

Las TIC pueden contribuir a aumentar la productividad, ya que el personal puede tramitar transacciones con mayor rapidez. Si el personal puede utilizar archivos digitales para encontrar y examinar documentos en sus equipos, no tienen que perder tiempo yendo al archivo, esperando que se encuentre el documento y regresando a su escritorio para luego tener que devolver el documento al archivo. También se evita el problema de perder documentos o que estos no estén disponibles temporalmente. En los casos en que la oficina de registro disponga de numerosas oficinas, que todas ellas puedan acceder a los archivos digitales permite que el trabajo se asigne de manera más eficiente. Por ejemplo, si una oficina tiene trabajo acumulado, el trabajo entrante puede distribuirse a otras oficinas para su tramitación, reduciéndose así el tiempo de espera. Además, la introducción de TIC proporciona la oportunidad de volver a diseñar los procedimientos para simplificarlos y racionalizarlos (véase el apartado [Cómo pueden mejorarse los servicios haciendo que los procesos sean más eficientes](#) en el capítulo 3).

La calidad de la información puede mejorarse con las TIC. Los registros digitales pueden mejorar la calidad al eliminar la escritura ilegible y garantizar que la información ingresada se encuentre dentro de un rango de respuestas válidas. Por medio

de rutinas automatizadas, puede analizarse la información e informarse de las excepciones o problemas. Internet permite que se mejore la calidad de los registros a través de la colaboración abierta distribuida. Por ejemplo, Croacia y Ucrania alentaron a los ciudadanos a revisar los registros en línea e informar de las discrepancias, de modo que puedan corregirse.

Es posible capacitar al personal en línea mediante un portal de capacitación. Esto puede resultar particularmente útil para el personal de las oficinas descentralizadas. Pueden emplearse TIC para supervisar el desempeño de las oficinas y el personal tomando como referencia los estándares de servicio y producir estadísticas que se incluyan en el informe anual y se publiquen en el sitio web del registro. La normalización que se proporciona gracias a un sistema común de prácticas automatizadas puede reducir los cambios injustificados de distintas oficinas o miembros de personal. El archivado de registros puede adquirir mayor solidez al poder hacerse copias de seguridad de los registros con mayor facilidad y almacenarlas en un lugar seguro de una ubicación remota. Las TIC pueden ayudar a mejorar aspectos de la gestión que van más allá del registro como, por ejemplo, los recursos humanos y la contabilidad.

Al reducirse el tiempo necesario para registrar una transacción, gracias a las TIC disminuyen los incentivos para ofrecer sobornos, ya que no se encuentran más razones para que una persona pague más a fin de acelerar la prestación de servicios. Los clientes pueden no estar dispuestos a pagar sobornos cuando pueden seguir los avances de una transacción y compararlos con los estándares de servicio publicados. Dado que las TIC limitan aún más la interacción entre el personal y los clientes, se reducen las posibilidades de que el personal solicite sobornos. Por ejemplo, mediante la introducción de transacciones electrónicas, el uso de pagos electrónicos con emisión automática de recibos y la distribución automática de trabajo entre el personal, que incluso puede estar en distintas oficinas. Asimismo, puede mejorarse la seguridad de los registros, por ejemplo, mediante las funciones de rastreo y auditoría de las TIC, que pueden ayudar a reducir las posibilidades de que el personal cometa actos ilícitos. Por ejemplo, puede ser más difícil modificar un registro digital o quitarlo del sistema sin autorización. La capacidad de integrar los registros de derechos con otros registros del gobierno puede ayudar a identificar y reducir las transacciones ilegales, tales como el fraude hipotecario y el lavado de dinero.

Ventajas para la sociedad. La mayor ventaja para la sociedad de que la oficina de registro cuente con TIC es que estas permiten registrar transacciones de manera más rápida y económica. Puede proporcionarse información a los mercados de forma más amplia y económica, y puede mejorarse la seguridad de los registros. Las TIC contribuyen, por tanto, al crecimiento económico y la seguridad social asociadas con una oficina de registro eficiente, fiable y segura.

Las TIC pueden dar lugar a una mejor integración de los registros de tenencia mediante iniciativas de gobernanza electrónica y una infraestructura nacional de datos del territorio. Los registros de tenencia pueden utilizarse de nuevas maneras e integrarse con los trabajos en materia de ordenación territorial, tributación y gestión del riesgo de desastres, así como de supervisión del cambio climático, mitigación de sus efectos y adaptación a este. Las normas para intercambiar información entre los organismos de gobierno facilitan una buena administración. Por ejemplo, la vinculación de las principales oficinas de registro (como las de registro de la tenencia, registro de datos personales, registro de empresas, registro de direcciones y registro tributario) evita la duplicación de esfuerzos y mejora la calidad de los registros gra-

cias a la reducción de errores tipográficos y numéricos. Actualmente, existen numerosas normas ISO para los metadatos, un modelo de datos sobre tierras (Modelo de dominio de administración de tierras), la gestión de registros, los archivos digitales, los sistemas de datos de libre acceso y una gran variedad de actividades conexas que inciden en la administración de la tenencia.

Las TIC pueden prestar asistencia en la formulación de políticas al suministrar información extraída de registros digitales. Por ejemplo, los registros digitales que incluyen el sexo de los titulares de derechos pueden emplearse para generar datos desglosados por sexo que pueden ayudar a los encargados de formular políticas a comprender la situación y formular y supervisar políticas y medidas. Otras posibles ventajas pueden incluir las relacionadas con la demografía (tales como ayudar en los censos nacionales) y las finanzas (como, por ejemplo, apoyar iniciativas tributarias más generales).

Riesgos potenciales que es preciso abordar

Aunque utilizar TIC comporta muchas ventajas, hay una serie de cuestiones y problemas potenciales que deben considerarse de antemano.

Características del sistema. El software que se utiliza puede ser propietario o de código abierto. Independientemente de la elección, las competencias necesarias para desarrollar el sistema de TIC siguen siendo las mismas y el sistema tiene que adaptarse a situaciones específicas con respecto al idioma, la legislación, las costumbres y las necesidades. Actualmente, existe la tendencia a usar software de código abierto, evitando la dependencia de licencias, y también cada vez son más comunes las combinaciones de software propietario y de código abierto, a medida que los sistemas se elaboran en base a módulos.

Es preciso adoptar medidas sólidas de seguridad. Si bien los controles de seguridad en un sistema de TIC pueden hacer difícil que el personal de la oficina de registro realice cambios no autorizados en registros individuales, el propio sistema puede ser vulnerable a la piratería de extraños. Puede robarse información confidencial, como los datos personales de los titulares de derechos que no están disponibles para quienes tienen acceso a los registros de dominio público. Los miembros del personal que han utilizado sistemas complejos en papel para buscar sobornos pueden resistirse a hacer la transición a un sistema digital, por lo que deberían esperarse intentos de perturbar la introducción de este.

Tendrán que volver a diseñarse los procesos de registro, a fin de garantizar que se han mejorado y adaptado a las nuevas tecnologías. Por sí solas, las TIC no pueden corregir las fallas que existen en los procesos para registrar derechos y no pueden corregir la información que es inexacta. Es importante evaluar la calidad y la exhaustividad de los registros y tener una estrategia para la migración y la mejora de los registros.

Será necesario abordar las cuestiones relativas a la privacidad. El registro de derechos genera registros públicos, pero la facilidad con la que actualmente estos pueden verse en Internet ha suscitado preocupaciones por la privacidad, debido a la cantidad de información que se recopila y la cantidad de personas que pueden verla.

Es preciso adoptar medidas que garanticen que los registros digitales se almacenan en un lugar seguro fuera de las instalaciones (como, por ejemplo, un centro nacional de copias de seguridad para todos los registros del gobierno o en instalaciones de contratistas comerciales). También deberían adoptarse

medidas que garanticen que el sistema pueda funcionar tras un evento catastrófico. Por ejemplo, en los Países Bajos, la oficina de registro funciona con un principio de doble ubicación gracias a un acuerdo con una compañía de seguros de gran envergadura en virtud del cual la oficina de registro puede utilizar el sistema de TIC de la empresa y viceversa en caso de que ocurra una catástrofe.

Capacidad institucional. Es imprescindible que la oficina de registro tenga la capacidad institucional de desarrollar, poner en marcha y mantener su sistema de TIC. Aunque normalmente suele subcontratarse la mayor parte del trabajo, es preciso que exista la capacidad en el seno de la oficina de registro para dirigir a los contratistas y evaluar la calidad de su trabajo. En cualquier organización, invertir en personal de TIC es la clave para su éxito. También se requieren capacidades para administrar el sistema una vez que está en funcionamiento.

Los sistemas de TIC son notorios por su proporción de fracasos y muchos no logran alcanzar sus objetivos. Aquellos que lo logran suelen costar más de lo presupuestado y tardan más en desarrollarse de lo que se había previsto al principio. Uno de los principales motivos de fracaso es un liderazgo y una gestión deficientes. En un documento de estrategia de TIC debería describirse la forma en que deben encontrarse soluciones y deberían establecerse las prioridades y la secuencia de tareas. También debería abordarse la forma de volver a diseñar los procesos, una estrategia de migración para los registros, la administración del sistema de TIC tras la finalización del proyecto y la gestión del cambio (incluida la capacitación de los usuarios y los administradores del nuevo sistema). La dirección de la oficina de registro debería supervisar constantemente el progreso del plan de proyecto propuesto por el contratista y adoptar medidas cuando los resultados son tardíos o de mala calidad. Esta tarea debería encomendarse a un gestor de proyectos de TIC bien cualificado y experimentado, cuyo costo tendrá que incluirse en el presupuesto.

Los sistemas de TIC pasarán a ser obsoletos con el tiempo y habrá que incluir actualizaciones periódicas de hardware y software en los planes estratégicos y de negocios y sus presupuestos.

Entre los riesgos específicos que han de abordarse cabe señalar:

- ◆ prácticas corruptas de licitación;
- ◆ una mala comunicación entre las partes interesadas (como la oficina de registro, los contratistas y otros organismos de gobierno) y formas inapropiadas para resolver los desacuerdos;
- ◆ subestimar la complejidad de la labor y los recursos necesarios;
- ◆ falta de control de calidad;
- ◆ falta de un plan adecuado de gestión del cambio;
- ◆ experimentación y ensayos insuficientes;
- ◆ sostenibilidad de las soluciones técnicas (por ejemplo, si bien resulta eficaz utilizar tabletas para recopilar información, estas pueden perderse, romperse, robarse o quedar inutilizables, por lo que será preciso contar con soluciones para hacer copias de seguridad);
- ◆ documentación, ayuda y capacitación insuficientes;
- ◆ fuentes de alimentación y acceso a Internet insuficientes, y
- ◆ falta de fondos para un mantenimiento adecuado.

El archivo de la oficina de registro contiene información que es importante para el día a día de las operaciones, como documentos (escrituras, títulos, contratos de venta, arrendamientos, hipotecas, resoluciones de tribunales, certificados de herencia) y planes y mapas que muestran las parcelas. Como parte de la introducción de un sistema de TIC, los documentos en papel del archivo deberían convertirse a registros digitales, a fin de obtener los mayores beneficios.

Estrategia para la conversión a archivos digitales

Un archivo digital funciona de manera diferente a un archivo de papel, por lo que tendrá que cambiar el estilo de gestión. Es preciso contar con una estrategia de archivado y debería desarrollarse un programa para la gestión del cambio. Los asuntos que han de tratarse incluyen:

Archivos centralizados o descentralizados. Si una oficina de registro cuenta con varias oficinas, cada una de ellas suele mantener su propio archivo en papel. La creación de un archivo digital centralizado al que pueda accederse desde todas las oficinas aporta muchas ventajas, como permitir que una oficina con zona interna preste servicio a muchas oficinas pequeñas o móviles de atención al público (véase el apartado [Mejorar el acceso a las oficinas](#) en el capítulo 4). Sin embargo, puede que esto no sea posible en los lugares en que las telecomunicaciones todavía no son lo suficientemente fiables como para crear redes.

Debería llevarse a cabo un **análisis de lo que debería convertirse**, a fin de evaluar la cantidad, la calidad y el tipo de documentos que han de convertirse. No todos los documentos valen la pena conservar: algunos pueden ser difíciles de usar porque están decolorados o les faltan partes, mientras que otros pueden contener información innecesaria, como recibos viejos de pago de impuestos. Al principio, un enfoque frecuente era que los especialistas identificaran los documentos que no hacía falta convertir y los eliminaran del flujo de trabajo. Cada vez más, se están convirtiendo todos los documentos, porque la capacidad de almacenamiento y la velocidad de los equipos ya no constituyen limitaciones importantes y supone menos trabajo hacer esto que ordenar los archivos y eliminar algunos de ellos.

Deberían establecerse prioridades para convertir documentos. Primero suelen convertirse índices y diarios, porque se los utiliza comúnmente. Luego, como los documentos relativos a las transacciones más recientes tienden a ser los que se usan con mayor frecuencia, suele darse prioridad a los documentos presentados en los últimos cinco años, dando menos prioridad a los documentos que tengan entre cinco y 10 años de antigüedad, y así sucesivamente. En los sistemas de escrituras, puede ser preciso corroborar la cadena de títulos hasta la última escritura registrada o por un período de alrededor de 12 años, y puede recurrirse a esos factores para definir los períodos prioritarios para los que deberían convertirse documentos.

Normas. La conversión de documentos y la gestión de archivos digitales deberían lograrse de conformidad con las normas desarrolladas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), por ejemplo, para la gestión de registros, el almacenamiento de documentos, los formatos electrónicos de archivo de documentos y la indexación. Véase el siguiente enlace: http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_tc/catalogue_tc_browse.htm?commid=48856.

Debería adoptarse una decisión en cuanto a si los documentos deberían escanearse en color o blanco y negro. Es importante hacer esta determinación desde el principio para evitar la duplicación innecesaria de trabajo en caso de que la decisión de escanear en blanco y negro se cambie a color en una fecha posterior.

Conversión de los archivos

La conversión de los registros supone dos pasos diferenciados: la captura de la imagen (por ejemplo, con un escáner) y la indexación, que implica identificar e introducir información del documento. Normalmente, se capturan entre cinco y nueve elementos de información por cada documento de transacción, tales como el número de parcela, la dirección, la fecha del documento, el número de registro y los nombres de las partes.

El control de calidad es fundamental y será preciso que el contratista o la unidad técnica que convierta los registros en papel a archivos digitales disponga de procedimientos de garantía de calidad para asegurarse de la calidad de las imágenes y de que no se omitan páginas o documentos. Es una buena práctica que la oficina de registro supervise el proceso para garantizar que el trabajo se realice de forma correcta y eficaz. Debería evaluarse la calidad general antes de pagar al contratista.

Captura de imagen: Es preciso aplicar distintos enfoques para los distintos tipos de documentos:

- ◆ Los documentos y planos existentes deberían convertirse a gran escala. Muchos documentos están encuadernados en actas o contienen escrituras que se grapan a planos de distintos tamaños y materiales. La tarea comprende reparar documentos, desencuadernar actas, escanearlas, capturar la información pertinente a partir de imágenes digitales, volver a encuadernar las actas de ser necesario y devolver los documentos al archivo. Es preciso establecer procedimientos para garantizar que la oficina de registro pueda seguir trabajando normalmente a pesar de que falten documentos y planos. Una dependencia de la oficina de registro puede realizar esta tarea, aunque suele ser más eficaz emplear a una empresa con conocimientos especializados.
- ◆ Los planos y documentos entrantes correspondientes a las transacciones deberían convertirse en cuanto se los recibe o registra. Una opción es que cada funcionario encargado del registro tenga un escáner en su escritorio y, cuando haya terminado de registrar un documento, lo escanee y lo archive. Otra opción consiste en tener un único espacio de trabajo dentro de la oficina donde el

personal dedicado a tal fin haga el escaneo. Otra opción disponible para un entorno totalmente digital es permitir que los profesionales presenten documentos en un formato digital estándar.

- ◆ Los nuevos documentos internos deberían registrarse en el sistema de TIC tan pronto como este se introduzca.

La **indexación** sigue siendo importante en el caso de registros digitales y se puede ahorrar tiempo utilizando software que tenga la capacidad automatizada de reconocer los nombres de las partes y los testigos, los identificadores de parcela, los límites de las parcelas en los planes, etc. Los datos de este tipo se incluirán en el índice. Deberían utilizarse códigos de barras o de respuesta rápida (códigos QR) para identificar los documentos y vincularlos a la información indexada y los metadatos pertinentes (información acerca del origen de los materiales, su condición, fiabilidad, fecha o precisión). Los metadatos deben registrarse al hacer la conversión.

Mantenimiento de los registros

En algún punto es importante detener la actualización de los registros en papel y mantener solo la versión digital, aunque es difícil hacerlo antes de que el sistema de TIC sea del todo operativo. Como resultado, los registros tienden a mantener tanto los archivos digitales como en papel en paralelo por un período de tiempo. Hay dos opciones principales para ocuparse de los registros en papel existentes tras la transición a un sistema totalmente digital.

Habrá que mantener algunos registros en papel por tener especial valor histórico o cultural, y deberían mantenerse para el futuro. Los mapas, en particular, suelen ser de importancia histórica y pueden ser documentos bellos por derecho propio. Organismos tales como la autoridad nacional de archivos pueden ayudar a determinar qué documentos tienen valor.

Puede haber argumentos a favor de seguir almacenando todos los registros en papel en el caso de que sean necesarios. Este enfoque tiene su propio costo, porque los registros en papel precisan condiciones climáticas especiales, equipos de prevención y lucha contra incendios y personal para gestionar el archivo. La falta de pago por mantener los registros en papel con el tiempo dará lugar a su destrucción como consecuencia de incendios, plagas y deterioro natural. Además, hay costos de almacenamiento, como el alquiler o la adquisición del edificio y el mantenimiento continuo. Por ello, una vez que se hayan convertido los registros en papel a formato digital, a veces se destruyen los que carecen de valor histórico o cultural. Esto puede exigir que se hagan enmiendas a la legislación (véase la sección siguiente).

Es de suma importancia proteger los archivos digitales que se generan. Es importante disponer de un centro de recuperación ante catástrofes con equipos y registros duplicados que se hallen en otro lugar. Si un Estado es propenso a catástrofes naturales y de otra índole, una alternativa es la de almacenar la copia de seguridad del archivo en otro Estado.

Puede ser necesario convertir los archivos digitales a formatos nuevos para que cumplan las nuevas normas internacionales.

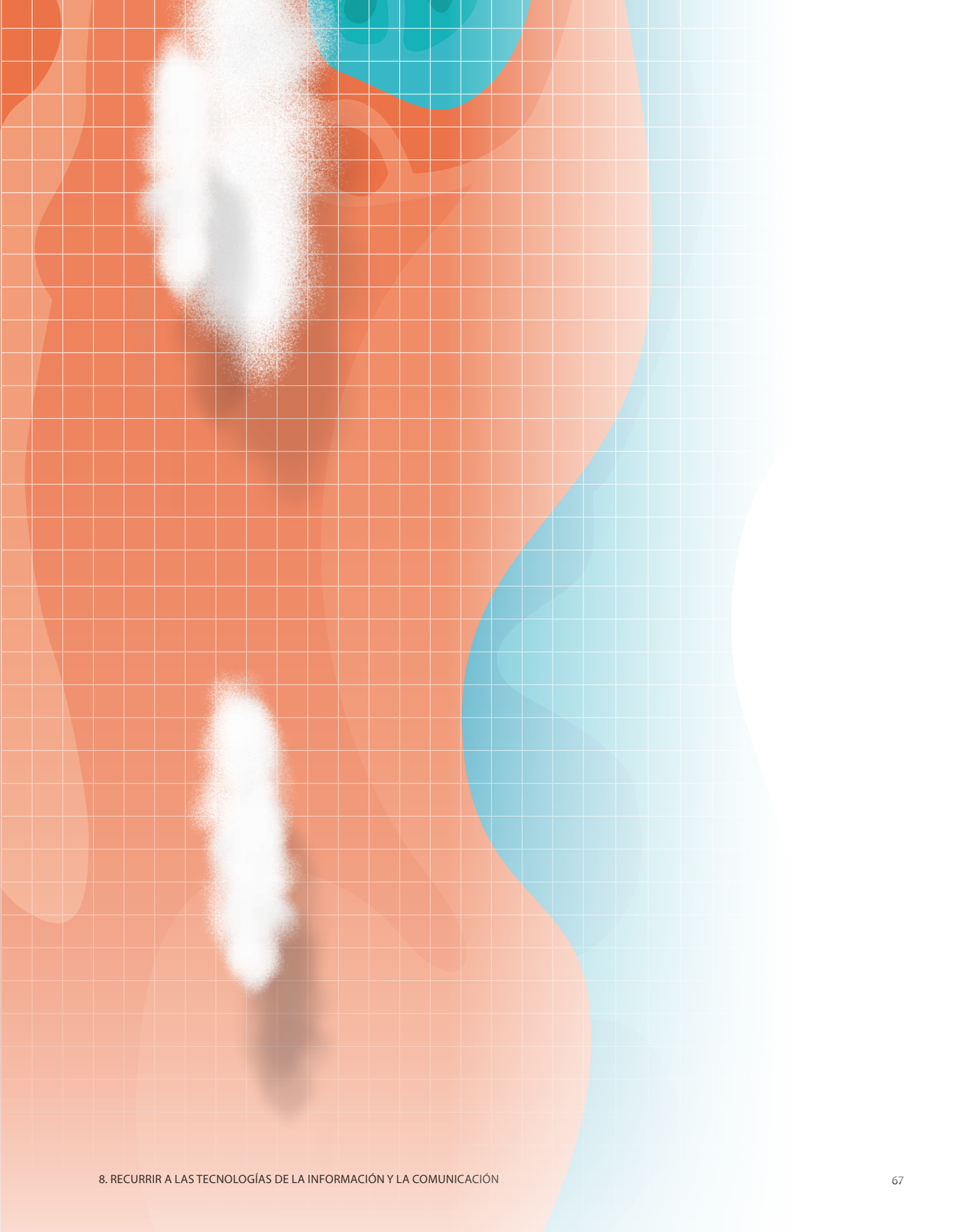
CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE JURÍDICA

La introducción de las TIC no comporta solo un cambio tecnológico, sino que también exige modificaciones en el marco jurídico. Al considerar la introducción de nuevas formas de tecnología, será importante llevar a cabo una amplia revisión del marco jurídico. Si existe un organismo nacional de TIC, debería poder proporcionar asesoramiento.

La ley de registro debería permitir cierta flexibilidad y no ser demasiado prescriptiva, por ejemplo, haciendo referencia a medios o tipos específicos de tecnología para mantener registros. A medida que avanza la tecnología, se ponen a disposición nuevas alternativas y, si la legislación hace referencia a tecnologías concretas, tendrá que enmendarse cada vez que se adopte un nuevo tipo de tecnología. La legislación debería, pues, utilizar términos generales (tales como que los registros pueden mantenerse en papel o formato electrónico/digital o en una combinación de ambos) o establecer que los registros pueden mantenerse en cualquier medio o combinación de medios que decida el jefe del registro.

Con la conversión de registros en papel a formato digital surgen una serie de cuestiones jurídicas. Deberían existir claras facultades jurídicas, por ejemplo, en la legislación relativa a la oficina de registro, para convertir los registros en papel a formato digital; de lo contrario, podría haber dudas acerca de la autoridad para hacerlo. Algunas cuestiones jurídicas importantes se ven afectadas por la situación de los registros digitales que han sido generados a partir de registros en papel, especialmente cuando se emplean en procesos judiciales. La ley de registro debería dejar claro que los nuevos registros digitales están reconocidos legalmente a efectos de transacciones, acciones judiciales, etc., ya que, de lo contrario, no se concretarán muchas de sus ventajas. También serán de pertinencia otras leyes, como las leyes relacionadas con la privacidad y el acceso a información personal, y aquellas relacionadas con los documentos electrónicos, las firmas electrónicas y los pagos electrónicos. La oficina de registro debería asegurarse de actuar en consonancia con esas leyes.

Otra cuestión se refiere a qué hacer con los registros en papel después de haberlos convertido a formato digital (véase la sección anterior). Los registros en papel de importante valor histórico o cultural deberían transferirse al archivo nacional. En los casos en que la oficina de registro tenga la intención de destruir los registros, debe estar segura de que está legalmente autorizada a hacerlo. Por ejemplo, si hay una ley sobre la custodia de los registros del gobierno, habrá que enmendarla primero. Cualquier modificación a la ley tendría que negociarse con la organización encargada de los registros y archivos gubernamentales, como una autoridad nacional de archivos.



Los marcos normativo y jurídico establecen el entorno en el que funciona una oficina de registro, así como el entorno más general de la tenencia. En el presente capítulo se examina el marco normativo de la oficina de registro; cómo deberían reflejarse las formas de mejorar el sistema en la ley de registro, y la función de los estatutos y los reglamentos, las órdenes y las decisiones, y las instrucciones.

Índice

Página 69

Puntos clave de este capítulo

Página 70

El marco normativo
y la oficina de registro

Página 70

Revisión de la ley de registro

Página 71

Estatutos y reglamentos,
órdenes y decisiones, e
instrucciones

9. MEJORAR LOS MARCOS NORMATIVO Y JURÍDICO

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Los derechos de tenencia y la seguridad de la tenencia son pertinentes para una amplia gama de temas donde es importante contar con buenas políticas.
- ◆ Las oficinas de registro tienen una función importante a la hora de formular políticas en sus propias esferas de responsabilidad y de reflejar las políticas nacionales en sus operaciones. También cumplen una función al ayudar a desarrollar otras políticas nacionales relacionadas con los derechos de tenencia y la seguridad de la tenencia.
- ◆ La ley de registro debería revisarse y enmendarse de manera rutinaria para que refleje las buenas prácticas actuales en materia de atención al cliente y funcionamiento del registro, en particular en esferas tales como estructuras institucionales, gestión de fraudes y errores, y el establecimiento de mecanismos de reclamaciones que sean eficaces y eficientes.
- ◆ Podría ser preciso enmendar otras leyes para reflejar las buenas prácticas actuales en lo que respecta la seguridad de la tenencia y el funcionamiento del registro.
- ◆ Asimismo, es necesario revisar y enmendar de manera rutinaria estatutos, reglamentos e instrucciones para reflejar las buenas prácticas actuales, particularmente en las esferas relativas a la atención al cliente y las tecnologías actuales.

EL MARCO NORMATIVO Y LA OFICINA DE REGISTRO

El marco normativo hace referencia a los planes, objetivos, posturas y actitudes del gobierno respecto de diversos asuntos. Puede dar lugar a decisiones y programas que la oficina de registro podría tener que poner en práctica.

Los derechos de tenencia y la seguridad de la tenencia son pertinentes para una amplia gama de esferas, como se muestra en los temas tratados en las Directrices, como:

- ◆ la naturaleza de los derechos (por ejemplo, los derechos de propiedad y los diversos tipos de derechos de uso) y cómo adquirir los derechos;
- ◆ el reconocimiento de todos los tipos de derechos legítimos de tenencia;
- ◆ reformas de la tenencia, como la redistribución, la restitución, la agrupación o la reasignación;
- ◆ los códigos de construcción, el consentimiento y los permisos para la construcción, las urbanizaciones ilegales y la regularización o formalización, y la política habitacional;
- ◆ el crédito, el acceso a financiación y el uso de derechos de tenencia como garantía para préstamos;
- ◆ la privacidad y la protección de los datos personales;
- ◆ el libre acceso a los datos;
- ◆ las TIC y los servicios electrónicos del gobierno;
- ◆ la igualdad de género;
- ◆ los clientes y su trato con los organismos gubernamentales;
- ◆ las salvaguardias y la protección del medio ambiente;
- ◆ la lucha contra la corrupción, y
- ◆ la tributación y la valoración.

La oficina de registro cumple un papel principal a la hora de formular las políticas relativas a su propia esfera de responsabilidad. Esta función abarca tanto la formulación de políticas en sí, especialmente cuando no existen para el gobierno en su conjunto, como la formulación de información normativa detallada que ayude a alcanzar los resultados que ha establecido el gobierno en materia de políticas (por ejemplo, el libre acceso a los datos y la privacidad). Además, debido a que la oficina de registro suele encargarse de la ley de registro, tiene el potencial e, incluso, la obligación de formular políticas y ponerlas en práctica en la legislación sobre temas pertinentes para sus operaciones, como la igualdad de género y el compromiso con los clientes. Las secciones 6 y 17 de las Directrices y la presente guía abarcan numerosas esferas en las que es preciso adoptar o elaborar decisiones normativas que afectan a la oficina de registro y muchas de ellas pueden reflejarse ya sea en declaraciones oficiales de políticas de la oficina de registro (por ejemplo, en una declaración de lucha contra

la corrupción), en sus políticas de aplicación o en disposiciones de la ley de registro.

En los casos en que la oficina de registro no es responsable directa de la formulación de ciertas políticas, puede desempeñar un papel importante en lo que respecta, por ejemplo, la reforma de la tenencia, el libre acceso a los datos, las TIC y los servicios electrónicos, la igualdad de género y la lucha contra la corrupción. La oficina de registro debería, por tanto, tener voz en la formulación de tales políticas. En lo que respecta a esta actividad, las Directrices proporcionan una base sólida para lograr que se adopten buenas decisiones. Cada sección de las Directrices puede servir como base para una política, que puede seguir desarrollándose para ajustarse a las necesidades individuales del Estado en cuestión. La oficina de registro debería emplear las Directrices para fundamentar sus planteamientos y ayudar al gobierno tomando como referencia esas normas aceptadas a nivel internacional.

El desarrollo y la revisión continuos del marco normativo exigirá que la oficina de registro trabaje en estrecha colaboración con otros órganos gubernamentales (por ejemplo, con los encargados de la administración pública y la administración de otros aspectos de la tenencia y con las autoridades tributarias y los gobiernos locales) con el propósito de garantizar que se aborde adecuadamente el vínculo entre los derechos de tenencia, la información sobre esos derechos y los usuarios de esa información. Deberían identificarse claramente las responsabilidades a la hora de registrar derechos de tenencia y será preciso establecer vínculos (como los identificadores únicos de parcela) para que los usuarios puedan aprovechar la información sobre los derechos de tenencia de parcelas y sobre el valor de esas parcelas y el uso que se hace de ellas.

REVISIÓN DE LA LEY DE REGISTRO

El marco jurídico es una piedra angular del registro de derechos, porque los documentos y las transacciones tienen importantes repercusiones de índole jurídica. El proceso de registro en sí reconoce en el ámbito jurídico que una persona determinada tiene ciertos derechos, ya sea por presunción o en forma concluyente. Las leyes deben, por tanto, ser un punto de partida para el registro de derechos.

Las leyes para los registros no existen de forma aislada. Se elaboran en el marco de muchas otras leyes que es preciso considerar. En los Estados donde se practica el derecho consuetudinario, la ley de registro existe en el contexto más amplio de una legislación creada por jueces y, en los Estados donde se practica el derecho civil, el código civil, el código de tierras o propiedades y el código administrativo tendrán repercusiones en la ley de registro. Como la ley de registro se inscribe en el marco de la constitución, los códigos y otras leyes de aplicación general, si existiera alguna incompatibilidad con lo que este establezca, entonces podría ser necesaria-

rio enmendar estos códigos y otras leyes a fin de respaldar la ley de registro y mantener la coherencia con este.

La ley de registro proporciona la base jurídica para que una oficina de registro funcione y preste servicios a sus clientes. Debería reflejar los asuntos que se estudian en esta guía sobre las maneras de mejorar el registro de derechos y el servicio de atención al cliente. Por ejemplo:

- ◆ **Designación de facultades para administrar el sistema de registro.** ¿Las reformas introducen una nueva estructura, como un consejo de administración? La oficina de registro, ¿ha de autofinanciarse? (Véanse los apartados [Mejorar los aspectos institucionales](#) y [Mejorar la gestión financiera](#) en el capítulo 5.)
- ◆ **Base del sistema de registro y efecto de las reformas.** ¿Las reformas convierten al sistema existente en uno nuevo y, en caso afirmativo, ¿cuál es el efecto del nuevo sistema en las partes involucradas? ¿Existe alguna garantía de compensación financiera por errores y fraudes? ¿El sistema ha de basarse en las parcelas? (Véanse los apartados [Consideraciones para decidir si mejorar un sistema existente o pasar a uno nuevo](#) y [Mejorar la organización de los registros](#) en el capítulo 2 y [Cómo puede usarse un fondo de compensación en caso de fraudes y errores](#) en el capítulo 7.)
- ◆ **Conversión de los registros a un nuevo sistema.** ¿En cuáles esferas se comenzará a trabajar y cómo se hará? (Véase el apartado [Mejorar la organización de los registros](#) en el capítulo 2.)
- ◆ **Registro de las transacciones.** ¿Cuáles son los poderes y obligaciones de los funcionarios y los titulares de derechos, y los principales elementos o aspectos de los procesos? ¿El sistema se mantendrá en papel o en formato digital? (Véanse los capítulos 3, 5 y 7 y [Consideraciones de índole jurídica](#) en el capítulo 8.)
- ◆ **Disposiciones para proteger a personas con discapacidades, niños y mujeres con derechos de tenencia.** ¿Las reformas mejoran los servicios que se prestan a estos grupos? (Véanse los apartados [Mejorar los servicios destinados a clientas mujeres](#) y [Mejorar los servicios destinados a grupos especiales y personas vulnerables y marginadas](#) en el capítulo 3.)
- ◆ **Derechos de apelación.** ¿Las reformas proporcionan una manera justa y transparente de que los clientes apelen las decisiones adoptadas por la oficina de registro? (Véase el apartado [Mejorar la gestión de controversias con la oficina de registro](#) en el capítulo 7.)
- ◆ **Facultades para corregir errores y procedimientos para hacerlo.** ¿Las reformas proporcionan formas simplificadas de garantizar que los registros reflejan la realidad? (Véase el apartado [Mejorar la manera de ocuparse de los errores](#) en el capítulo 7.)
- ◆ **Facultades para dictar reglamentos y directrices, y publicar instrucciones y un manual de procedimiento.**

Véase el apartado [Uso de un manual de procedimiento para abordar fraudes y errores](#) en el capítulo 7.)

Otros aspectos importantes que deberán abordarse en la oficina de registro se tratan en la guía titulada [Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro](#), a saber:

- ◆ Registrar derechos y parcelas por primera vez (primer registro): las facultades y las obligaciones de los funcionarios, los titulares de derechos y otros, y los principales elementos del proceso.
- ◆ Equilibrio entre el acceso del público a la información y las preocupaciones sobre privacidad.

Estos asuntos pueden abordarse en la ley de registro o, lo que es más común, que se aborden principalmente en ese tipo de derecho y luego reciban apoyo de las disposiciones establecidas por otras leyes. Por ejemplo, en el código civil podrían establecerse los aspectos básicos y los efectos del registro: una ley de tarifas estatales podría reglamentar los pagos por servicios e información; una ley de agrimensura podría reglamentar la manera en que los agrimensores subdividen las parcelas, y una ley de apelaciones o denuncias podría reglamentar la forma en que los clientes que no están satisfechos con las decisiones pueden solicitar que se vuelva a considerar su caso. Otras leyes pertinentes son, por ejemplo, las relativas a la libertad de información y la privacidad. Los reglamentos también son importantes (véase el apartado [Estatutos y reglamentos, órdenes y decisiones, e instrucciones](#) en el presente capítulo).

Otras leyes conexas, que no suelen estar reflejadas en la ley de registro, pero que son importantes para las operaciones, están relacionadas con la equidad de género y la no discriminación, la salud y seguridad en el trabajo, la tributación, la contabilidad y sus normas, y la situación y las condiciones de los empleados de gobierno. Entre las leyes de aplicación más general cabe señalar las leyes en materia de divorcio, herencia, empresas, quiebra, expropiación, vivienda, arrendamiento, reformas redistributivas (como reformas agrarias), valoración y firmas electrónicas. A menudo existen leyes que se ocupan de los derechos y la capacidad de los niños y las personas con discapacidades.

Debería llevarse a cabo una evaluación de la ley de registro y otras leyes a fin de ver cómo coinciden con las normas que se indican en las Directrices y se tratan en la presente guía. De esta manera, pueden identificarse lagunas e incongruencias, y pueden prepararse enmiendas o, incluso, leyes nuevas para perfeccionar el marco jurídico.

ESTATUTOS Y REGLAMENTOS, ÓRDENES Y DECISIONES, E INSTRUCCIONES

Normalmente se publicarán uno o más reglamentos en virtud de la ley de registro para reglamentar asuntos más

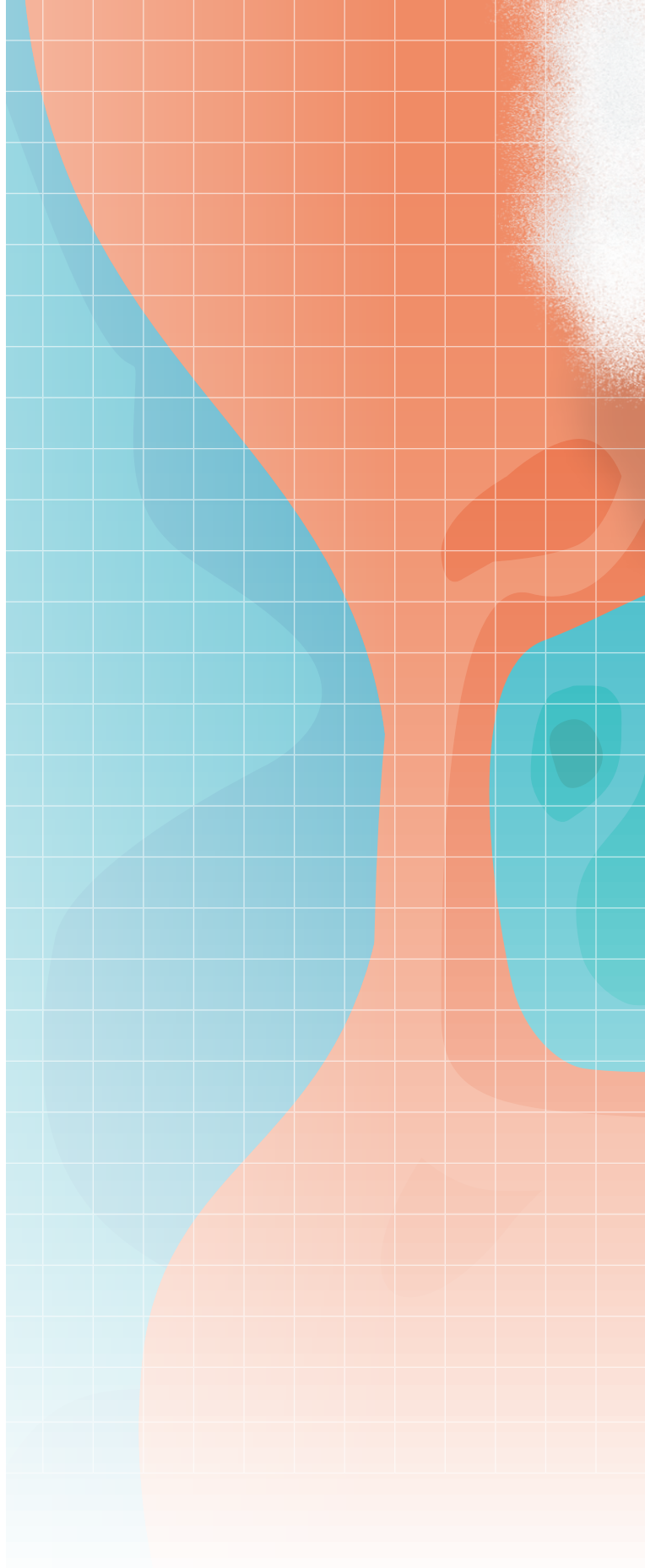
detallados en lo referente a los procesos de registro de derechos. Tales reglamentos podrían proporcionar información sobre los requisitos para preparar documentos, las tarifas que han de cobrarse por servicios e información, los formularios estándar que han de emplearse, los requisitos para los documentos en idiomas extranjeros, cómo han de presentarse los documentos (en papel o en forma electrónica, y garantizando que haya espacio para anotar los nombres de los cónyuges, etc.), cómo pueden hacerse las reclamaciones de compensación, y otros asuntos que son importantes, pero que no se abordan en la legislación principal. Estos también deben revisarse y actualizarse periódicamente para asegurarse de que estén en consonancia con un buen servicio de atención al cliente y la tecnología actual.

Normalmente, las órdenes y decisiones tratan sobre asuntos cotidianos que no pueden abordarse en la ley de registro, como el nombramiento de funcionarios superiores y otros asuntos administrativos. Dependiendo de cómo esté redactada la ley de registro, el gobierno, el ministro encargado de la oficina de registro o el jefe del registro pueden expedir órdenes y decisiones.

Otro aspecto del marco jurídico en algunos Estados hace referencia a las instrucciones dadas por el jefe del registro. Suelen ser instrucciones técnicas sobre la manera en que hay que preparar los documentos, qué documentos de apoyo hay que presentar (si hubiera que presentar alguno), la información adicional requerida, el tamaño, el peso y la calidad del papel, las características en materia de seguridad, etc. Abarcan requisitos detallados para administrar la oficina de registro y se dan cuando surge la necesidad. A menudo, la legislación establece que deben seguirse órdenes e instrucciones y que el incumplimiento de las exigencias dará lugar a expulsiones. Cabe señalar que también debería ser una facultad de la oficina de registro no exigir sus propios requisitos técnicos en circunstancias excepcionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

FAO. 2013. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos.* (disponible solo en inglés y francés en: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>).



Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia



El propósito de estas Directrices voluntarias es servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización

progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Estas Directrices tienen por objeto contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques.

Las Directrices fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en su 38º período (extraordinario) de sesiones el 11 de mayo de 2012.



Esta publicación está disponible en **varios idiomas**.

Roma, 2012
ISBN 978-92-5-107277-6
40 págs, 180 x 250 mm

En los capítulos anteriores se han presentado prácticas bien establecidas para mejorar el registro de derechos. Un cambio importante en la administración de la tenencia se ha encaminado a mejorar la gestión al tratar a las personas como clientes valorados que están pagando por servicios, gestionar las oficinas de registro en consonancia con los planes estratégicos y los planes de negocios, pasar a una situación de autofinanciación y al recurrirse más a la información de los sistemas de registro en todo el gobierno y el sector privado. En muchos Estados de todo el mundo se han aplicado buenas prácticas durante décadas, en particular centrar la atención en los clientes, las oficinas, la gestión, el personal, el funcionamiento y los marcos normativo y jurídico, y es de esperar que estas prácticas sigan siendo pertinentes en el futuro.

Otros cambios en la administración de la tenencia han recibido la influencia de los avances tecnológicos: se han combinado ordenadores personales, Internet, el reconocimiento óptico de documentos, el almacenamiento de datos y el posicionamiento por satélites e imágenes desde satélites, entre otros, para revolucionar la forma en que funcionan las oficinas de registro.

En este capítulo final se consideran algunos avances que ya están en curso o acaban de empezar a aplicarse, pero que tendrán un efecto en el registro de los derechos en el futuro cercano. ¿Qué acontecerá en los próximos diez años? Es difícil predecirlo con detalle, pero ya se delinear algunas expectativas generales.

Índice

Página 75

Puntos clave de este capítulo

Página 76

Aumento de las expectativas y las preocupaciones de ciudadanos y clientes

Página 77

Respuestas de las oficinas de registro

10. CONSIDERACIONES FUTURAS

Puntos clave de este capítulo

- ◆ Las prácticas para mejorar el registro de derechos que se describen en la presente guía se han utilizado en muchos Estados de todo el mundo y es de esperar que sigan siendo pertinentes en el futuro.
- ◆ Los avances tecnológicos también han influenciado la administración de las oficinas de registro y los avances futuros afectarán las expectativas y preocupaciones de los ciudadanos y los clientes en lo que respecta al registro de derechos. Las oficinas de registro tendrán que responder a esas nuevas expectativas y preocupaciones.
- ◆ Demandas de los clientes. Cada vez serán más los clientes que querrán tener acceso inmediato a los servicios, en particular a través de Internet y dispositivos móviles, y habrá una demanda mayor de información conexas (por ejemplo, acerca de servicios locales, el medio ambiente y cuestiones sociales).
- ◆ Riesgos para la privacidad. Aumentarán las preocupaciones por la privacidad, debido a la cantidad de información disponible y su accesibilidad.
- ◆ Soluciones integradas. Las oficinas de registro desempeñarán una función central a la hora de reunir las distintas fuentes de información para servir mejor a la comunidad.
- ◆ Datos de libre acceso. Los archivos del registro, en particular los mapas, se pondrán a disposición de forma gratuita para que el sector privado los utilice en sus empresas.
- ◆ Asociaciones con el sector privado. Se elaborarán más instrumentos y servicios para mejorar las operaciones de la oficina de registro y el sector privado, que se asociará con la oficina de registro para aumentar la precisión, la eficiencia y la cobertura del sistema, elaborará otros registros.
- ◆ Registros totalmente digitales. Desaparecerán los registros en papel, que serán sustituidos con registros digitales e imágenes digitalizadas de los antiguos registros en papel.
- ◆ Mejora de la calidad de los registros. Los programas informáticos, las imágenes aéreas y desde satélites, el posicionamiento por satélites y la colaboración abierta distribuida contribuirán a una rápida mejora de la calidad de los registros.
- ◆ Transacciones más veloces. Con la mejora de la tecnología, el registro podrá realizarse con mayor eficiencia, con una reducción de los costos de las transacciones; por ello, a su vez, aumentará el número de clientes que utilicen el registro, como los prestatarios a corto plazo.
- ◆ Información adicional en los registros. Las oficinas de registro tendrán la capacidad de registrar otros tipos de derechos de tenencia, tales como los derechos de agua, y la información podrá presentarse en forma tridimensional.
- ◆ Otros servicios electrónicos adicionales. Conectándose con el sistema de la oficina de registro, los profesionales podrán ofrecer servicios que tradicionalmente prestaba dicha oficina.
- ◆ Ubicación de las oficinas. Gracias a una mayor conectividad, podrán prestarse servicios de registro desde cualquier ubicación y el registro de las transacciones podrá efectuarse en centros de “oficinas internas” destinados a tal fin.

AUMENTO DE LAS EXPECTATIVAS Y LAS PREOCUPACIONES DE CIUDADANOS Y CLIENTES

A continuación, se describen algunas expectativas y preocupaciones que podrían recibir más atención en el futuro.

Acceso inmediato. En todo el mundo, actualmente las personas están acostumbradas a tener un número cada vez mayor de información al alcance de sus manos a través de teléfonos inteligentes y otros dispositivos móviles. Mientras que muchas personas todavía no tienen acceso a Internet, varias grandes empresas tecnológicas han desarrollado la visión de poner a disposición de todo el mundo servicios de Internet básicos y asequibles recurriendo a tecnologías como satélites y sistemas aéreos teledirigidos (o drones) y a frecuencias de radiodifusión asignadas a la transmisión de televisión que no se estén usando. Todo avance veloz que conecte a las personas a Internet, especialmente en las zonas rurales remotas, revolucionará la manera en que funcionan las oficinas de registro, incluso respecto del registro de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia y en asentamientos informales (véase también el vademécum titulado [Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro](#)).

Información personalizada. Las personas no solo quieren que la oficina de registro les proporcione información sobre derechos y parcelas, sino también información conexa para tomar decisiones de inversión sobre compra o arrendamiento, como la cercanía con las escuelas y los servicios de salud del lugar, los centros comerciales, el gimnasio más cercano, la probabilidad de inundaciones y de que comiencen nuevas construcciones, las restricciones a la planificación urbana y los niveles tributarios. También podría vincularse información acerca de las oportunidades de empleo, la seguridad pública y los niveles de delincuencia, etc. Las personas querrán ver la información que necesitan en un formato fácilmente comprensible en tres dimensiones, con efectos gráficos que permitan que la persona “sobrevuele” o “atraviese volando” un barrio o una parcela y los edificios que allí se encuentran.

Lograr un equilibrio entre acceso y privacidad. Con un acceso más fácil y rápido a la información a través de medios electrónicos, los riesgos para la privacidad son cada vez mayores. Con los sistemas basados en papel, las exigencias físicas de hojear actas o archivos personalmente para buscar información significaba que una persona podía investigar solo un pequeño número de registros en un día. Con los ordenadores, pueden consultarse conjuntos completos de registros digitales en cuestión de minutos. El conflicto inherente entre los principios de privacidad y libre acceso a información sobre la tenencia no es fácil de resolver, pero todos los Estados tendrán que encontrar soluciones si no lo han hecho ya.

RESPUESTAS DE LAS OFICINAS DE REGISTRO

A continuación, se presentan las posibles respuestas de las oficinas de registro a las expectativas y preocupaciones.

Soluciones integradas. La información mantenida en las oficinas de registro es fundamental para compartir muchas soluciones y los funcionarios de estas oficinas han desempeñado un papel central a la hora de coordinar el intercambio de información y el desarrollo de infraestructuras nacionales de datos sobre el territorio. No obstante, si las oficinas de registro han de proporcionar el nivel de servicio que cabe esperar, tendrán que integrarse mucho más con otros organismos públicos y tener una comprensión mucho más amplia de la economía, la sociedad y la política comunes hoy en día. Hace falta un mayor nivel de comprensión acerca de cómo trabajan otros organismos y disciplinas, así como para generar registros de tenencia de la labor en otros ámbitos, como la ciencia del cambio climático, e integración con las oficinas de registro del estado civil y registros biométricos.

Datos de libre acceso. Muchos Estados (como los de la Unión Europea) ahora cuentan con una política de “datos abiertos”, en virtud de la cual los datos son libres de volver a utilizarse, principalmente para que el sector privado y los ciudadanos pueden agregarles valor. Se solicitará a las oficinas de registro que presten apoyo a esas políticas.

Asociaciones con el sector privado. Es probable que el sector privado desempeñe un papel más importante como intermediario, ofreciendo varios servicios al público. Hace 30 años se pensaba que la cartografía era una actividad tan costosa que los gobiernos siempre tenían que subvencionar el servicio otorgando financiación para ello. Desde entonces, los empresarios han cambiado la manera en que se percibe la cartografía y, gracias a iniciativas mundiales de colaboración abierta distribuida y del sector privado, se ha impulsado el crecimiento en lo que respecta a la cartografía a disposición del público.

Registros totalmente digitales. El acceso inmediato a información personalizada requerirá sistemas automatizados que tengan información completa y están vinculados a otras oficinas principales de registro. Las oficinas de registro que no se hayan modernizado todavía estarán presionadas a hacerlo. Tendrán que digitalizarse e indexarse los registros para ponérselos a disposición en formato digital. Este trabajo conllevará la ejecución de programas masivos para escanear e indexar los registros, aplicando software cada vez más sofisticado para el reconocimiento automatizado de la información necesaria que ha de indexarse (como nombres, direcciones, fechas y polígonos cerrados en los mapas).

Mejora de la calidad de los registros. Los registros a veces están mal mantenidos y los mapas que muestran las parcelas y los edificios suelen ser imprecisos en cuanto a su posición. Es preciso contar con programas informáticos que vinculen la situación actual sobre el terreno con esos registros, así como con las facultades jurídicas necesarias para actualizar los registros de tal manera. Es probable que las imágenes aéreas y desde satélites y el posicionamiento por satélites se conviertan en medios estándar para mejorar la precisión en cuanto a la posición. Ya se

ha recurrido a una colaboración abierta distribuida para verificar y corregir los registros, como en Croacia y Ucrania.

Transacciones más veloces. Un acceso más rápido y más fácil a la información equivale a reducir los costos generales, permitiendo que más personas puedan beneficiarse con el sistema. La reducción de los costos incluye los costos financieros y el tiempo que lleva investigar, abrir una transacción y registrarla. Esta mejora de la eficiencia facilitará los créditos, especialmente los microcréditos a corto plazo, lo cual ayudará a las personas pobres y vulnerables. A su vez, debería mejorar la productividad y la seguridad alimentaria. En Kirguistán, por ejemplo, gracias a unos procesos eficientes, los agricultores pudieron pedir préstamos a bajo costo por unos meses para comprar semillas y fertilizantes. Una vez que obtuvieron su cosecha, devolvieron los fondos prestados. Sin la facilidad de crédito, las tierras hubieran quedado sin cultivar.

Información adicional en los registros. Los tipos más comunes de sistemas de registro se ocupan de los derechos de tenencia de la tierra y hacen hincapié en los derechos de propiedad y los derechos y responsabilidades conexas. Es probable que en el futuro se registren más tipos de derechos de tenencia. El reconocimiento jurídico de la tenencia consuetudinaria debería traducirse en un mayor registro de derechos consuetudinarios, y debería prestarse más atención al registro de derechos de tenencia de la pesca, los bosques y el agua. Es de esperar que la información multidimensional sobre los derechos pase a ser más importante, al tiempo que a los registros de tenencia se agregará información sobre la altura. A veces a esto de agregar otras dimensiones, como la altura, se hace referencia como catastro en 3D.

Otros servicios electrónicos. El proceso de pasar de transacciones en papel a transacciones electrónicas se producirá más rápidamente y se ampliará la gama de servicios electrónicos. En la ex República Yugoslava de Macedonia, por ejemplo, en el espacio de cuatro años la oficina de registro de tierras hizo la transición de un sistema basado en papel a uno en el que más del 50 por ciento de las transacciones se presentan de forma electrónica. La transformación se vio facilitada por la estrecha relación entre la oficina de registro y los profesionales (quienes reconocieron que los servicios electrónicos y en línea ofrecían resultados mucho mejores para sus clientes).

Ubicación de las oficinas. A medida que los registros pasen a ser totalmente electrónicos y la información esté disponible en línea para cualquiera, los funcionarios del gobierno local, los centros de servicios múltiples, los profesionales y los bancos con acceso seguro en línea a la oficina de registro podrán proporcionar acceso físico a los servicios de la misma. La oficina de registro, que mantiene los registros y tramita las solicitudes puede estar ubicada en cualquier parte del Estado.

INFORMACIÓN ADICIONAL

FIG (Federación Internacional de Topógrafos)/Banco Mundial. 2014. *Fit-for-purpose land administration*. FIG publication No. 60 (disponible solo en inglés en: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>).

La presente guía está basada en las disposiciones generales y específicas de las Directrices sobre los sistemas de registro de derechos y parcelas. En este anexo se destacan las secciones pertinentes de las Directrices. Su finalidad es la de facilitar la lectura de las Directrices, sin ser un sustituto de las mismas.

ANEXO: ¿QUÉ ESTABLECEN LAS DIRECTRICES ACERCA DEL REGISTRO DE DERECHOS?

El texto principal de las Directrices acerca del registro de derechos y parcelas se encuentra en la Sección 17, que figura en la Parte 5 relativa a la administración de la tenencia. Dicha sección debería leerse junto a las demás partes de las Directrices que se resumen a continuación.

En la Sección 1 de las Directrices se establecen sus objetivos.

Párrafo 1.1

- ◆ En las Directrices se persigue mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.
- ◆ Pretenden mejorar la gobernanza de la tenencia para el beneficio de todos, con énfasis en la población vulnerable y marginada.
- ◆ Pretenden mejorar la gobernanza de la tenencia cumpliendo los objetivos en materia de:
 - seguridad alimentaria y realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada;
 - erradicación de la pobreza;
 - creación de medios de vida sostenibles;
 - estabilidad social;
 - seguridad de la vivienda;
 - desarrollo rural;
 - protección del medio ambiente, y
 - desarrollo económico y social sostenible.
- ◆ Todos los programas, políticas y asistencia técnica destinada a mejorar la gobernanza de la tenencia deberían ser coherentes con las obligaciones existentes en virtud del Derecho internacional, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La Sección 17 dispone de cinco párrafos sobre la mejora de la gobernanza de la tenencia mediante el registro de derechos y parcelas, cuyos puntos clave se muestran en el siguiente cuadro:

Párrafo 17.1

- ◆ Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas de registro con miras a mejorar la seguridad de la tenencia y el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados.
- ◆ Los sistemas de registro deberían poder registrar derechos de tenencia individual y colectiva de propiedad del Estado y el sector público, el sector privado y los pueblos indígenas y otras comunidades que se sirven del derecho consuetudinario.
- ◆ Los sistemas deberían registrar, mantener y difundir derechos y deberes de tenencia, así como los titulares de los derechos y deberes, las parcelas o explotaciones que guardan relación con tales derechos y deberes.

Párrafo 17.2

- ◆ Los sistemas deberían ser adecuados para circunstancias particulares, en particular los recursos humanos y financieros disponibles.
- ◆ Los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia deberían registrarse de un modo adecuado desde el punto de vista sociocultural.

Párrafo 17.2	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Para garantizar la transparencia y la compatibilidad con otras fuentes de información, los sistemas de registro deberían incluirse en un marco integrado junto a otros sistemas de información espacial. ◆ El sistema debería permitir la integración de los registros de todos los derechos de tenencia, ya sea pertenecientes al Estado y el sector público, al sector privado o los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. ◆ Cuando no fuese posible registrar los derechos de tenencia de pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, o de ocupación en asentamientos informales, debería procederse con especial cuidado para evitar registrar en esas zonas derechos que resulten incompatibles.
Párrafo 17.3	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Todos deberían poder registrar sus derechos de tenencia sin discriminación. ◆ Cuando proceda, los organismos deberían poner en funcionamiento centros u oficinas móviles para mejorar el acceso, especialmente en lo que respecta a los grupos vulnerables. ◆ Debería considerarse recurrir a profesionales del lugar, como abogados, notarios, agrimensores y especialistas en ciencias sociales, para que ayuden a proporcionar al público información sobre derechos de tenencia.
Párrafo 17.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Deberían simplificarse los procedimientos y utilizarse tecnologías adecuadas a las condiciones locales para reducir los tiempos y costos de la realización de sus servicios. ◆ La exactitud de las mediciones espaciales de las parcelas y otras unidades territoriales deberían ser suficientes para satisfacer las necesidades locales y, de ser necesario, podrían mejorarse con el tiempo. ◆ Debería relacionarse la información sobre los derechos de tenencia, los titulares de esos derechos y las unidades territoriales. ◆ Los registros deberían estar indizados por unidades territoriales, así como por titulares, a fin de que se puedan identificar derechos o intereses excluyentes entre sí. ◆ Deberían darse a conocer los registros de derechos de tenencia para permitir que organismos estatales y gobiernos locales mejoren sus servicios. ◆ La información debería darse a conocer de conformidad con las normas nacionales y debería incluir datos desglosados en relación con los derechos de tenencia.
Párrafo 17.5	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Todos deberían poder acceder fácilmente a la información sobre derechos de tenencia. ◆ El intercambio de información sobre derechos de tenencia debería estar sujeto a restricciones de privacidad, pero estas no deberían impedir sin necesidad que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales. ◆ Debería prevenirse la corrupción mediante la divulgación de los procesos, requisitos, tasas y exenciones, si las hubiere, así como de los plazos para dar una respuesta a las peticiones de servicios.

La Sección 7 trata sobre las salvaguardias que deberían aplicarse cuando se asignan o se reconocen por primera vez los derechos de tenencia. Aborda la creación de registros, es decir, el primer registro:

Párrafo 7.1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cuando los Estados reconozcan o asignen derechos de tenencia, deberían establecer salvaguardas con el propósito de evitar la violación o la extinción de derechos de tenencia ajenos, incluidos los derechos legítimos que no están amparados por la ley en la actualidad. ◆ Mediante las salvaguardas debería protegerse a las mujeres y personas vulnerables, quienes poseen derechos subsidiarios de tenencia, tales como los derechos de recolección.
Párrafo 7.3	<ul style="list-style-type: none"> ◆ En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. ◆ Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta (de conformidad con el párrafo 9.9 en el caso de los pueblos indígenas y el principio 3B.6 y en el caso de las otras comunidades). ◆ Los Estados deberían facilitar el acceso a la justicia a quienes consideren que sus derechos de tenencia no han sido reconocidos.
Párrafo 7.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían asegurar que las mujeres y los hombres gocen de igualdad ante los derechos de tenencia de reconocimiento reciente y que tales derechos estén reflejados en los registros. ◆ Cuando fuese posible, el reconocimiento y la asignación jurídica de los derechos de tenencia debería llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia. ◆ Se debería proporcionar asesoramiento legal en particular a las personas pobres y vulnerables. ◆ Para la inscripción inicial de los derechos de tenencia, incluidos los procesos de elaboración de cartografía de los mismos, se debería proceder conforme a enfoques basados en prácticas locales apropiados con el objeto de incrementar la transparencia.

En la Sección 9 figuran algunos aspectos respecto de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

Párrafo 9.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían proporcionar derechos legítimos de tenencia a los pueblos indígenas y otras comunidades. ◆ El reconocimiento debería tener en cuenta la tierra, las pesquerías y los bosques que: <ul style="list-style-type: none"> ➢ utiliza exclusivamente una comunidad, y ➢ comparten distintas comunidades.
Párrafo 9.6	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. ◆ Si las reformas constitucionales o jurídicas reforzasen los derechos de las mujeres y las pusiesen en situación de conflicto con las costumbres, todas las partes deberían cooperar para que estos cambios sean incorporados en los sistemas consuetudinarios de tenencia.
Párrafo 9.8	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían proteger a los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia contra el uso no autorizado de sus tierras, pesquerías y bosques por parte de terceros. ◆ Si la comunidad no se opusiera a ello, los Estados deberían prestar su colaboración para documentar y divulgar la información sobre la naturaleza y localización de la tierra, las pesquerías y los bosques que la comunidad utiliza y controla. ◆ Cuando los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia se documenten oficialmente, tales derechos deberían registrarse junto a los demás derechos de tenencia públicos, privados y comunales con el objeto de evitar reclamaciones conflictivas.
Párrafo 9.11	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían respetar y promover los enfoques consuetudinarios que utilizan los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de resolución de conflictos en torno a la tenencia dentro de las comunidades. Este apoyo debería prestarse de modo tal que sea coherente con las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. ◆ Cuando la tierra, la pesca y los bosques son utilizados por más de una comunidad, se deberían reforzar o crear instrumentos destinados a la resolución de los conflictos entre comunidades.

La Sección 8, relativa a tierras, pesquerías y bosques de dominio público, también comprende algunos párrafos pertinentes:

Párrafo 8.3	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Existen tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que a veces se denominan bienes comunes). ◆ Los Estados deberían reconocer y proteger tales tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado.
Párrafo 8.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían tratar de construir una información de tenencia actualizada sobre la tierra, la pesca y los bosques que son de su propiedad o están bajo su control creando y manteniendo inventarios accesibles. ◆ En estos inventarios se deberían registrar los organismos responsables de la administración, así como los derechos de tenencia legítima que correspondan a los pueblos indígenas y a otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y al sector privado. ◆ Cuando sea posible, los Estados deberían asegurar que los derechos de tenencia públicos se registren junto a los de pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y el sector privado en un sistema registral único, o que los distintos registros que los contienen estén vinculados mediante un marco común.
Párrafo 8.5	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían determinar qué tierras, pesquerías y bosques de los que poseen o controlan serán retenidos y utilizados por el sector público, cuáles serán asignados a otros clientes y bajo qué condiciones.
Párrafo 8.9	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. ◆ La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo, a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género. ◆ Cuando fuese posible, los Estados deberían asegurar que los derechos recientemente asignados hayan sido registrados junto a otros derechos de tenencia en un sistema registral único, o que los distintos registros que los contienen "estén vinculados entre sí por un marco común." ◆ Los Estados y los actores no estatales deberían tratar de impedir la corrupción en la asignación de los derechos de tenencia.

En la Sección 10 se abordan los derechos informales.

Párrafo 10.1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cuando exista la tenencia informal, los Estados deberían reconocerla de tal manera que dicha tenencia respete los derechos formales vigentes con arreglo a la legislación nacional y de forma que se reconozca la realidad de la situación y se fomente el bienestar social, económico y medioambiental. ◆ Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. ◆ El proceso de establecimiento de estas políticas y legislaciones debería ser participativo, debería mantener una sensibilidad ante las cuestiones de género y debería tratar de disponer un apoyo técnico y jurídico para las comunidades y los individuos afectados. ◆ Los Estados deberían, en particular, reconocer la aparición del derecho de tenencia informal producto de las migraciones en gran escala.
Párrafo 10.3	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Siempre que los Estados reconozcan legalmente la tenencia informal, deberían hacerlo a través de procesos participativos, teniendo en cuenta la perspectiva de género y con especial consideración para los arrendatarios. ◆ Los procesos deberían facilitar el acceso a los servicios de legalización y minimizar los costos. ◆ Los Estados deben esforzarse por proporcionar apoyo técnico y jurídico a las comunidades y a los participantes.
Párrafo 10.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas con el fin de limitar la tenencia informal resultante de la complejidad excesiva en los requisitos legales y administrativos para el cambio del uso y la explotación de la tierra. ◆ Para facilitar los procedimientos de cumplimiento, los requisitos y procesos relacionados con la explotación deberían ser claros, sencillos y asequibles.
Párrafo 10.6	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cuando no sea posible un reconocimiento legal de la tenencia informal, los Estados deberán impedir los desalojos forzosos que contravengan a las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.

La Sección 21 también contiene material pertinente en relación con la solución de controversias en torno a derechos y parcelas.

Párrafo 21.1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia. ◆ También debería facilitarse el acceso a medios alternativos de solución de controversias. ◆ Los Estados deberían proporcionar posibilidades de recurso eficaces para solucionar controversias y el derecho de apelación, y los recursos deberían aplicarse con prontitud. ◆ Deberían ponerse a disposición de todos mecanismos con el fin de evitar o resolver las posibles controversias en una fase preliminar, bien en el seno del organismo de ejecución o fuera de él. ◆ Los servicios de solución de controversias deberían ser accesibles para todos —mujeres y hombres— en cuanto a su localización física, los idiomas utilizados y los procedimientos.
Párrafo 21.2	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados podrían estudiar: <ul style="list-style-type: none"> ➢ el establecimiento de tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir las disputas sobre los derechos de tenencia; ➢ la creación, en el seno de las autoridades judiciales, puestos de peritos para los asuntos técnicos, y ➢ tener tribunales especiales para solucionar las controversias sobre ordenación reglamentada del territorio, agrimensura y valoración.
Párrafo 21.3	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían reforzar y desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos, especialmente en el plano local. ◆ En los casos en que existan formas consuetudinarias o de otro tipo para la solución de controversias, estas deberían comprender procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia.
Párrafo 21.4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados podrán estudiar el recurso a los organismos de ejecución a fin de solucionar aquellas controversias sobre las que estos últimos tengan competencia técnica; así, por ejemplo, los encargados de la agrimensura podrían solucionar las controversias sobre límites entre parcelas individuales dentro de los contextos nacionales. ◆ Las decisiones deberían presentarse por escrito y basarse en juicios objetivos; debería existir el derecho de apelación ante las autoridades judiciales.
Párrafo 21.5	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los Estados deberían tratar de impedir la corrupción en los procesos de solución de controversias.
Párrafo 21.6	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Al proporcionar mecanismos de solución de controversias, los Estados deberían esforzarse por proporcionar asistencia jurídica a las personas vulnerables y marginadas con el fin de garantizar a todos el acceso a la justicia sin discriminaciones. ◆ Las autoridades judiciales y otros órganos deberían garantizar que su personal tenga los conocimientos y las competencias necesarios al objeto de proporcionar los servicios mencionados.

En particular, la Sección 17 (y otras secciones) debería leerse conjuntamente con la Sección 6, que trata sobre la prestación de servicios.

<p>Párrafo 6.1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ En la medida en que lo permitan los recursos, los organismos y las autoridades judiciales deberían disponer de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz y con sensibilidad ante las cuestiones de género. ◆ El personal, en todos los niveles, debería recibir una capacitación continua. ◆ El personal debería ser contratado con el debido cuidado con el objeto de garantizar la igualdad social y de género.
<p>Párrafo 6.2</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La prestación de servicios debería ajustarse a las obligaciones existentes del Estado en el marco del derecho nacional e internacional, y a sus compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.
<p>Párrafo 6.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los servicios deberían ser rápidos, accesibles y no discriminatorios. ◆ Deberían eliminarse los requisitos jurídicos y de procedimiento innecesarios. ◆ El Estado debería someter a examen los servicios de los organismos y las autoridades judiciales e introducir mejoras cuando sea necesario.
<p>Párrafo 6.4</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los organismos y las autoridades judiciales deberían servir a la totalidad de la población, ofreciendo servicios a todos, incluidas las personas que viven en zonas remotas. ◆ Los servicios deberían ser veloces y eficientes, utilizando la tecnología apropiada en cada lugar a fin de incrementar la eficiencia y las posibilidades de acceso. ◆ Se deberían elaborar directrices internas que permitan al personal aplicar de manera fiable y coherente políticas y leyes. ◆ Los procedimientos deberían simplificarse sin que se comprometan la seguridad de la tenencia o la calidad de la justicia. ◆ Deberían difundirse ampliamente materiales explicativos en los idiomas correspondientes e informarse a las personas de sus derechos y responsabilidades.
<p>Párrafo 6.5</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Las políticas y leyes deberían fomentar el intercambio adecuado de la información relativa a los derechos de tenencia para su utilización eficaz por parte de todos. ◆ Deberían elaborarse estándares nacionales para que pueda compartirse la información, teniendo en consideración los estándares internacionales y regionales que rigen al respecto.
<p>Párrafo 6.6</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Deberían considerarse medidas adicionales para apoyar a los grupos vulnerables o marginados que, de otro modo, no podrían acceder a los servicios. ◆ Estas medidas deberían incluir el asesoramiento jurídico, como asistencia legal, y tal vez también la prestación de servicios por parte de consejeros jurídicos no abogados o técnicos agrimensores para-profesionales paraprofesionales y de servicios móviles para las comunidades asentadas en lugares remotos y los pueblos indígenas nómadas.
<p>Párrafo 6.7</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los organismos y las autoridades judiciales deberían impulsar una cultura basada en el servicio y el comportamiento ético. ◆ Para mejorar el nivel y la calidad de los servicios prestados, satisfacer las expectativas y responder a las nuevas necesidades, dichas entidades deberían solicitar con regularidad comentarios y sugerencias, por ejemplo, mediante encuestas o la intervención de grupos especializados. ◆ Deberían publicar sus normas de rendimiento y comunicar periódicamente los resultados obtenidos. ◆ Los usuarios deberían poder formular quejas tanto en el seno del organismo (por ejemplo, mediante un examen administrativo) o externamente (por ejemplo, a través de un examen independiente o un ombudsman).
<p>Párrafo 6.8</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Las asociaciones profesionales competentes deberían elaborar, divulgar y supervisar la aplicación de unas normas éticas de comportamiento de elevado perfil. ◆ Dichas normas deberían cumplir las normas éticas aplicables de los sectores público y privado; en el caso de que las violasen, las partes deberían someterse a medidas disciplinarias. ◆ Cuando no existan tales asociaciones, el Estado debería procurar un entorno que lleve a su establecimiento.
<p>Párrafo 6.9</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Todos deberían tratar de impedir la corrupción. ◆ Deberían adoptarse medidas de lucha contra la corrupción y hacerse cumplir, por ejemplo, a través del establecimiento de controles y equilibrios, la limitación del uso arbitrario del poder, la resolución de los conflictos de intereses y la adopción de normas y reglamentos claros. ◆ Debería facilitarse la revisión administrativa o judicial de las decisiones de los organismos. ◆ Los empleados de los organismos deberían rendir cuentas de sus actos. ◆ Al mismo tiempo, deberían proporcionárseles los medios para desempeñar con eficacia sus funciones. ◆ Además, los empleados deberían gozar de protección ante las interferencias en sus funciones y ante las represalias por la denuncia de actos de corrupción.

Como sucede en otras partes de las Directrices, los principios de la Sección 3 se incorporan en estas secciones.

Los principios generales figuran en la Sección 3A:

Principios generales de las Directrices

En el párrafo 3.1 se identifican las medidas que ha de adoptar el Estado:

1. Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.
2. Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
3. Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia. Deberían llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos; por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos.
4. Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles. Los Estados deberían proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropien por motivos de utilidad pública.
5. Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Deberían tomar medidas activas para evitar que surjan disputas por la tenencia y deriven en conflictos violentos. Deberían tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos.

En el párrafo 3.2 se determinan una serie de medidas que han de adoptar los actores no estatales en el contexto general de la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.

- e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.
8. Transparencia: definir claramente y difundir ampliamente las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y dar amplia difusión a las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.
 9. Rendición de cuentas: responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho.
 10. Mejora continua: mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes.

Los principios de aplicación figuran en la Sección 3B:

Principios de aplicación de las Directrices

1. Dignidad humana: reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.
2. No discriminación: nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
3. Equidad y justicia: reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional.
4. Igualdad de género: garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deberían asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital.
5. Enfoque holístico y sostenible: reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.
6. Consulta y participación: establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.
7. Estado de derecho: adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional

Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia

- FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 1. Roma.
- FAO.** 2013. *Mejorando la gobernanza de la tenencia forestal. Una guía práctica.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 2. Roma.
- FAO.** 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 3. Roma.
- FAO.** 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas: guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 4. Roma.
- FAO.** 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 5. Roma.
- FAO.** 2016. *Improving governance of pastoral lands: implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Governance of tenure technical guide No. 6. Rome.
- FAO.** 2016. *Gobernanza responsable de la tenencia: Guía técnica para inversionistas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 7. Roma.
- FAO.** 2016. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 8. Roma.
- FAO.** 2017. *Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 9. Roma.
- FAO.** 2017. *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 10. Roma.

Existen numerosos sistemas de registro en todo el mundo que ayudan a lograr la seguridad de la tenencia y aportar otras ventajas a las personas que poseen derechos de tenencia, pero también hay muchos sistemas que no funcionan bien y es posible que se pongan obstáculos de forma involuntaria o deliberada para evitar que las personas usen dichos sistemas. En la presente guía se ofrecen consejos prácticos sobre cómo mejorar las formas existentes de registrar derechos, de modo que las ventajas y la protección que ofrecen los sistemas

de registro puedan estar a disposición de todo el mundo sin ningún tipo de discriminación. Proporciona orientación sobre la manera de aplicar los principios y las prácticas que figuran en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Esta guía va de la mano de la guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 9, que se centra en la creación de un nuevo sistema de registro de derechos de tenencia y la realización de un primer registro.

ISBN 978-92-5-130089-3



9 789251 300893

I7568ES/1/12.17