



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

FICHA METODOLÓGICA
REGULARIZACIÓN, SANEAMIENTO Y TITULACIÓN (RST)

Fabrice Edouard
Myriam Jarquin
FAO

Contenido

1 PRESENTACIÓN	3
1.1 Objetivos de la Ficha	3
1.2 Conceptos relacionados	3
1.3 Actores involucrados en los procesos de regularización saneamiento y titulación.....	4
2 EFECTOS ESPERADOS DE LOS PROCESOS DE RST	5
3 FACTORES QUE AFECTAN LOS PROCESOS DE RST.....	6
3.1 Factores Pertinentes al Marco Legal:	6
3.2 Factores pertinentes al grado de participación ciudadana:	7
4 FORMA DE INTERVENCION DE LOS PAT.....	8
4.1 Necesidades de priorización de los procesos de RST	8
4.2 Selección de los métodos de RST	9
4.3 Aspectos clave a garantizar en los procesos de RST.....	10
4.4 La Ruta Crítica en los procesos de RST	11
5 ASPECTOS CLAVE EN LA EVALUACION DE LOS PROCESOS DE RST	13
5.1 Los indicadores de monitoreo y evaluación de los procesos de RST.....	13
5.2 Presentación de los Resultados de los procesos de RST	14
ANEXOS	17
Anexo 1: Elementos para realizar el diagnóstico de la Tenencia	17
Anexo 2: Instrumento de reporte de los avances de procesos de RST	19
Gráficos	
Gráfico 1: Flujo de procesos para la titulación.....	12
Gráfico 2: Análisis de Ruta Crítica.....	13
Cuadros	
Cuadro 1: Contribución de los procesos RST a los objetivos de los PAT	5
Cuadro 2: Desglose del indicador de regularización en el marco de Resultados de las IAT	6
Cuadro 3: Forma de monitoreo de los procesos de RST.....	14
Cuadro 4: Contenido posible de los informes de evaluación sobre los procesos de RST.....	16

1 PRESENTACIÓN

1.1 Objetivos de la Ficha

Esta ficha tiene como objetivo presentar las diferentes opciones que pueden ser utilizadas para conocer -en diferentes momentos del ciclo del proyecto- la eficiencia y eficacia de los procesos de regularización, saneamiento o titulación (RST) en favor de hombres y mujeres y grupos de interés colectivo. Estos procesos se realizan a través de las distintas instituciones que integran los Sistemas de Administración de Tierras (SAT) gracias a la inversión de los Proyectos de Administración de Tierras (PAT).

Los procesos de RST buscan fortalecer la seguridad y certeza jurídica de la tenencia entregando títulos reconocidos por las IAT de los derechos de propiedad de los ciudadanos hombres y mujeres del sector urbano y rural. Asimismo se impulsan procesos de regularización basados en la garantía jurídica de la propiedad que buscan que los datos provenientes del Catastro y Registro de la Propiedad sean coincidentes.

El efecto esperado de los PAT en la materia es contribuir a fortalecer la seguridad de la tenencia a través de promover la transformación de los derechos no reconocidos por las IAT en derechos basados en los marcos jurídicos de los poseedores para que se conviertan en propietarios legales de sus inmuebles, en forma individual o colectiva. Asimismo, los PAT deben dar una atención especial para evitar toda forma de discriminación en el acceso a nuevos títulos y a los procesos de RST, en particular para las comunidades y territorios indígenas y las mujeres (ver [Ficha Plan seguimiento de la titulación de CyTI](#) y [La equidad de género en los PAT](#)).

1.2 Conceptos relacionados a la RST

A continuación se presentan los principales conceptos empleados en esta ficha:

La regularización de la tenencia o regularización de la propiedad: se refiere al proceso administrativo que tiene por objeto el reconocimiento jurídico de los derechos sobre la posesión de la tierra ejercida por particulares durante varios años. También puede consistir en la identificación de los derechos sobre inmuebles en aspectos distintos a lo legal a lo físico, como la ocupación sin título y el restablecimiento de límites después de litigios.. Puede igualmente ser considerada como una política de Estado, cuando se encamina a sanear una problemática de posesión ilegal frecuente en un territorio. El objetivo de la regulación de tierras es evaluar y adoptar formas legales, que permitan agilizar la entrega de los predios fiscales urbanos, o de baldíos, que de acuerdo con la ley, deben ser titulados a quienes los vienen ocupando. Pretende: a) facilitar la negociación de los predios ocupados, que pertenecen a particulares, con la construcción de vivienda de interés social; b) agilizar los procesos tenencia que adelanta la justicia ordinaria; y c) adoptar un formato estandarizado para la elaboración de títulos, con identificación predial clara y única.

Saneamiento: El acto de saneamiento se realiza a través de un proceso de regularización ante o por la autoridad competente mediante la cual se adjudica un [Derecho Real](#), en el que se describen las características físicas del inmueble e inscribe en el Registro de la Propiedad. El saneamiento tiene dos dimensiones:

- i) **El saneamiento legal:** Es adjudicar un derecho real a una persona natural o jurídica e inscribir su bien inmueble en los Registros Públicos.
- ii) **El saneamiento Físico:** Consiste en la identificación física del predio determinando su forma, dimensiones, colindancias y ubicación geográfica

Titulación Social. Es la fase final del procedimiento de regularización con fines de reconocimiento por el Estado de los derechos de posesión de los hombres y mujeres que por su situación económica no pueden cubrir con recursos propios los costos que implica tal proceso. Asimismo, este tipo de titulación aplica de manera general a los terrenos que pertenecen al Estado y para los que la autoridad institucional puede extender a los beneficiarios un Documento Público de origen administrativo o notarial.

1.3 Actores involucrados en los procesos de regularización saneamiento y titulación

Los principales actores del procedimiento de RST pertenecen a las IAT, entidades subnacionales y la sociedad civil:

- **Sociedad Civil**, demandantes hombres y mujeres en forma individual de la regularización/titulación de la tenencia de la tierra o mancomunado, así como organismos no gubernamentales, patronatos, comités de barrios, agrupaciones comunales.
- **Comunidades y territorios indígenas**, demandantes de la titulación y reconocimiento por mandato legal o consuetudinario de sus derechos de propiedades de origen ancestral.
- **Institución Nacional de regulación y titulación:** realiza un expediente jurídico con la caracterización del beneficiario y de la parcela, su forma de tenencia y derechos a otorgar; realiza saneamiento legal de la parcela inscribiendo a favor del Estado a través de minutas, documentos notariales o resoluciones y extiende títulos cumpliendo con los requisitos y procedimientos administrativos regulados y establecidos por la legislación vigente en la materia.
- **Registros Públicos**, emiten certificación de la situación registral del Bien Inmueble y registra los títulos bajo la modalidad *de Folio Individual* o [Folio Real](#).
- **Catastro Físico**, emite información sobre la situación física de la parcela, mediante procesos masivo o a demanda, emite certificación registral para efecto de titulación.
- **Gobiernos Locales:** en algunos países forman parte de las instituciones que transmiten derechos de propiedad formal o ejidal, titulado o brindando arriendo con derecho de superficie, goce y disfrute de la propiedad.

- **Institución de Hacienda Pública o Finanzas:** informa y paga sobre el valor del inmueble en caso de indemnización en casos de expropiación por utilidad pública, confiscación¹, asentamientos espontáneos en propiedad privada.

2 EFECTOS ESPERADOS DE LOS PROCESOS DE RST

Los procesos de RST de los derechos de propiedad pueden variar de un país a otro de acuerdo a las formas específicas de tenencia y la evolución de los marcos jurídicos y normativos. Sin embargo, el estado ideal para un SAT es tener el número más elevado posible de parcelas debidamente legalizadas e inscritas en los Catastros y Registros de la propiedad, bajo el sistema de [Folio Real](#), en propiedad individual o colectiva.

En el cuadro 1 se presenta los principales efectos de esta situación de acuerdo a los objetivos principales de los PAT

Cuadro 1: Contribución de los procesos RST a los objetivos de los PAT

Objetivo de los PAT	Contribución de los procesos de regularización, saneamiento o titulación
Seguridad y Certeza Jurídica de la tenencia y claridad de los derechos formales	La regularización, saneamiento o titulación de los derechos de propiedad contribuyen directamente al fortalecimiento de la seguridad y certeza jurídica de la tenencia y claridad de los derechos formales.
Mayor control de la tierra por parte de las mujeres	La evolución de los marcos legales y normativos de los SAT en América latina está generando mayores oportunidades para que las mujeres puedan ser beneficiarias de los títulos, en forma individual o mancomunada con miembros de sus familias. Esta situación ocurre generalmente en los procesos de titulación que se realizan en tierras del Estado.
Incremento del valor de la propiedad	La declaración de existencia legal de un título o de otra forma de derecho de tenencia de una propiedad regularizada, y la facultad de éstas de que su Derecho de Propiedad sea reconocido frente a terceros, aumentan el valor de su inmueble.
Facilidad para el gravamen de los Bienes	La propiedad titulada o regularizada permite el acceso al crédito, al ser objeto de garantías bancarias.
Mayor porcentaje del territorio cubierto por las instituciones de administración de tierras (IAT)	Al incrementar el número de propiedades inscritas en los registros y catastros bajo el sistema de Folio Real, el SAT tendrá una cobertura ampliada que poco a poco podrá ser extendida a nivel nacional.
Información confiable sobre las propiedades	Al tener un mayor número de propiedades regularizadas, saneadas o tituladas, la información sobre la tenencia de la tierra que pueden proporcionar los sistemas de registro se volverá más confiable.
Fortalecer el manejo sostenible de la tierra	El fortalecimiento de los derechos de tenencia es frecuentemente asociado al desarrollo de prácticas más sostenible del aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, porque los ocupantes pueden establecer planes de manejo a más largo plazo.

¹ Caso Nicaragua en el periodo de los años 80, conforme las leyes de la propiedad dictadas por el Estado.

El Indicador específico que figura en el [Marco de resultado de las IAT](#) se construye como presentado en el cuadro 2.

Cuadro 2: Desglose del indicador de regularización en el marco de Resultados de las IAT

INDICADORES	SUB INDICADORES	VARIABLES
Proceso de regularización de la tenencia implementado	Tipología de Procesos de Regularización utilizados adaptados a las características de tenencia prevalentes	Modelos de Procesos de Regularización que se adaptan o integran características particulares de tenencia
		Existencia de una estructura de coordinación o integración de esfuerzos multi-institucional
		Esquema confiable de seguimiento de procesos de regularización

3 FACTORES QUE AFECTAN LOS PROCESOS DE RST

Existen varios elementos que afectan la regularización, saneamiento y/o titulación de tierras, entre los más importantes podemos citar: a) Marco Legal que regula las funciones de las IAT, b) Horizonte Temporal, correspondencia entre el tiempo disponible por el PAT para ejecutar y ver resultados, c) Grado de Participación Ciudadana.

3.1 Factores Pertinentes al Marco Legal:

Los principales factores que pueden afectar los procesos desde el punto de vista legal son:

- Autorización de Procedimientos. Las actividades de regularización demandan coincidencias de procedimientos y vínculos legales entre las IAT, lo cual puede requerir cambios o ajustes a sus leyes y reglamentos respectivos. En las áreas urbanas, se puede establecer por vía de los procesos de RST, una regulación especial en cuanto al tamaño máximo de las parcelas, las formas de acceso y las servidumbres necesarias.
- Validez Legal. Generalmente los documentos emitidos por los Registros Públicos tienen plena validez legal y los documentos emitidos por los Catastros Nacionales son referenciales. Por ejemplo, cuando difieren las áreas catastrales con las registrales, se requiere que el dato catastral tenga validez legal y el dato registral se ajuste.
- Titulación a favor de las mujeres: Los marcos legales y normativas pueden favorecer o discriminar el acceso de las mujeres a la titulación, que sea en forma individual o mancomunada con otros miembros de su familia. Los temas jurídicos clave en este caso son ligados a la forma de entrega de los nuevos títulos otorgados por el Estado, la pérdida o mantenimiento de los derechos cuando se dan cambios en el estatuto marital (incluyendo

viuda o divorciada) o la capacidad legal para el acceso a los recursos económicos u otros apoyos institucionales.

- **Derechos, Obligaciones y Dispensas.** Los ciudadanos propietarios tienen derechos y obligaciones que durante un proceso de regularización pueden verse modificados por razones de agilización del proceso. En algunos casos y por razones ligadas al tipo de procedimientos empleados, algunas sanciones y penalidades que tenían que ser aplicadas dentro del Marco Legal deben ser relevadas. **Por otra parte, debe existir también la posibilidad que los propietarios que sientan que sus documentos garanticen mejor sus derechos de tenencia tengan la opción de no participar en un programa de regularización.**
- Cuanto se trata de regularizar la ocupación de personas sobre propiedades privadas, los ocupantes pueden invocar la protección de sus derechos de usucapión y la función social de la propiedad, respaldado por el marco constitucional y legal.
- La regularización de la ocupación de tierras forestales, áreas de protección ecológicas o sensibles y zonas de riesgo de desastre natural puede tener fuertes limitaciones, excepto si existen razones de interés público para realizarlo.
- In ciertos casos donde existe una ocupación de terrenos que nunca habían sido delimitados o no tenían registro de propiedad, el Estado puede en primer lugar titular la tierra a su favor y luego transferir la propiedad a los ocupantes en forma individual o colectiva.
- En ciertos casos, los procesos de RST pueden generar títulos de propiedad que no se registren en las instituciones adecuadas, lo que podría significar una limitación en los derechos reales de tenencia del ocupante y/o también una violación de las salvaguardas de terceros, de acuerdo al marco jurídico.

Si no se anticipan las posibles restricciones a los procesos de RST mencionados anteriormente, el alcance de los objetivos de titulación o fortalecimiento de los derechos de tenencia, a través de los PAT puede ser fuertemente comprometido.

3.2 Factores pertinentes al grado de participación ciudadana:

El éxito de los programas de RST depende también, en cierta medida, del nivel de sensibilización y participación de los interesados.

- **Cultura y forma de tenencia asociada.** En ciertos tipos de tenencia y por regulaciones especiales, existen derechos colectivos asociados a la tenencia de la tierra (tierras y/o espacios comunales, bosques, ecosistemas protegidos, patrimonios históricos o culturales, etc.). Estos deben ser considerados en forma distinta, porque afectan directamente los conceptos de propiedad que manejan sus vecinos. Asimismo, existen prácticas culturales o tradicionales que pueden representar obstáculo para el acceso de las mujeres a la titulación u otras actividades. **Los procesos de monitoreo y evaluación de los PAT deben entonces considerar investigaciones de campo que permiten entender cuáles son los factores**

culturales, sociales o de otra naturaleza que limiten el acceso equitativo de las mujeres a los derechos de la tenencia, aunque existiera un marco legal favorable.

- **Roles de la Población.** Los propietarios tienen distintos roles que asumir en los procesos de regularización, saneamiento y/o titulación, debido a que tienen documentos, historias, relaciones que definen diferentes situaciones legales de posesión de la propiedad. Por ejemplo, en las acciones masivas de regularización los propietarios deben participar activamente en levantamiento de información (visitas, entrevistas, asambleas de propietarios), clarificación de las mismas (exposiciones públicas de resultados) y solución de diferencias (resolución de conflictos entre partes). En este sentido, promover y monitorear la participación activa de comunidades indígenas y mujeres debe ser considerado como prioritarios dentro de los esfuerzos de los PAT.
- **Grado de conflictividad en el territorio.** De acuerdo a los niveles de conflictividad existente en el territorio, que estén directamente o indirectamente relacionados con la tenencia, los procesos de RST tendrán grados distintos de aceptación por parte de la población. En áreas donde las disputas por el acceso a la tierra y aprovechamiento de los recursos naturales son importantes, los PAT deberán establecer medidas y mecanismos especiales para poder lograr los consensos necesarios y los tiempos de intervención serán probablemente mayores (ver [Ficha Seguimiento de los conflictos relacionados con la tenencia de la Tierra](#)).

4 FORMA DE INTERVENCION DE LOS PAT

4.1 Necesidades de priorización de los procesos de RST

Los PAT pueden tener una importante contribución en hacer más efectivo y eficiente los procesos de RST. Para lograr ello, existen dos opciones:

- Estimular a los propietarios y poseedores para que asuman la responsabilidad de legalizar o actualizar el estado de sus posesiones con acceso a los procesos a menor costo y tiempo. Esto se asimila a la *regularización de la propiedad por demanda*.
- Realizar una acción general, enfocada a regularizar o titular las posesiones, conduciendo con ello a un incremento del número de propiedades inscritas y del número [Folios reales](#) en el Registro de la Propiedad. Esto se asimila a la regularización o titulación por *oficio o masivo*,

Con el objetivo de llevar a cabo una fuerte inversión en el incremento de la seguridad y certeza jurídica los PAT suelen priorizar la segunda opción. Sin embargo, esta acción requiere establecer prioridades en los alcances temporales, espaciales y sectoriales:

- **Períodos de Tiempo.** Cada fase del PAT tiene una duración definida, o al menos aproximada, por consiguiente el desarrollo de las actividades de regularización deben ejecutarse durante un periodo determinado, no pueden programarse para duraciones indefinidas.

- **Territorios.** En cada una de sus fases de desarrollo, los PAT suelen priorizar ciertos territorios para realizar los programas de RST. En algunos casos se seleccionan áreas en las que se realizaron anteriormente procesos de reformas agrarias o barrios periurbanos cuya situación jurídica de la tenencia quedó obsoleto en los hechos. En otros casos, se priorizan áreas donde las transacciones sobre los bienes inmuebles son más intensas y por consecuencia formalizar los derechos y los tratos contribuirá al crecimiento económico de la zona.
- **Tipología de irregularidad de la tenencia:** En general los PAT establecen prioridades en cuanto a la categoría de “irregularidad” o de titulación que se pretende resolver. En algunos casos se trata de regularizar tierras del Estado o de la Nación no inscritas en los Registros, en otras tierras que no tienen antecedentes registrales. En otros casos, se buscará solucionar diferencias entre particulares que no permiten hacer coincidir los datos de la parcela con los que figuran en los documentos de propiedad.

4.2 Selección de los métodos de RST

Para llevar a cabo la regularización, una vez que los análisis han determinado cuales son las mejores opciones, y tomando en cuenta que los mecanismos masivos suelen ser de menor costo y mayor efectividad, se debe proceder a definir los métodos de RST. Se asume que el Marco Legal es apropiado², es decir, faculta los procesos de RST mediante la acción directa de las IAT, en las que existe una instancia designada para emitir títulos oficiales. Sin embargo, las fuentes u orígenes de las demandas de regularización y legalización pueden ser diversas. Entre las fuentes a considerar para los programas de RST se encuentra:

1. Barrido Catastral. Si se realizó una investigación jurídica durante el levantamiento catastral de un territorio se puede obtener datos suficientes para proceder a un proceso de RST por oficio en aquellos casos que corresponden a la categoría de irregularidad que los PAT pretenden resolver. Se tiende sin embargo a subestimar los esfuerzos y tiempo que requiere este tipo de análisis.
2. Programas Municipales. A partir de la información de su catastro físico municipal las Alcaldías pueden establecer programas de apoyo a la regularización y saneamiento sobre terrenos que son inscritos a su nombre. Estas instituciones pueden presentar los casos para titulación a la institución responsable.
3. Iniciativas Locales. Cuando emergen conflictos, pueden existir o no iniciativas de orden local, que involucran a organizaciones sociales (grupos campesinos, asociaciones, patronato,

² Este supuesto no siempre es válido, puesto que puede ser necesario hacer reformas legales más o menos importantes dependiendo de la situación. Con la finalidad de no paralizar la actividad de regularización, saneamiento y titulación, es posible llevar a cabo programas piloto que generarán un mayor nivel de experiencia útil para realizar posteriormente cambios legales y normativos más apropiados. Generalmente los municipios son entidades de gobierno, que en su territorio, pueden tomar acciones legales en ese sentido, es decir, conducir programas piloto utilizando sus facultades legales. Otra posibilidad, que requiere mucha confianza de parte de la población, es transferir o renunciar voluntariamente a sus derechos, trasladándoselos al Estado, para que posteriormente éste les restituya sus derechos mediante Títulos avalados por el Estado.

juntas de vecinos, etc.). Estas iniciativas de legalización pueden surgir a partir de eventos no registrados a la acción del PAT (herencias, compra-ventas, tomas de tierras, etc.) o se canalizan por reacción a las labores de barrido.

4. Titulación comunal o intercomunal. Las poblaciones campesinas e indígenas pueden optar por un proceso de titulación colectivo llamado también de tierras comunales que no implica realizar un barrido dentro del área considerada. Si bien en los Países de América Latina, esta modalidad tiene diferentes formas de respaldo legal, la posibilidad suele existir. Los procesos de evaluación de estos casos son presentados en la [Ficha Plan seguimiento de la titulación de CyTI](#).

Estas diferentes opciones de desarrollo de los procesos de RST pueden ser desarrolladas en forma paralela por las IAT y otras instituciones asociadas (por ejemplo organismos especializados en trabajo con indígenas y mujeres o en la resolución de conflictos). Para ello, una acción clave de los PAT consiste en reforzar los mecanismos de coordinación institucional.

5 Aspectos clave a garantizar en los procesos de RST

Independientemente de los enfoques que los estados y gobiernos subnacionales escogieron para el desarrollo de los procesos de RST, los PAT deben asegurar una serie de aspectos clave para contribuir a los objetivos mencionados anteriormente.

- **Comunicación Social.** Los procesos de RST requieren diseñar e implementar programas de comunicaciones dirigidos a la población, con la finalidad de generar confianza, participación, facilitar el consenso dentro de la ciudadanía, así como evitar todas formas de discriminación, en particular para las comunidades indígenas y las mujeres.
- **Coordinación interinstitucional.** A diferencia de otros programas sociales, los procesos de RST requieren generalmente la participación de varias instituciones cuyo grado de especialización es alto y que no siempre han tenido la oportunidad de trabajar juntas en los territorios. Por esta razón, los PAT deben desempeñar una función importante en términos de facilitar la comprensión de las normas y métodos que cada uno desarrolla, las formas de planificación y la coordinación en el terreno de trabajo.
- **Un enfoque inclusivo.** Aún con la necesidad de priorizar los procesos de RST hacia algunos sectores específicos de la población, los PAT deben considerar métodos de trabajo y equipos multidisciplinarios compuestos por hombre y mujeres para evitar la discriminación de los sectores más vulnerables, como suele suceder con las comunidades indígenas y las mujeres.
- **Los diagnósticos jurídicos de la propiedad** a nivel territorial. Con la finalidad de poder medir el alcance real de los procesos de RST es necesario contar con la información de la línea de base sobre la situación de la tenencia en el área de implementación del PAT. Estos

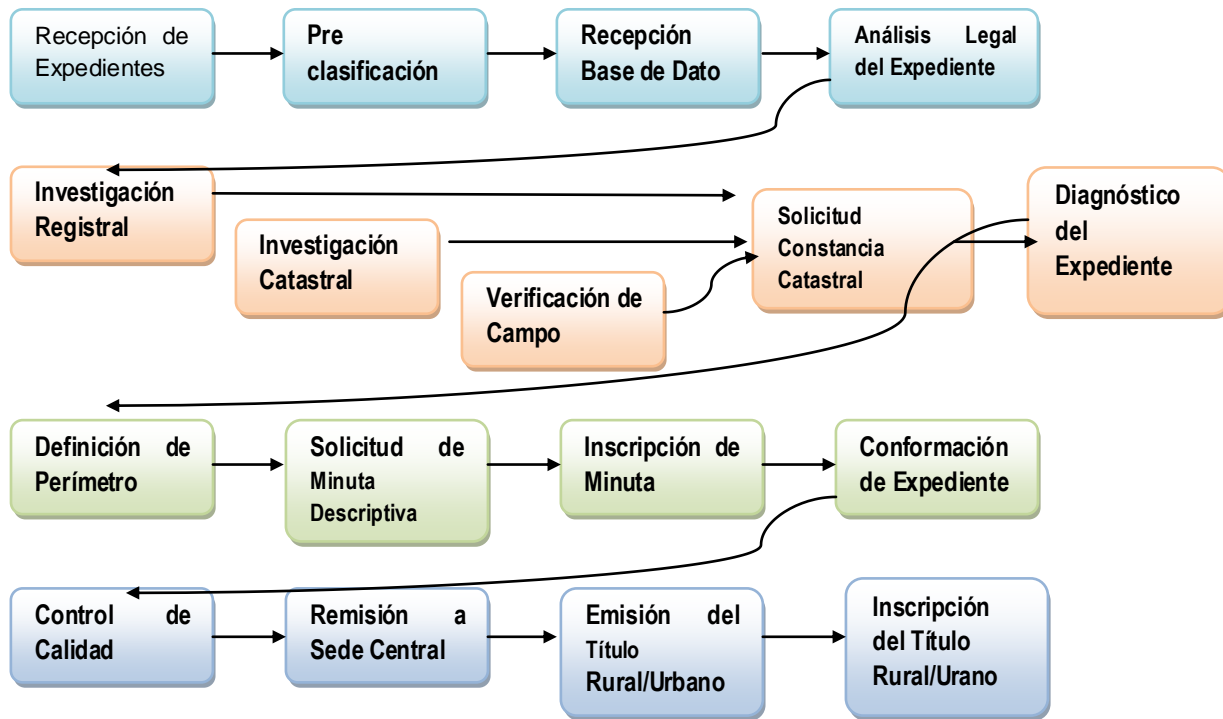
diagnósticos deben ser realizados y actualizados regularmente durante los procesos de levantamiento catastral y registral. (Ver en [anexo 1](#) instrumento para guiar el diagnóstico).

- **Metas de los procesos de RST.** Las metas deben ser definidas con procedimientos establecidos y validados en fases anteriores de los PAT o experiencias previas de las IAT. Lo tiempos para alcanzar cada una de las etapas del proceso deben ser definidas con un marco secuencial, en el que se puede medir costos y tiempo según tipo de procedimientos.
- **Resolución de casos con conflictos.** En los territorios de intervención de los RST, los PAT deben asegurarse que existen mecanismos y actores gubernamentales y no gubernamentales implicados en los procesos de resolución de conflictos que sean por la vía jurídica o del tratamiento alternativo. Como parte de los diagnósticos previos, se debe cuantificar los casos de poseedores y/o propietarios cuyos conflictos de lindero (pretensiones) o posesión fueron atendidos y resueltos comparados con los que fueron identificados en las diferentes etapas del levantamiento catastral (fases de diagnóstico previo, medición, exposiciones públicas, atención posterior, etc.). La [Ficha Seguimiento de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra](#) presenta una propuesta metodológica para poder medir este indicador.
- **Nivel de regularización alcanzado.** Los casos regularizados, saneados y titulados deben ser contabilizados regularmente y desglosados por tipo de beneficiarios: Hombre y mujeres en forma individual, títulos mancomunados, títulos colectivos y otras modalidades establecidas por leyes o por las prioridades del PAT.

6 La Ruta Crítica en los procesos de RST

De acuerdo a la tipología de irregularidad en la tenencia, los procesos de RST pueden tener un número distinto de etapas. Existen procesos sencillos que las instituciones manejan generalmente en sus procesos cotidianos y procesos complejos que involucran situaciones particulares que requieren de la resolución de conflictos, de procesos de indemnización u otros procesos jurídicos. Un caso puede ser considerado como muy complejo cuando involucra un nombre importantes de partes, como individuos o entidades colectivas. En el Grafico 1 se presentan los pasos técnicos que implica un proceso de regularización de tierra del Estado de acuerdo a la experiencia del PRODEP en Nicaragua.

Gráfico 1: Flujo de procesos para la titulación

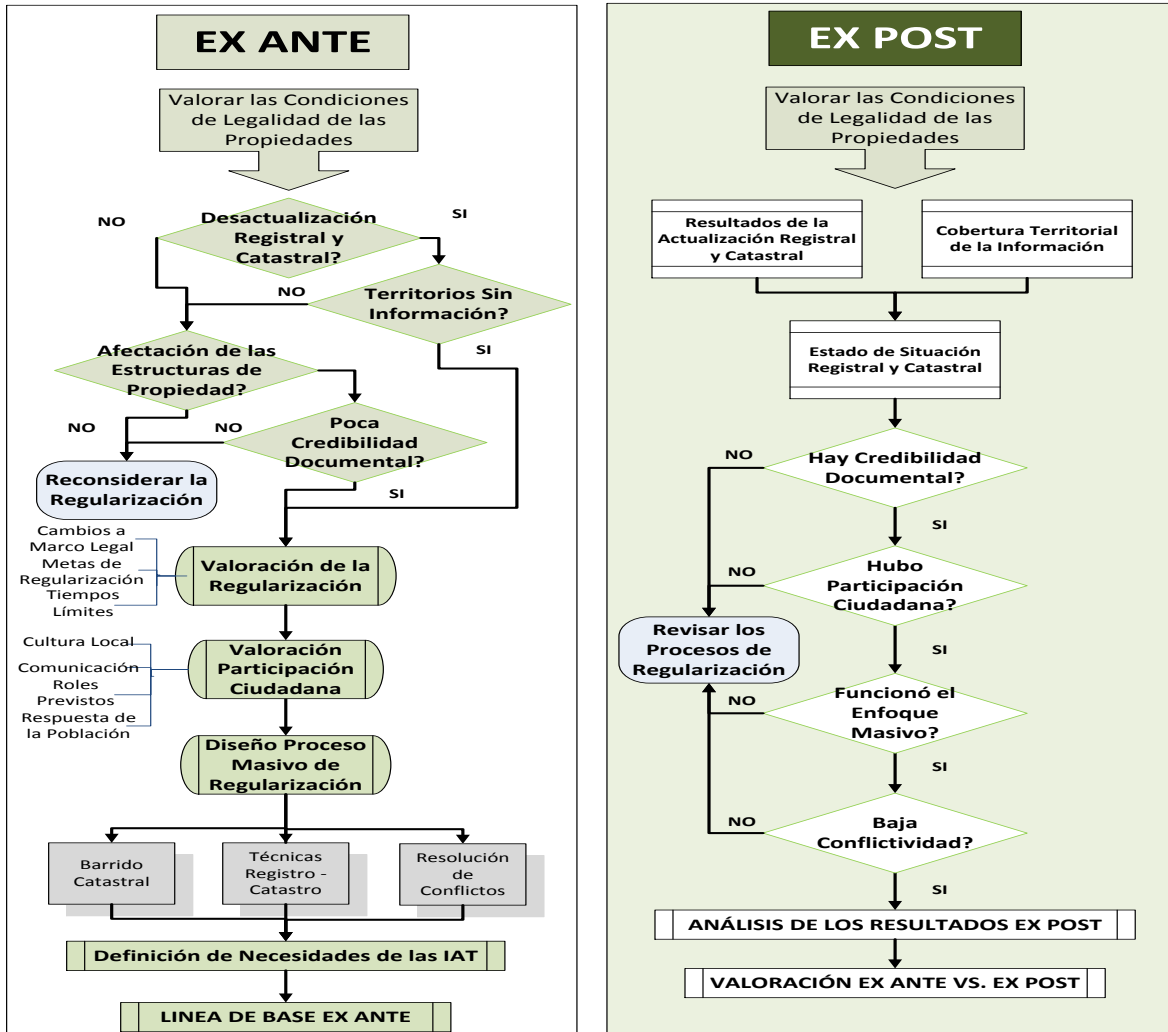


En la preparación de los procesos de RST se debe determinar en qué medida existe una desactualización registral y/o catastral, cómo ésta afecta las estructuras de propiedad y cuál es la percepción de los afectados al respecto.

Estos análisis Ex Ante conducen a valorar la regularización y los mecanismos necesarios para llevar a cabo el saneamiento y la titulación, siempre con la ayuda y participación de la población involucrada.

Realizar el proceso de RST en forma focalizada o masivamente es otro aspecto a evaluar, junto con las necesidades de las IAT participantes y el manejo de los conflictos que surjan. Todo lo anterior se visualiza en el Gráfico 2. Una vez finalizado el PAT, la misma gráfica muestra las acciones dirigidas a evaluar los resultados, midiendo el cambio de condiciones en las IAT, en las situaciones legales de los propietarios y finalmente en el SAT en su conjunto. En la etapa Ex Post se mide y comparan los resultados contra los valores previstos en el análisis Ex Ante.

Gráfico 2: Análisis de Ruta Crítica



7 ASPECTOS CLAVE EN LA EVALUACION DE LOS PROCESOS DE RST

7.1 Los indicadores de monitoreo y evaluación de los procesos de RST

Considerando las funciones clave de los PAT en el proceso de RST, el cuadro 3 presenta una síntesis de los indicadores específicos de la ejecución que deben ser monitoreados y evaluados durante la implementación de los proyectos. Esta matriz puede ser utilizada por los PAT para identificar cuales son los elemento que deben ser introducidos en los sistemas internos de monitoreo y cuáles deben ser realizados, en su debido tiempo, a través de evaluaciones externas.

Es importante considerar que en la sección sobre el Marco de Resultados de los PAT a nivel de los Hogares Beneficiados y la ficha metodológica correspondiente a la evaluación del efecto de los PAT, se provee la metodología y herramientas para conocer los impactos de estos programas en los niveles de vida de la población atendida. Por esta razón el cuadro siguiente no aborda este nivel de objetivo y se concentra sobre los aspectos relacionados con la implementación de los RST.

7.2 Presentación de los Resultados de los procesos de RST

Los informes de evaluación de los procesos de RST impulsados por los PAT deben ser evaluados en diferentes momentos del ciclo del Proyecto. En las fases tempranas de implementación es necesario prestar atención a:

- Las campañas de comunicación social para estar seguros que la población esté bien informada sobre sus derechos y obligaciones, así como los mecanismos de participación
- Existan mecanismos que aseguren la inclusión de los sectores sociales que suelen ser excluidos o discriminados como son las comunidades indígenas y las mujeres
- Exista un planteamiento respecto a asegurar la validez legal de los procesos de RST y en particular de los títulos que se van a entregar en forma individual o colectivo
- Al levantamiento de la información de la línea de base en particular en lo que se refiere al volumen de casos de RST identificado y a la congruencia de las metas establecidas.

Cuadro 3: Forma de monitoreo de los procesos de RST

Indicador de procesos de MRT a monitorear	Medios posibles
Programas de comunicación y sensibilización social	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de canales de comunicación utilizados por cada territorio • Porcentaje de comunidades que participaron a través de sus autoridades en reuniones de información • Nivel de adecuación del diseño de los programas de comunicación a la situación local • Numero de comunicadores sociales implicados y capacitados por cada territorio (hombre, mujeres, origen indígena) • Participación de los sectores de población prioritarias en las reuniones (hombre, mujeres, origen indígena) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de M&E interno a los Proyectos • Evaluación externa de los procesos de comunicación, en fase temprana de la implementación del Proyecto • Entrevistas con autoridades locales y responsables de organizaciones sociales
Coordinación Institucional	
<ul style="list-style-type: none"> • Numero de responsables clave que recibieron capacitación y conocen el funcionamiento de las demás instituciones involucradas (normas, métodos, etc.) • Mecanismos de coordinación funcionando, en forma regular, a nivel central y territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de M&E interno a los Proyectos • Entrevista a los responsables de instituciones, autoridades locales

<ul style="list-style-type: none"> • La elaboración de presupuestos anuales (POA) se realiza a través de reuniones que involucran a las diferentes instituciones • Existen mecanismos, instrumentos y canales de comunicación que permiten un flujo continuo de información, en particular para asegurar un adecuado sistema de M&E. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tema a considerar en las evaluaciones externas de medio término y final de los PAT para general lecciones aprendidas
<p>Diagnóstico de la tenencia</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento formal de diagnóstico de la situación de la tenencia a nivel de territorio o municipio que establece la línea de base de los procesos de RST. • Procesos de actualización periódicos de los diagnósticos de tenencia. • Calidad y confiabilidad de los diagnósticos de la tenencia • Diagnóstico sobre los factores que pueden limitar los procesos de RST (áreas de protección ecológica, zona de riesgo, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de M&E interno a los Proyectos • Evaluación de la calidad y confiabilidad a través de un análisis de muestreo de expedientes
<p>Eficacia y eficiencia de los procesos de RST</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de casos regularizados y saneados. • Número de títulos nuevos entregados. • Costo y tiempo de RST de acuerdo a la tipología de irregularidad y grado de complejidad. • Porcentaje de casos atendidos comparado con los casos identificados en los diagnósticos. • Inscripción de los títulos entregados en los registros de propiedad adecuados. • Sistemas de control establecidos para el monitoreo permanente de los procesos de RST. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ver instrumento en Anexo2 • Sistema de M&E interno a los Proyectos • Evaluación externa de costo, tiempo y validez de los procesos (línea de base, medio término y final).
<p>Inclusión social</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Desglose de los indicadores mencionados anteriormente para evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos en término de número de beneficiarios hombre, mujeres, títulos mancomunados, títulos en favor de población indígena. • Existen salvaguardas y canales de atención jurídica a propietarios que piensan que sus derechos no han sido respetados por los procesos de RST. 	<p>Ver instrumento en Anexo 2</p>
<p>Resolución de conflictos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Casos identificados • casos atendidos • casos solucionados • casos solucionados que implicaron 	<p>Ver Ficha Seguimiento de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra</p>

Cuadro 4: Contenido posible de los informes de evaluación sobre los procesos de RST

Resumen Metodológico y alcance	Breve descripción y justificación de: i) las estrategias, fundamentos legales, arreglos institucionales y métodos previstos para llevar a efecto las labores de RST, ii) una presentación de la forma en la que se atendieron los aspectos de comunicación, inclusión social y coordinación institucional, iii) la eficacia y efectividad resultante de los esfuerzos realizados de acuerdo a las metas establecidas y los diagnósticos de la tenencia.
Casos del Barrido	Síntesis explicativa de las situaciones y condiciones que se esperan o hallan en los territorios donde se utiliza el barrido catastral. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen la inversión del PAT.
Casos de Programas Municipales	Explicación de los esfuerzos coordinados de regularización y titulación que están enmarcados en los programas municipales. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen los gastos del PAT en atención y cooperación con los municipios.
Casos de Iniciativas Locales	Explicación de los mecanismos y espacios de atención a casos provenientes de iniciativas locales e individuales en materia de legalización. Presentación de datos relevantes que validen y justifiquen la inversión del PAT en desarrollar una atención particular a este tipo de iniciativas.
Conclusión sobre el Impacto de las Acciones del PAT en la Regularización/ Titulación	Resumen conclusivo de los esfuerzos de RST llevada a cabo con apoyo e inversiones del PAT en las IAT y el SAT. Explicación del impacto de las acciones de fortalecimiento puestas en acción por el PAT en materia de legalización. Incluir en el resumen conclusivo la visualización de las condiciones Ex Ante y la situación Ex Post, además de integrar una visión Con y Sin el PAT.

ANEXOS

Anexo 1: Elementos para realizar el diagnóstico de la Tenencia

PROCESO MASIVO POR TERRITORIO - COBERTURA PAT			
N°	Descripción	Tipo de Evaluación	
ACTIVIDADES PREPARATORIAS			
1	Levantamiento o Barrido Catastral	Ver fichas relacionadas con los levantamientos catastrales	
2	Exposiciones públicas territoriales		
3	Confrontación bases de datos registrales y catastrales		
4. Diagnostico Jurídico Tenencia de la Propiedad			
Tipo de Tenencia	Situación	Tipo afectación	Acciones a realizar
Terrenos nacionales	Ocupantes con posesión	Regularización	Documento Público para inscribir a favor del Estado y posterior titulación a favor de poseedores.
	Baldías	Regularización	Documento Público para inscribir a favor del Estado
	Ocupantes en zonas especiales por mandato legal. Reservas Naturales, Zonas Costeras, Fronteras.	Reconocimiento posesión, uso y goce	Se emite documento a favor del poseedor conforme lo regula la ley especial, la mayoría de los casos uso y goce.
Propiedad Publica Inscrita	Propiedad formalizada de uso público.	Ninguna	Concordar Registro y Catastro si es irregular regularizar por razones de áreas, ubicación, linderos.
Propiedad Publica No inscrita	No Regularizada	Regularizada	Documento público para inscribir a favor del Estado. No se puede titular, son de uso público.

Propiedad Estatal Inscrita	Regularizada	Ninguna	Concordar Registro y Catastro, si es irregular, regularizar por razones de áreas, ubicación, linderos.
Propiedad Estatal Sector Reformado no titulado	Propiedad inscrita a favor de afectado por leyes especiales	Indemnización y saneamiento	Se inscribe Finiquito Se inscribe a favor del Estado Se titula a ocupantes por interés social y se inscriben.
Propiedad Estatal con Posesión Individual	Ver casos tierras nacionales		
Propiedad Privada Inscrita	Regularizada	Ninguna	Concordar Registro y Catastro, sino regularizar por razones de áreas, ubicación, linderos.
Propiedad Privada con Posesión	Ver casos tierras nacionales y estatales, si el poseedor cumple con la caracterización de interés social, se inscribe a favor del Estado y posteriormente se titula a favor del poseedor. Si no cumple requisitos no se puede titular por el Estado.		
Propiedad Ejidal	Ver casos tierras nacionales, regulaciones de leyes municipales, se entregan títulos de arrendamiento con uso y goce, no se titulan		
Propiedad Comunitaria	Comunidades tienen posesión	Formalización	Se reconocen derechos ancestrales y se transfieren dominio a favor de Comunidades.

Anexo 2: Instrumento de reporte de los avances de procesos de RST

Periodo de _____ a _____

Fuentes	Hombre	Mujeres	Mancomu- nado	Titulo colectivo (TC)	Hogares titulados TC
Casos del Barrido					
Títulos Emitidos					
% Resolución					
Casos Regularizados					
Casos Saneados					
Costo Total Regularización					
Costo Promedio por Parcela/Lote					
Tiempo Promedio por Parcela/Lote					
Títulos Emitidos					
% Resolución					
Casos Regularizados					
Casos Saneados					
Costo Total de Regularizar					
Costo Promedio por Parcela/Lote					
Tiempo Promedio por Parcela/Lote					
Títulos Emitidos					
% Resolución					
Casos Regularizados					
Casos Saneados					
Costo Total de Regularizar					
Costo Promedio por Parcela/Lote					
Tiempo Promedio por Parcela/Lote					
TOTAL de TITULOS EMITIDOS					
Conflictos Identificados					
Conflictos Atendidos					
Conflictos Resueltos					

Evaluación Final			
Primera Fase del Proyecto			
N°	Descripción	Tiempo	Costo
1	Levantamiento o Barrido Catastral		
2	Exposiciones públicas territoriales		
3	Confrontación bases de datos registrales y catastrales		
4.	Diagnostico Jurídico Tenencia de la Propiedad		
5	Saneamiento legal y Físico		
6	Emisión de títulos		
7	Inscripción de títulos		

Notas: 2.1 En la ejecución de los PAT la titulación de los derechos de propiedad a favor de la pareja o de la mujer es un indicador de impacto, que se debe medir a través del sistema de registro en sus estadísticas de titulación de la propiedad.