

Documento del  
Banco Mundial

SÓLO PARA USO OFICIAL

Informe No: 47917-HN

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN DE PROYECTO

PARA

CRÉDITO PROPUESTO POR UN MONTO  
DE DEG 20.5 MILLONES  
(US\$32.8 MILLONES EQUIVALENTES)

OTORGADO A LA

REPÚBLICA DE HONDURAS

PARA LA

SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS  
DE HONDURAS (PATH II)

9 de junio del 2011

Desarrollo Sostenible  
Unidad Administrativa de País Centroamérica  
Región América Latina y el Caribe

El presente documento es de disponibilidad pública previa autorización del Directorio, lo cual no implica que sea un resultado supuesto. El documento puede actualizarse según lo disponga el Directorio y su disponibilidad pública se hará de conformidad con la políticas del Banco Mundial referentes al acceso de información

## EQUIVALENCIAS DE MONEDAS

(Tasa de cambio vigente al 9 de junio del 2011)

Unidad Monetaria	=	Lempira Hondureña
HNL 18.59	=	US\$1
US\$1.61	=	DEG 1

## AÑO FISCAL

1º de enero      31 de diciembre

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECI	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional</i>
AMHON	<i>Asociación de Municipios de Honduras</i>
APL	Préstamo Adaptable para Programas
BP	Procedimientos del Banco
CGPP	<i>Confederación General de Patronatos de Pobladores</i>
CONAPON	<i>Comisión Nacional de Política y Normativa del Instituto de la Propiedad</i>
COHEP	<i>Consejo Hondureño de la Empresa Privada</i>
CONPAH	<i>Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras</i>
DCA	Convenio de Crédito para Fomento
DGCG	<i>Dirección General de Catastro y Geografía</i>
DGOT	<i>Dirección General de Ordenamiento Territorial</i>
DGR	<i>Dirección General de Registros</i>
DGRP	<i>Dirección General de Regularización Predial</i>
EA	Estudio Ambiental
GEF	Fondo Mundial para el Medioambiente
FONAC	<i>Foro Nacional de Convergencia</i>
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
ICF	<i>Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre</i>
AIF	Asociación Internacional de Fomento
IHAH	<i>Instituto Hondureño de Antropología e Historia</i>
IHDN	<i>Instituto Hondureño de Derecho Notarial</i>
IHT	<i>Instituto Hondureño de Turismo</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
INA	<i>Instituto Nacional Agrario</i>
INFOP	<i>Instituto Nacional de Formación Profesional</i>
IP	<i>Instituto de la Propiedad</i>
IPDP	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
IPN	Panel de Inspección
IPR	Revisión Independiente de las Adquisiciones
MASTA	<i>Mosquitia Asla Takanka (Unidad de la Mosquitia)</i>
FND	Fundo Nórdico de Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental

OD	Directiva Operacional
MOP	Declaración del Manual Operativo
OP	Política Operacional
AP	Área Protegida
PAD	Documento de Evaluación de Proyecto
PATH	<i>Programa de Administración de Tierras de Honduras</i>
PPI	Plan de Participación Indígena
UCP	Unidad Coordinadora de Proyecto
PDO	Objetivo de Desarrollo del Proyecto
PPF	Servicio de Financiamiento para Preparación de Proyectos
RENOT	<i>Registro de Normativas de Ordenamiento Territorial</i>
RNP	<i>Registro Nacional de Personas</i>
SAG	<i>Secretaría de Agricultura y Ganadería</i>
DEG	Derechos Especiales de Giro
SEDINAFROH	<i>Secretaría de Pueblos Indígenas y Afros de honduras</i>
SEFIN	<i>Secretaría de Finanzas</i>
SEIP	<i>Secretaría del Interior y Población</i>
SEPA	<i>Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones</i>
SEGPLAN	<i>Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa</i>
SERNA	<i>Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente</i>
SIAFI	<i>Sistema de Administración Financiera Integrado</i>
SINAP	<i>Sistema Nacional de Administración de la Propiedad</i>
SINAPH	<i>Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras</i>
SINIT	<i>Sistema Nacional de Información Territorial</i>
SURE	<i>Sistema Unificado de Registros</i>
UEPEX	<i>Unidades Ejecutoras de Proyectos Externos</i>

Vicepresidenta Regional:	Pamela Cox
Director de País:	C. Felipe Jaramillo
Directora del Sector:	Laura Tuck
Administrador del Sector:	Ethel Sennhauser
Jefe del Equipo de Trabajo:	Enrique Pantoja

## CONTENIDO

	Página
<b>I. CONTEXTO ESTRATÉGICO .....</b>	<b>13</b>
<b>A. CONTEXTO DEL PAÍS .....</b>	<b>13</b>
<b>B. CONTEXTO SECTORIAL E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>2</b>
<b>C. OBJETIVOS DE MÁS ALTO NIVEL A LOS QUE CONTRIBUYE EL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO .....</b>	<b>4</b>
1. Beneficiarios del Proyecto .....	5
2. Indicadores de Resultados de los ODP .....	5
<b>III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....</b>	<b>6</b>
<b>A. COMPONENTES DEL PROYECTO.....</b>	<b>6</b>
<b>B. FINANCIAMIENTO .....</b>	<b>9</b>
1. Instrumento Crediticio.....	9
2. Costos y Fuentes de Financiamiento del Proyecto.....	9
<b>C. LECCIONES APRENDIDAS E INCORPORADAS AL DISEÑO DEL PROYECTO .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. EJECUCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>A. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y DE EJECUCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>B. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS .....</b>	<b>11</b>
<b>C. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
<b>V. Riesgos Críticos y Medidas de Mitigación.....</b>	<b>12</b>
<b>VI. RESUMEN DE LOS ANÁLISIS .....</b>	<b>13</b>
<b>A. ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO .....</b>	<b>13</b>
<b>B. ANÁLISIS TÉCNICO .....</b>	<b>14</b>
<b>C. ANÁLISIS FINANCIERO .....</b>	<b>14</b>
<b>D. ADQUISICIONES .....</b>	<b>15</b>
<b>E. ANÁLISIS SOCIAL.....</b>	<b>15</b>
<b>F. ANÁLISIS AMBIENTAL .....</b>	<b>17</b>
<b>ANEXO 1: MARCO DE RESULTADO Y MONITOREO .....</b>	<b>19</b>
<b>ANEXO 2: DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO .....</b>	<b>25</b>
<b>ANEXO 3: MECANISMOS DE EJECUCIÓN .....</b>	<b>34</b>
<b>ANEXO 4: MARCO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS OPERATIVOS (ORAF).....</b>	<b>61</b>

<b>ANEXO 5: PLAN DE APOYO A LA EJECUCIÓN .....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO 6: INTEGRANTES DEL EQUIPO DE TRABAJO .....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO7: PLAN DE ACCIÓN DE GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO 8: ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO.....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXO 9: MAPA BIRF 36992.....</b>	<b>88</b>

## HOJA DE DATOS PAD

Honduras  
Segunda Fase Proyecto de Administración de la Tierra

### DOCUMENTO DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE  
LCSUW

Fecha: 9 de junio del 2011 Director de País: C. Felipe Jaramillo Directora del Sector: Laura Tuck Administradora del Sector: Ethel Sennhauser Jefe del Equipo de Trabajo: Enrique Pantoja	Sectores: General, agricultura, pesca y forestal (55%); Administración de gobiernos locales (25%); Administración del Gobierno Central (20%) Temas: Administración y manejo de la tierra (25%); Derechos privados y reales (25%), Descentralización (24%); Otros desarrollos urbanos (13%) Categoría Ambiental: "B"					
ID Proyecto: P119694 Instrumento Crediticio: Préstamo Adoptable para Programas						
<b>Datos Financieros del Proyecto:</b>						
Plazos propuestos: condiciones más gravosas de la AIF – A vencerse en 20 años con 10 años de gracia y pago del principal del 10% anual entre los años 11 y 20. <input type="checkbox"/> Préstamo <input checked="" type="checkbox"/> Crédito <input type="checkbox"/> Donación <input type="checkbox"/> Garantía <input type="checkbox"/> Otro:						
Costo Total del Proyecto: Cofinanciamiento: Prestatario: Financiamiento Total del Banco: AIF Nuevo Comprometidos	US\$32.8 millones US\$ 0 millones US\$ 0 millones US\$32.8 millones US\$32.8 millones					
Prestatario: REPUBLICA DE HONDURAS Agencia responsable: Instituto de la Propiedad Contacto: Lic. Lidia Alvarez Sagastume, Secretaria Ejecutiva Teléfono No.: (504) 2235-5350 Fax No.: (504) 2235-5362 Email: <a href="mailto:lidiaalvarezsagastume@yahoo.com">lidiaalvarezsagastume@yahoo.com</a>						
Desembolsos Estimados (Banco Año fiscal/US\$ m)						
Año fiscal	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anual	4.0	6.8	7.0	7.0	6.0	2.0
Acumulado	4.0	10.8	17.8	24.8	30.8	32.8
Periodo de Ejecución del Proyecto: Enero 2012 – Junio 2016 Entrada en Vigencia: Enero del 2012 Fecha de Cierre: 30 de enero del 2017						

¿El Proyecto se desvía del CAS en su contenido o aspectos relevantes?	<input type="radio"/> Sí <input checked="" type="radio"/> No
En caso afirmativo, favor explicar:	
¿Requiere el Proyecto alguna excepción de las políticas del Banco Mundial?	<input type="radio"/> Sí <input checked="" type="radio"/> No
¿Fueron éstas aprobadas por la dirección del Banco Mundial)?	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No
¿Se busca la aprobación de la excepción por parte del Directorio?	<input type="radio"/> Sí <input checked="" type="radio"/> No
En caso afirmativo, favor explicar:	
¿Cumple el Proyecto con los criterios regionales de disponibilidad para implementación?	<input checked="" type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No
En caso negativo, favor explicar:	
<p>Objetivo de Desarrollo del Proyecto</p> <p>El Objetivo de Desarrollo del Proyecto (ODP) consiste en beneficiar a la población del área de influencia del proyecto con servicios descentralizados y mejorados de administración de tierras, entre ellos mayor acceso e información más completa y fidedigna de los registros y transacciones de propiedades.</p>	
<p>Descripción del Proyecto [<i>resumir en una oración cada componente</i>]</p> <p>Componente 1: Fortalecimiento Institucional, Legal y Tecnológico, destinado a desarrollar las políticas y estrategias y servir de apoyo a las agencias claves encargadas del manejo de la propiedad.</p> <p>Componente 2: Levantamiento Catastral y Regularización de la Tierra para contribuir a mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en el área de influencia del Proyecto.</p> <p>Componente 3: Agrimensura y Demarcación de Áreas Protegidas, en especial los límites de las zonas de amortiguamiento.</p> <p>Componente 4: Fortalecimiento de los Derechos Colectivos de Propiedad de los Pueblos Miskitos y Afro hondureños: demarcación participativa y otorgamiento de títulos colectivos a las comunidades participantes y asistencia técnica al ordenamiento territorial y manejo de los recursos naturales.</p> <p>Componente 5: Gestión, Monitoreo y Evaluación (M&amp;E) del Proyecto.</p>	

¿Hay Políticas de Salvaguarda activadas por el Proyecto?	X Sí <input type="radio"/> No
Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01)	X Sí <input type="radio"/> No
Hábitats Naturales (OP/BP 4.04)	X Sí <input type="radio"/> No
Manejo de Plagas (OP 4.09)	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No
Patrimonio Cultural Tangible (OP/BP 4.11)	X Sí <input type="radio"/> No
Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10)	X Sí <input type="radio"/> No
Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12)	X Sí <input type="radio"/> No
Seguridad de los Embalses (OP/BP 4.37)	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No
Proyectos en Vías Fluviales Internacionales (OP/BP 7.50)	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No
Proyectos en Áreas en Disputa (OP/BP 7.60)*	<input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No

**Condiciones y Convenios Legales:**

Referencia Acuerdo de Financiamiento	Descripción de Condición/Convenio	Fecha límite
Sección 5.01 a) -	Condición adicional de entrada en vigencia. El Acuerdo Subsidiario debe firmarse en representación del Prestatario y del Instituto de la Propiedad (IP)	Al momento de entrar en vigencia
Sección 5.01 b)	Condición adicional de entrada en vigencia. Los Convenios de Co-Ejecución deben firmarlos las partes correspondientes	Al momento de entrar en vigencia
Apéndice 2, Sección I.A.1(a)	El Comité de Co-ejecutores presidido por el Secretario Ejecutivo del IP, y un Comité Técnico para los Componentes 2, 3 y 4.	Durante la ejecución del proyecto.



Apéndice 2, Sección I.A.1(b)	Un Comité Técnico, compuesto por los representantes de las respectivas agencias co-ejecutoras y se reunirán trimestralmente para discutir temas relacionados con la ejecución del Proyecto.	Durante la ejecución del proyecto.
Apéndice 2, Sección I.A.2(b)	El personal de la UCP se reclutará únicamente con base en criterios profesionales y será reemplazado sólo por razones relacionadas con el desempeño	Durante la ejecución del proyecto.
Apéndice 2, Sección I.C. 2 (a)	Celebrar un acuerdo con cada municipalidad seleccionada (Acuerdo de Participación).	Antes de llevar a cabo cualquier actividad en cada municipalidad
Apéndice 2, Sección I.E.1	El Beneficiario deberá asegurar que el IP implemente el PMA, el Marco procesal y el PPI de conformidad con los respectivos términos.	

<p>Apéndice 2, Sección I.E.2.a</p>	<p>Asegurarse que no se emita ningún título de propiedad privado en las áreas que estén dentro o adyacentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Áreas protegidas a menos que los linderos de dichas áreas sean delimitados de manera satisfactoria ante la Asociación; y/o;</li> <li>(ii) Otros hábitats naturales de importancia capital, a menos que: <ul style="list-style-type: none"> <li>(A) El Beneficiario haya tomado una decisión oficial satisfactoria para la Asociación en relación a su estatus (en cuyo caso, la titulación puede darse de forma consistente con dicho estatus)</li> <li>(B) Los linderos de las áreas se han delimitados de manera satisfactoria ante la Asociación.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Durante la ejecución del proyecto</p>
<p>Apéndice 2, Sección I.E.2.b (i)</p>	<p>Asegurarse que no se haga ninguna titulación de tierras que estén dentro o adyacentes a áreas identificadas como patrimonio cultural tangible, a menos que el Beneficiario haya tomado una decisión oficial satisfactoria para la Asociación en relación a su estatus (en cuyo caso, la titulación puede darse de forma consistente con dicho estatus)</p>	<p>Durante la ejecución del proyecto</p>

<p>Apéndice 2, Sección I.E.2.b (ii)</p>	<p>Asegurarse que el IHAH reciba notificación inmediata en caso de descubrimientos de patrimonios culturales tangibles durante el levantamiento catastral o demás actividades del Proyecto.</p>	
<p>Apéndice 2, Sección I.E.2.c</p>	<p>Asegurarse que, aparte de las actividades cubiertas en el Marco Procesal, no habrá ningún reasentamiento involuntario físico o económico como consecuencia de la ejecución del Proyecto.</p>	<p>Durante la ejecución del proyecto</p>
<p>Apéndice 2, Sección I.E.2.d</p>	<p>Asegurarse que no se realice ninguna agrimensura, delimitación o titulación de tierras que queden dentro o adyacentes a las tierras de los pueblos indígenas, a menos que se adopten procedimientos que reflejen de manera adecuada los derechos de los Pueblos Indígenas y Afros de Honduras, incluyendo el correspondiente proceso de consultas con las partes afectadas, de manera satisfactoria para la Asociación, establecidos en el Manual Operativo; y</p>	<p>Durante la ejecución del proyecto</p>

Apéndice 2, Sección I.E.2.e	Asegurarse que las medidas que desestimen y eviten la deforestación como consecuencia de la ejecución del Proyecto se adopten de conformidad con la Política Operativa de la Asociación. 4.36.	Durante la ejecución del proyecto
-----------------------------	--	-----------------------------------

## **I. CONTEXTO ESTRATÉGICO**

### **A. CONTEXTO DEL PAÍS**

1. Honduras es un país con un ingreso medio bajo, cuya Renta Nacional Bruta asciende a US\$1,800 (RNB per cápita según Atlas del 2009). Tiene una población de 7.5 millones de personas; casi el 50% vive en el sector rural. El 44.5% vive en situación de pobreza, mientras que el 20.1% acusa niveles de extrema pobreza. La economía experimentó una recuperación moderada en el año 2010. Las cifras oficiales indican que el PIB creció un 2.6% en ese año en comparación con el 1.9% del 2009. La tasa de crecimiento del 2010 estuvo acompañada por el deterioro de la balanza de pago externa y aumento de la inflación. El déficit de la cuenta corriente externa paso del 3.7% del PIB en el 2009 al 6.2%, reflejando un salto en el déficit comercial en vista del aumento en el precio de las importaciones de hidrocarburos. De forma análoga, la inflación alcanzó el 6.5% en el 2010, en comparación con el 3% del 2009. Ante un panorama donde no se avizoran impactos externos mayúsculos, se espera que la economía continúe recuperándose y el PIB crezca entre el 3.0 – 40% hasta el 2013.
2. La seguridad en la tenencia de la tierra es esencial para que la economía crezca y disminuyan los niveles de pobreza en Honduras. En términos generales, la situación frágil de los derechos de la propiedad han ahuyentado las inversiones y restringido el acceso crediticio; complementada por una marcada desigualdad en la distribución de la tierra, la inseguridad en la tenencia de la tierra ha contribuido a la inestabilidad social (invasiones ilegales y disputas violentas) y usos irracionales de la tierra. En este contexto, el fortalecimiento de los derechos de propiedad tiene el potencial de estimular el crecimiento económico y reducir los índices de pobreza, especialmente en las zonas urbanas y rurales críticas para el desarrollo de la nación hondureña. En el departamento Gracias a Dios, ubicado en el extremo oriental – región de la Mosquitia – el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras ancestrales pueden contribuir al desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de sus capacidades de gestión de los recursos naturales y territoriales.

## **B. CONTEXTO SECTORIAL E INSTITUCIONAL**

3. Honduras ha alcanzado mejoras sustanciales en el marco legal, institucional y operativo para la protección y gestión de los derechos de la propiedad. La promulgación de la Ley de la Propiedad en el año 2004 representó un hito para crear un marco legal integral y fortalecer la administración de la tierra en el país. La ley permitió crear el Instituto de la Propiedad para fiscalizar el catastro nacional y el registro de bienes inmuebles, así como el ordenamiento de la tenencia de la tierra de forma integrada. La ley incluso transformó el sistema de registro de folio personal a folio real, de modo tal que ahora se combina la información catastral (descripción geoespacial exacta) y los derechos legalmente reconocidos. Estas reformas legales e institucionales permiten mejorar las condiciones de los ciudadanos hondureños a través de la aplicación del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP), la plataforma tecnológica que contempla módulos para el Sistema Unificado de Registros (SURE), el Registro Nacional de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT) y el Sistema de Nacional de Información Territorial (SINIT).
4. El Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) ha sido fundamental para formular y ejecutar las reformas legales e institucionales, así como para desarrollar el SINAP. Tal como aparece detallado en el Informe de Ejecución y Resultados (ICR N° 1445) de la Fase I, el Programa contribuyó al reconocimiento y ejercicio de los derechos de la propiedad de casi 75,000 familias pobres que viven en la periferia de Tegucigalpa y San Pedro Sula – las dos principales ciudades del país. Además de modernizar seis importantes registros regionales de la propiedad, el programa hasta el momento ha hecho levantamientos topográficos de más de 365,000 predios y ha otorgado 40,000 nuevos títulos de propiedad. Los esfuerzos han dado como resultado gozar de servicios más eficientes, efectivos y transparentes en las zonas atendidas por el proyecto a través de mejoras en la generación de mapas catastrales, titulación de tierras, registro de transacciones de propiedades y gestión de los registros de derechos reales.
5. A pesar de todos estos logros alcanzados durante la Fase I, Honduras aún enfrenta grandes retos para poder consolidar la gobernanza de la propiedad en el país: el marco legal y político requiere de mayor coherencia; las agencias claves necesitan mayor fortalecimiento institucional y coordinación e independencia de las turbulencias políticas; es menester robustecer las municipalidades para avanzar en la descentralización del sistema y asegurar el mantenimiento óptimo de la información catastral; es necesario vigorizar un enfoque más estratégico que responda al sentir cultural de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales<sup>1</sup>; mejorar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y promover la cultura de registro de bienes inmuebles.

---

<sup>1</sup> El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales representa un reto mayúsculo en toda la región. La Fase I permitió aprender valiosas lecciones a partir del desempeño experimental de un Panel de Inspección (INP) sobre este importante aspecto. La investigación del INP se hizo en el 2006. El Directorio Ejecutivo del Banco analizó y discutió el Informe de Investigación Final y el Informe de Gestión en octubre del 2007. El Plan de Acción consensuado se ejecutó en su totalidad. Todos los informes relaciones con la investigación aparecen en la Solicitud No. 38, <http://www.inspectionpanel.org>.

6. Dado el esfuerzo a largo plazo requerido para reformar la administración de la tierra, PATH estaba diseñado como un Préstamo Adaptable para Programas (APL) con tres fases a completarse en 12 años. La Fase I se ejecutó entre el 2004 y el 2010, con un costo de US\$34.7 millones de dólares. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND) financiaron la primera fase con montos crediticios de US\$24.79 millones (Crédito #3858-HO) y US\$7.9 millones de dólares respectivamente. El nivel de progresión hacia la Fase II es satisfactorio (ver detalles en el Anexo 2).
7. La aprobación de la Fase II (el Proyecto) se vio afectada por la crisis política del 2009 y las subsecuentes restricciones de recursos de la AIF. En términos más específicos, durante los preparativos de la Fase II, el gobierno solicitó ampliar el proyecto a 18 años a través de cuatro fases, tomando en consideración: (i) atrasos en la ejecución de la Fase I; (ii) una evaluación más realista de la capacidad de ejecución, costos del ordenamiento territorial y necesidades de fortalecimiento institucional; (iii) limitaciones financieras de la AIF acopladas con la necesidad de responder a la emergencia fiscal del país. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno aseguró la rápida entrada en vigencia de un Fondo para la Preparación de Proyectos (PPF) de US\$3.0 millones de dólares y le solicitó al Banco Mundial considerar un financiamiento retroactivo bajo el nuevo crédito.
8. Entre los socios de desarrollo, el Banco Mundial goza de una posición única para apoyar al gobierno en la ejecución del PATH. El Banco Mundial ha acumulado mucha experiencia a nivel regional y mundial en el apoyo de reformas de administración de tierras. El Banco Mundial y Honduras han forjado una sólida alianza que contempla el diálogo de políticas, asistencia técnica y apoyo financiero para el sector en cuestión. El banco inició el apoyo a través de un esfuerzo piloto exitoso del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR, crédito #2940) aprobado en 1997. Asimismo, el Banco Mundial financió el Proyecto piloto de Acceso a la Tierra (PACTA, crédito #3435) que el gobierno ha continuado con fondos propios una vez que concluyó el financiamiento en el 2006. En América Central, el Banco Mundial financia proyectos de administración de tierras en Guatemala (Fase II) y Nicaragua (Fase I), así como las fases iniciales en El Salvador y Panamá. Todas estas experiencias han demostrado que las reformas de administración de tierras requieren de un compromiso firme a largo plazo y de asunción de riesgos con conocimiento de causa.

### **C. OBJETIVOS DE MÁS ALTO NIVEL A LOS QUE CONTRIBUYE EL PROYECTO**

9. El Proyecto guarda consistencia con la Nota de Estrategia Interina del Banco Mundial IDA/R2010 discutida por el Directorio Ejecutivo el 9 de noviembre del 2010 y con las pláticas en curso en torno a la Estrategia de Sociedad con el País (CPS). La segunda fase complementará el programa del país y abarca acciones como el Proyecto de Competitividad Rural (Crédito #4465) destinado a facilitar información sobre la tenencia de la tierra con la finalidad de mejorar el acceso a este recurso, el Proyecto de Mejoramiento del Sector Público (P110050), cuya finalidad es promover el fortalecimiento institucional de agencias claves relacionadas con la administración de la tierra.

10. El PATH está alineado con la Estrategia de Desarrollo a largo plazo plasmado en la Visión de Nación de Honduras 2010 – 2038 y con el Plan Nacional 2010 – 2022, aprobado por el Congreso el 25 de noviembre del 2009. Los objetivos fundamentales de la estrategia son brindar apoyo para consolidar la propiedad privada, ordenamiento de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para que puedan llevar a cabo acciones de planificación fiscal y territorial. El Plan Nacional incluso crea consejos de desarrollo regional para que supervisen la ejecución de la estrategia. Asimismo, el Plan de Gobierno 2010- 2013 contempla metas específicas para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, al punto que puedan desarrollar, aprobar y registrar el uso de la tierra y los planes de zonificación. El Proyecto propuesto contribuirá directamente a alcanzar las metas relacionadas con la regularización y ordenamiento de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

## II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

### A. ODP

11. Como parte del Préstamo Adaptable para Programas (APF), el **Objetivo Programático** propuesto consiste en fortalecer los derechos de la propiedad en Honduras a través de la modernización del marco legal, el fortalecimiento institucional y el desarrollo del Sistema descentralizado e integrado para la Administración de la Propiedad (SINAP).<sup>2</sup> Tal como indicó líneas atrás, el programa contempla cuatro fases, de las cuales la segunda está en curso. Los elementos desencadenantes para pasar de la Fase II a la Fase III serán: (i) Plan de Desarrollo Organizacional para la instauración exitosa del Instituto de la Propiedad (IP); (ii) Al menos ocho centros asociados creados por el IP (incluyendo municipalidades y demás entidades); (iii) Incorporación al SURE de al menos el 80% de los predios que hayan sido objeto de levantamiento topográfico por parte del Programa. Se espera que el diseño básico del proyecto (Ej. Objetivos y Componentes) se preserve en todas las fases para facilitar la gestión administrativa, ejecución, monitoreo y evaluación del programa. (Ver detalles en el Anexo 2).
12. Hablando más concretamente de la Fase II (el Proyecto), el **Objetivo de Desarrollo del Proyecto (ODP)** pretende beneficiar a la población del área de influencia del proyecto con servicios descentralizados y mejorados de administración de tierras, entre ellos mayor acceso e información más completa y fidedigna de los registros y transacciones inmobiliarias.
13. El área de influencia del proyecto contempla los municipios seleccionados de los departamentos de Choluteca, Colón, Copán, Cortés, Comayagua, El Paraíso, Francisco Morazán, Gracias a Dios, Olancho y Yoro. Se escogieron a los municipios para participar en el proyecto de conformidad con un análisis espacial que consideró entre otras cosas, las correlaciones entre una elevada densidad demográfica, dinamismo económico y la alta inseguridad de la tenencia de la tierra. Dichos criterios de selección aparecen con mayores

---

<sup>2</sup> El Objetivo original del Programa, descrita en el PAD de la Fase I era establecer el Sistema Nacional de Administración de la Propiedad – SINAP, una organización plenamente integrada y descentralizada.



detalles en el Manual Operativo. Se podrían agregar más departamentos si cumplen con estos requisitos y si obtienen la No Objeción por parte del Banco Mundial.

## **1. Beneficiarios del Proyecto**

14. Los beneficiarios directos del Proyecto son:

- Dentro del área de influencia, más de 390,000 predios de familias en zonas urbanas y rurales serán objetos de levantamiento catastral, validadas e incorporadas en el SURE, incluyendo 50,000 predios con titulación nueva y 40,000 predios registrados bajo el folio real;
- Mujeres, a quienes se espera beneficiar al reconocérseles sus derechos de propiedad, en especial a través del otorgamiento de títulos nuevos de propiedad.
- Los miembros de al menos 25 comunidades indígenas de La Mosquitia (“Comunidades Miskitas Participantes”) que se beneficiarán de la delimitación, demarcación, titulación colectiva y registro de sus tierras ancestrales;
- Municipios seleccionados que forman parte del área de influencia del Proyecto se beneficiarán directamente del fortalecimiento institucional y mayor acceso a la información sobre la administración de la tierra.
- A nivel nacional, se espera que las agencias encargadas de la administración de la tierra se beneficien de una mejor estructura de la gobernanza y fortalecimiento institucional para operar el SINAP.

15. De manera indirecta, la población total de las áreas de influencia del Proyecto se beneficiarán al contar con un mejor sistema para hacer valer los derechos de la propiedad y servicios administrativos.

## **2. Indicadores de Resultados de los ODP**

16. Los indicadores de resultados son:

- Al menos el 70% de los clientes de registros modernizados (70% son mujeres) valoran los servicios como “satisfactorios” (tercer escalafón de 4 niveles).
- El tiempo promedio para registrar una transacción a través de los registros modernizados por el Proyecto es de 18 días (medidos a partir de una línea de base de 23 días).
- 100% de los costos operativos de los registros modernizados están cubiertos por los ingresos de registro.
- SURE mantiene una tasa de fiabilidad del 96% en el registro de los títulos de tierras bajo el folio real.
- Al menos 50,000 familias de las áreas urbanas y rurales obtienen nuevos títulos de propiedad a través del Proyecto, incluyendo al menos 30% de títulos emitidos a favor de mujeres.

### III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

#### A. COMPONENTES DEL PROYECTO

17. El Proyecto constituye la segunda fase del Programa y está compuesto por cinco componentes que se describen a continuación:

**Componente 1: Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas (US\$9.0 millones de dólares)**

18. *Sub componente 1.1:* Apoyo a la consolidación de la política y estrategia de tierras para fortalecer la gobernanza en relación con la administración de tierras:

- (i) Consolidación de la política y estrategias de tierras a través de (A) talleres y asistencia técnica en temas comprendidos dentro del marco de políticas de tierras y regularización de tierras; (B) Elaboración de políticas y un plan maestro para desarrollar el sistema catastral del país.
- (ii) Fortalecimiento de la transparencia en la ejecución del programa mediante la realización de al menos dos auditorías sociales sobre las actividades relevantes del proyecto.
- (iii) Desarrollo de la normativa y Marco Procesal para que los municipios puedan convertirse en centros asociados del IP y ejecuten las actividades de catastro, registro y regularización de la propiedad.
- (iv) Elaboración de documentos estándares para los protocolos notariales relacionados los procedimientos de registro de la propiedad y, a través de un proceso de consultas, la promoción de un acuerdo de propuesta para incrementar el acceso a los servicios notariales con la finalidad de incentivar la cultura de registro.

19. *Sub-Componente 1.2:* Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Administración de la Tierra en el territorio nacional:

- (i) Fortalecimiento del Instituto de la Propiedad (IP) a través del: (A) Mejoramiento de la capacidad administrativa y operativa mediante la facilitación de equipos, software y asistencia técnica que permitan la ejecución del plan de desarrollo organizacional del IP y la integración de las actividades del programa en el IP; (B) Continuación de la modernización de los registros regionales de la propiedad en apoyo a los procesos de regularización, entre ellos: (1) Ejecución del SURE al menos cinco nuevos registros con elevados volúmenes de transacción; (2) Realización de trabajos menores de rehabilitación en el IP y registros seleccionados (excluyendo las nuevas construcciones y anexos a las estructuras existentes); (C) Fortalecimiento de tres unidades operativas del IP: Dirección General del Registro (DGR), Dirección General de Catastro y Geografía (DGCG) y la Dirección General para la Regularización Predial (DGRP); (D) Fortalecimiento institucional de mecanismos alternativos de resolución de conflictos relacionados con el levantamiento catastral

- y el establecimiento de límites inter municipales; (E) Fortalecimiento de la Unidad de Informática del IP para operar el SURE y su interacción con los demás subsistemas del SINAP.
- (ii) Fortalecimiento institucional de las municipalidades seleccionadas para permitirles que funcionen de manera efectiva como centros asociados del IP y que puedan llevar a cabo las actividades de titulación urbana, planificación territorial incluyendo zonificación y actualización de los límites municipales.
  - (iii) Fortalecimiento de capacidades del Instituto Nacional Agrario (INA), con énfasis en la titulación rural y colectiva de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, incluyendo apoyo a la Comisión Inter-sectorial para la Protección de los Derechos de las Tierras de las Comunidades Garífunas y Miskitas (según Decreto Presidencial N° 035-2001) y el fortalecimiento institucional del INA para la resolución alternativa de conflictos.
  - (iv) Fortalecimiento de capacidades del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), incluyendo asistencia técnica y transferencia tecnológica para garantizar que juegue un papel activo en la aplicación del SINAP.
  - (v) Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Planificación (SEPLAN), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y de las alcaldías para promover la incorporación gradual de las normas de ordenamiento territorial en el RENOT, establecimiento de al menos un Consejo Departamental de Ordenamiento territorial en el área de influencia del proyecto.
  - (vi) Consolidación del SINAP, a partir de los avances alcanzados en la primera etapa del Programa mediante el apoyo a favor del IP, agencias co-ejecutoras y municipalidades selectas, de tal modo que poco a poco fortalezcan sus capacidades para operar el SINAP y desarrollar mecanismos que garanticen su sostenibilidad.
  - (vii) Mejoramiento de la Red Metropolitana Inalámbrica establecida durante la Fase I del Programa, con la finalidad de facilitar la transmisión de datos, la comunicación interinstitucional y la conectividad del SINAP.

**Componente 2: Levantamiento Catastral y Regularización de la Tierra (US\$ 18.0 millones de dólares)**

20. *Sub-Componente 2.1:* Realización del levantamiento catastral geo-referenciado en el área de influencia del proyecto, identificando la naturaleza jurídica de cada propiedad y registrando las propiedades en el SURE:
- (i) Preparativos como la declaración de *Zonas a Catastrar* por parte del IP, tomas de fotografías aéreas y preparación de ortofotografías digitales y adquisición de imágenes satelitales dentro del área del proyecto.
  - (ii) Levantamiento topográfico, validación e incorporación al SURE de al menos 390,000 predios rurales y urbanos dentro del área atendida por el proyecto.
  - (iii) Levantamiento topográfico georeferenciado de las jurisdicciones administrativas de al menos diez municipalidades seleccionadas.
21. *Subcomponente 2.2:* Legalización, titulación y registro en el folio real de por lo menos 90,000 predios dentro del área del proyecto:

- (i) Otorgamiento de nuevos títulos a 50,000 familias a través de las diversas opciones contempladas en la Ley de la Propiedad, gracias a la colaboración estrecha con el INA, municipalidades y/o ICF, según corresponda.
- (ii) Legalización de 40,000 predios con registro de la propiedad existente, para transferirlos al Folio Real a través del esfuerzo coordinado entre las tres principales direcciones generales del IP (DGR, DGCG y DGRP) para llevar a cabo una investigación que contraste los datos geográficos con los legales.

**Componente 3: Demarcación de Áreas Protegidas (US\$0.50 millones de dólares)**

- (i) Ejecución de la agrimensura y demarcación de la zona de amortiguamiento de al menos cuatro áreas protegidas en el área de influencia del proyecto, incluyendo la incorporación de la información catastral y su vínculo con las ordenanzas y normas que regulan el uso de la tierra en el SURE y RENOT, respectivamente.
- (ii) Realización de actividades específicas contempladas por la estrategia de comunicación comunitaria del Proyecto, con la finalidad de concientizar a los pobladores de las áreas de amortiguamiento y sus alrededores, demarcadas por el proyecto para el tipo de uso del suelo designado.
- (iii) Apoyar la implementación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) y el Marco Procesal.

**Componente 4: Fortalecimiento de los Derechos de la Tierra del Pueblo Miskito (US\$ 1.8 millones de dólares)**

- (i) Llevar a cabo de forma participativa la delimitación, demarcación, titulación colectiva y registro de las tierras de los pueblos indígenas en el departamento Gracias a Dios, de conformidad con prácticas aceptadas culturalmente, enfocadas en al menos 25 comunidades miskitas participantes.
- (ii) Brindar fortalecimiento institucional y apoyo organizacional a las comunidades miskitas participantes, para establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos durante el proceso de delimitación, demarcación, titulación y registro, en coordinación con la estrategia de comunicación del Proyecto.
- (iii) Facilitar asistencia técnica y formación de capacidades de las comunidades miskitas participantes, entre ellas: (A) Ordenamiento territorial y manejo de los recursos naturales; (B) Educación para maximizar la concientización de los aspectos legales y mejorar la capacidad organizacional relacionada con la tenencia de la tierra.

**Componente 5: Gestión, Monitoreo y Evaluación del Proyecto (US\$ 3.5 millones de dólares)**

- 22. Apoyar la gestión del proyecto: (i) Capacitaciones y talleres; (ii) Asistencia técnica; (iii) Aspectos fiduciarios del proyecto como gestión financiera, auditorías y adquisiciones; (iv) instalación del Comité de Coejecutores; (v) supervisión de la estrategia de comunicación y de género del proyecto.
- 23. Apoyar el monitoreo y evaluación del proyecto: (i) Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) que registra el avance físico y financiero del proyecto; (ii) informes

semestrales de progreso que muestren el grado de cumplimiento según los indicadores y metodologías acordadas; (iii) línea de base para la Fase III del Programa; (iv) Informe de análisis de medio término ; (v) Informe que contenga la evaluación final de los impactos y finalización de las actividades del proyecto.

## **B. FINANCIAMIENTO**

### **1. Instrumento Crediticio**

24. El Proyecto constituye la segunda fase del Programa Adaptable de Administración de la Tierra, financiado a través de un APL. Por solicitud del gobierno, el 100% de los costos del Proyecto estimados en US\$32.8 millones de dólares se cubrirán con los fondos del préstamo para simplificar la ejecución del Proyecto. El gobierno incluso le pidió al Banco Mundial tomar en consideración hasta el 20% del financiamiento retroactivo contemplado en el crédito.

25. El gobierno solicitó un Fondo para la Preparación de Proyectos (PPF) de US\$3.0 millones que fue aprobado por el Banco Mundial en diciembre del 2008 para asegurar la continuidad del programa y proseguir con varios proyectos pilotos importantes destinados a: (i) Contratar la modernización de los registros, en específico el escaneo y digitalización de los expedientes registrales; (ii) contratación de los servicios catastrales en una municipalidad pequeña; (iii) Probar una metodología para ordenamiento territorial e integración de los planes territoriales municipales en el SINAP. El PPF también contemplaba un financiamiento retroactivo.

### **2. Costos y Fuentes de Financiamiento del Proyecto**

<b>COMPONENTE/SUBCOMPONENTE</b>	<b>Costo del Proyecto, inclusive imprevistos</b>	<b>Financiamiento AIF</b>	<b>% Financiamiento</b>
1. Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas			
. Políticas	0.35	0.35	100.00
. Fortalecimiento institucional	8.65	8.65	100.00
Subtotal fortalecimiento institucional y del marco de políticas	<b>9.00</b>	<b>9.00</b>	<b>100.00</b>
2. Levantamiento Catastral y Regularización Predial			
1. Levantamiento catastral	10.64	10.64	100.00
2. Regularización de la tierra	7.36	7.36	100.00
Subtotal levantamiento catastral y regularización predial	<b>18.00</b>	<b>18.00</b>	100.00
3. Demarcación de Áreas Protegidas	<b>0.50</b>	<b>0.50</b>	100.00
4. Fortalecimiento de los Derechos del Pueblo Miskito	<b>1.80</b>	<b>1.80</b>	100.00
5. Gestión, Monitoreo y Evaluación del Proyecto	<b>3.50</b>	<b>3.50</b>	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>32.80</b>	<b>32.80</b>	<b>100.00</b>

## **C. LECCIONES APRENDIDAS E INCORPORADAS AL DISEÑO DEL PROYECTO**

26. El diseño del proyecto refleja las lecciones aprendidas tanto de la Fase Uno como de otros programas ejecutados en el país, en la región y en el mundo entero por el Banco Mundial y demás socios de desarrollo. Las lecciones más importantes son:
- (i) El mejoramiento de un sistema de administración de tierras implica cambios graduales en el marco legal e institucional, lo cual demanda darle seguimiento constante a dichos cambios para poder entender los alcances implícitos al momento de potenciar el programa de reforma y la ejecución del Proyecto. Es un aspecto trascendental porque el resultado de los procesos destinados a fortalecer y/o consolidar el marco legal va más allá del control del Proyecto.
  - (ii) Enfocarse en la regularización de la tierra en las áreas prioritarias, más que emprender un proceso de regularización sistemático para amplificar el impacto y sostenibilidad de los proyectos de administración de la propiedad. Al adoptar un enfoque espacial diferenciado con énfasis en áreas de alta densidad poblacional, gran dinamismo económico y un alto grado de inseguridad en la tenencia de la tierra podría obtenerse un mayor impacto en las áreas y una mayor sostenibilidad en los resultados del Proyecto.
  - (iii) Un enfoque orientado hacia las municipalidades es esencial para la sostenibilidad de las inversiones de modernización de catastro y registro. A nivel general, es importante integrar la administración de tierras dentro de la visión municipal a largo plazo y convertirlos en socios ejecutores del sistema catastral. Ello requiere elaborar una estrategia definida de descentralización, esquematización de planes para el establecimiento y fortalecimiento del catastro nacional, así como la definición consensuada de los roles institucionales tanto a nivel central como municipal.
  - (iv) Garantizar el amplio apoyo de las comunidades indígenas a favor de un Proyecto requiere dedicarle atención a la representatividad y legitimidad de los mecanismos de consultas. En la medida de lo posible, el marco de las consultas debe descansar en las estructuras/organizaciones existentes. Las valoraciones sociales deben permitir un análisis sólido de la estructura organizacional y de las dinámicas de las organizaciones y federaciones de los pueblos indígenas para evaluar la factibilidad y legitimidad de los marcos de consultas propuestos.
  - (v) Aunque las UCP pueden dificultar la institucionalización, sí representan una solución práctica para alcanzar eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos complejos. Los sistemas de rendición de cuenta a lo interno de las UCP deben reforzarse para garantizar que cumplen con las políticas y procedimientos del Banco Mundial y del gobierno. Asimismo, para mitigar el riesgo derivado de la creación de una estructura paralela bajo la figura de la UCP, la coordinación con las agencias co-ejecutoras debe asegurarse a través de mecanismos efectivos.

## **IV. EJECUCIÓN**

### **A. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y DE EJECUCIÓN**

27. El Instituto de la Propiedad (IP) continuará siendo la entidad ejecutora del proyecto. La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) instituida para llevar a cabo la Fase I continuará a cargo de la coordinación, administración de los fondos crediticios, monitoreo y evaluación (M&E) del proyecto. Las entidades co ejecutoras son: AMHON, ICF, INA y SEPLAN. Los acuerdos de co-ejecución multi-institucionales por cada componente

deberán especificar las funciones y responsabilidades de las partes involucradas en el proyecto. El IP incluso firmará Acuerdos de Participación con las municipalidades beneficiarias. Asimismo, el IP deberá contar con la asesoría de otras agencias para que se le facilite la ejecución del proyecto, por lo que deberá firmar Memorándum de Entendimiento con ellos, si las circunstancias así lo exigen. Las entidades consultoras son, entre otras, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH), el Instituto Hondureño de Turismo (IHT), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), el Registro Nacional de las Personas (RNP), la Secretaría de Estado del Interior y Población (SEIP) y la Secretaría de Estado para Pueblos Indígenas y Afros de Honduras (SEDINAFROH).

28. El proyecto contará con un Comité de Coejecutores presidido por el Secretario Ejecutivo del IP e integrado por altos representantes de las entidades co ejecutoras y de la SEFIN, con la finalidad de promover la colaboración inter-institucional, monitorear el cumplimiento de los acuerdos suscritos de co-ejecución y participación, generar orientaciones políticas y operativas y discutir manuales y demás productos del proyecto. Asimismo, se creará un Comité Técnico que se encargará de los aspectos operativos y ejecutivos a los cuales se les hará participe a las entidades consultoras cuando el caso lo amerite.
29. La UCP, bajo el liderazgo de un coordinador nacional, administrará de forma directa las actividades técnicas, legales, administrativas, financieras, adquisiciones y monitoreo del proyecto. El personal constará de un oficial de adquisiciones, un oficial financiero, un oficial de M&E, un oficial de comunicaciones, un especialista sociólogo y un especialista ambiental. El coordinador nacional tendrá la responsabilidad de supervisar a todo el personal de la unidad en relación con la planificación, organización y ejecución de las actividades cotidianas administrativas, técnicas y legales del proyecto. Además de las unidades de administración, gestión financiera y adquisiciones, la UCP comprenderá entre otras, las siguientes unidades ejecutoras: informática, catastro y regularización, modernización de registros y fortalecimiento institucional. Se creará un comité que supervisará al SINAP como parte del ámbito del coordinador nacional. El Manual Operativo contemplará la estructura organizacional de la UCP y describirá las funciones y deberes del personal, así como los procedimientos técnicos, administrativos, financieros, adquisiciones, salvaguardas y de monitoreo.

## **B. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS**

30. Las instituciones rectoras de la administración de la tierra (IP, INA, ICF y SEPLAN) así como las municipalidades utilizarán sus respectivos sistemas para darle seguimiento a las actividades de regularización de la tierra y ordenamiento territorial. La UCP recopilará e incorporará estos datos en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) para darle seguimiento a la ejecución física y financiera del Proyecto. Se podrían asignar costos incrementales para hacer una evaluación de los resultados e impactos del Proyecto. Los indicadores de los ODP se cuantificarán mediante la metodología desarrollada para el ICR en la Fase I. Una evaluación se llevará a cabo para valorar los impactos y resultados del Proyecto en un escenario más amplio de indicadores económicos, sociales y ambientales. Las evaluaciones cualitativas participativas complementarán la valoración

del impacto. Dichas evaluaciones participativas contemplan grupos focales formados con los actores involucrados: (i) Notarios públicos e instituciones financieras como usuarios frecuentes del SINAP; (ii) Empleados de las alcaldías que trabajan en las áreas de catastro y regularización de tierras; (iii) Beneficiarios urbanos de asentamientos informales; (iv) Comunidades Miskitas.

## C. SOSTENIBILIDAD

31. Varios gobiernos de manera sucesiva han mantenido una coherente política y estrategia de la tierra que se ha materializado en la aprobación de varias reformas legales importantes: Ley de Ordenamiento Territorial en el 2003, Ley de Propiedad, 2004 y la Ley Forestal en el 2007. Este marco legal avanzado (uno de los desencadenantes de la Fase I) es esencial para la sostenibilidad de los resultados del Programa. En particular, la Ley de Propiedad habilitó al IP para ponerlo a la cabeza de la administración de la tierra en el país. Incluso, los ingresos generados por las transacciones catastrales y registrales le pueden permitir al IP alcanzar la autonomía financiera. En vista que el IP aún requiere de mayor fortalecimiento institucional para ejercer a plenitud con su liderazgo, el Proyecto continuará apoyando dicho proceso de fortalecimiento institucional, la modernización de los registros de la propiedad, el desarrollo y la institucionalización del SINAP. El establecimiento de las municipalidades como centros asociados del IP permitirán incrementar aún más la sostenibilidad de los resultados del Proyecto al asegurar la actualización permanente de la información catastral.

## V. RIESGOS CRÍTICOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

32. El riesgo general que implica la ejecución del Proyecto se califica como **MEDIANO, conducido por impactos** (alto impacto/baja probabilidad). Los principales riesgos potenciales son políticos, fiduciarios y relacionados con los actores involucrados. Existen riesgos generales asociados con la gobernanza a nivel de país que crea una atmósfera propicia para que ocurran interferencias políticas en la agencia ejecutora del Proyecto. Las medidas de mitigación comprenden acciones a nivel de cartera para apoyar la profesionalización de las agencias de línea y a nivel de país para mejorar la gobernanza y rendición de cuentas a través de la ejecución de un Plan de Acción (ver Anexo 7). Los riesgos fiduciarios continúan siendo un tema pendiente porque hubo casos de incumplimiento en la Fase I que provocaron en algunos de ellos una investigación conducida por la Vicepresidencia de Integridad Institucional (INT)<sup>3</sup>. No obstante, la capacidad fiduciaria ha mostrado grandes avances en los últimos años al reducir el riesgo de incumplimientos durante la ejecución y se introdujeron medidas específicas (ver detalles más adelante) para mitigar dichos riesgos.
33. Existen riesgos potenciales relacionados con la consolidación del marco legal para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, el manejo de las

---

<sup>3</sup> La investigación de la INT se efectuó a finales del 2006 y cubrió el periodo cuando el Programa estaba en manos de otra agencia ejecutora. El informe aparece publicado en [http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/honduras\\_redacted.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/honduras_redacted.pdf)



expectativas de los beneficiarios y el aseguramiento del amplio y continuo apoyo a las actividades del Proyecto. En este sentido se aprendieron lecciones importantes durante la Fase I, la cual fue sometida al escrutinio del Panel de Inspección. En términos generales, el Proyecto continuará apoyando el marco de consultas libres, previas e informadas con las comunidades indígenas y coordinaciones con las agencias co-ejecutoras a través de la Comisión Inter-institucional para asegurar una amplia participación e intervención. Se le brindará atención especial a la estrategia de comunicación sensible culturalmente que fortalezca la capacidad del INA y del IP para promover la titulación en La Mosquitia y que garantice el empleo de medios alternativos de solución de conflictos aceptables a nivel cultural.

## VI. RESUMEN DE LOS ANÁLISIS

### A. ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO

34. Los resultados de los análisis económicos y financieros emprendidos para la Fase II del Programa indican que las actividades de ordenamiento son factibles desde la perspectiva económica porque arrojan un Valor Actual Neto (VAN) superior a cero, mientras que la Tasa de Rentabilidad Económica es mayor que el coste de oportunidad del capital asumido.<sup>4</sup> Estos datos demuestran incluso que la reducción de los costos de transacciones del levantamiento catastral podría ser significativa y que el impacto fiscal neto del Proyecto es positivo, oscilando entre el 9% y el 27% de la cobertura total de gastos del Proyecto, dependiendo del tiempo asumido de los pagos por impuestos prediales. Los resultados muestran incluso que los ingresos generados por los servicios registrales del IP son sustanciales con un índice de rentabilidad del 0.98, tomando en cuenta que todos los ingresos son transferidos al Banco Central, de los cuales el 50% retorna al IP.

**Tabla 3 – Resumen del Análisis Económico Coste- Beneficio**

	Valor Actual de Flujos
Beneficios esperados:	US\$ 24.5 Millones
Costos del Proyecto: <sup>5</sup>	US\$ 10.3 Millones
Valor Actual Neto:	US\$ 14.2 Millones
TIR: <sup>6</sup>	18.6%

35. Los beneficios económicos considerados contemplan también el aumento en el valor de la propiedad de 50,000 predios a titular. Existen otros beneficios potenciales difíciles de cuantificar, tal es el caso del: (i) incremento en las inversiones relacionadas con la tierra; (ii) mayor aumento en el crédito hipotecario; (iii) reducción de los costos de transacción del mercado inmobiliario; (iv) fortalecimiento en la conservación de áreas protegidas (biodiversidad, manejo racional de los recursos naturales, turismo); (v) reducción de los conflictos por la tierra. La materialización de todos estos beneficios sin embargo depende de otros factores adicionales a las actividades del Proyecto.

<sup>4</sup>12%.

<sup>5</sup> Incluye costos de las actividades de ordenamiento y costos recurrentes.

<sup>6</sup> Tasa de Rentabilidad Económica.

## **B. ANÁLISIS TÉCNICO**

36. El Proyecto descansa en el diseño técnico de la Fase I y se enriquece con las lecciones aprendidas y las buenas prácticas internacionales. Los elementos básicos de dicho diseño son: (i) un proceso ágil y estandarizado de regularización y ordenamiento de predios que utiliza tecnología moderna como orto fotografía, sistema de posicionamiento global (GPS) y estaciones totales que incrementan la eficiencia y disminuyen los costos; (ii) SINAP como plataforma sostenible y efectiva de información y comunicación relacionada con la administración de la tierra; (iii) servicios de fortalecimiento técnico y formación de capacidades que aseguren la calidad y la sostenibilidad. Con base en la experiencia de la ejecución, la UCP ha mejorado los procedimientos operativos y mecanismos de control de calidad. Ello se ve reflejado en el Manual Operativo, el cual contempla anexos técnicos sobre los procesos de ordenamiento general, casos especiales y una variedad de directrices de procedimientos. Los documentos técnicos han contribuido a estandarizar los procesos y normas del país.
37. El Proyecto continuará la transición de folio personal a folio real. La experiencia obtenida en la Fase I ha permitido cálculos más realistas de costos y mejor comprensión de las necesidades técnicas y demandas de capacidad de las actividades del Proyecto. Los intercambios con los países de la región con experiencias similares han ayudado a mejorar el diseño del Proyecto, en especial la estrategia del levantamiento catastral y regularización, así como el desarrollo del SURE.

## **C. ANÁLISIS FINANCIERO**

38. El IP, a través de la UCP, tendrá la responsabilidad directa de las tareas de administración financiera, entre ellas: (i) Formulación y monitoreo del presupuesto; (ii) Administración de los flujos de caja (gestiones de pago y remisión de solicitudes de retiro de fondos crediticios para el Banco); (iii) Mantenimiento de registros contables (administración y mantenimiento del inventario de bienes del Proyecto); (iv) Preparación de los informes financieros anuales y de fin de año; (v) Administración de los sistemas de información subyacentes; (vi) Gestiones para la ejecución de auditorías externas.
39. El IP, a través de la UCP, supervisará los aspectos administrativos del Proyecto propuesto y deberá coordinarse con las agencias co-ejecutoras. Ya que la UCP tenía la responsabilidad de monitorear los aspectos administrativos y financieros de la Fase I y en la actualidad ejecuta el PPF y demás fondos administrados por el banco, ya cuenta con toda la estructura de administración financiera necesaria.
40. Con base en una evaluación realizada para fines de este Proyecto, el riesgo de administración financiera ha sido catalogado como SUSTANCIAL tomando en cuenta el entorno general de riesgo del país y la posible rotación de personal de la administración financiera en los traspasos de gobierno. Las medidas de mitigación ya fueron establecidas (Anexo 3) y una vez que hayan evidencias que funcionan a cabalidad, el nivel de riesgos de la administración financiera del Proyecto se evaluará y revisará nuevamente.

## **D. ADQUISICIONES**

41. El IP, a través de la UCP, estará a cargo de las adquisiciones y contrataciones del Proyecto. Durante los preparativos del Proyecto, una misión fiduciaria evaluó la capacidad de gestión de adquisiciones de la UCP. La misión valoró los recursos y procedimientos internos de la UCP, así como su nivel de comprensión y de familiaridad con las directrices, políticas, procedimientos y documentos del Banco Mundial así como el Sistema para la Ejecución de los Planes de Adquisición (SEPA). Desde entonces, la UCP ha estado ejecutando el PPF y un sinnúmero de fondos administrados por el Banco Mundial de forma satisfactoria. No obstante, a pesar de los avances alcanzados por la UCP, el riesgo de las adquisiciones del Proyecto se considera ALTO debido a: (i) Entorno de alto riesgo del país para las adquisiciones; (ii) Posibilidad de rotación del personal de adquisiciones y contrataciones durante los traspasos de gobiernos; (iii) Retos para manejar una cantidad considerable de contratistas (ver medidas de mitigación en el Anexo 3).
42. Para actualizar el PAD, en mayo del 2011, otra misión fiduciaria ratificó la evaluación previa y el cumplimiento y/o complemento del Plan de Acción incluido en el Anexo 3.

## **E. ANÁLISIS SOCIAL**

43. El Proyecto activa las políticas de salvaguardas sociales para los Pueblos Indígenas (OP 4.10) y el Reasentamiento Involuntario (OP 4.12). Se procedió a elaborar un Plan para Pueblos Indígenas (IPP) y el Marco Procesal, los cuales fueron incluidos en el Manual Operativo. El IPP fue consultado primero con los representantes de diversos grupos indígenas en marzo del 2009, en especial con las federaciones y los consejos de ancianos miskitos, iglesias locales y la alcaldía de Puerto Lempira en abril del 2009. Las nuevas consultas se celebraron en marzo del 2001 con el mismo grupo de actores en Gracias a Dios y con grupos de indígenas de otros departamentos dentro del área de influencia del Proyecto. De conformidad con la Política de Acceso a la Información (BP 17.50), copias del IPP y del Marco Procesal están a disposición del público en las oficinas del Proyecto y en el sitio web del Banco Mundial.<sup>7</sup>
44. Una evaluación social se llevó a cabo para analizar los temas relacionados con la administración de la tierra, identificar posibles riesgos e impactos, reconocer y caracterizar actores claves. En las áreas urbanas, los residentes de asentamientos informales elegibles para la regularización son uno de los actores más importantes. El IP, las alcaldías y la UCP establecerán estrecha coordinación con las asociaciones vecinales legalmente reconocidas (patronatos), así como con otros grupos de la sociedad civil que supervisarán el proceso de regularización. Los impactos positivos esperados para las familias de estos asentamientos son: mayor participación en los mercados formales inmobiliarios, capacidad legal para desmembrar terrenos, acceso a servicios financieros y urbanos, así como más incentivos para hacer inversiones y mejoras inmobiliarias. La evaluación del impacto derivado del Proyecto arrojará estimaciones cuantitativas, mientras que los grupos focales facilitarán datos cualitativos sobre las percepciones y procesos.

---

<sup>7</sup> Los IPP y PF se dieron a conocer por primera vez a nivel de país y en la página web del Banco el 1° de mayo del 2009. Las versiones actualizadas de IPP y PF se publicaron el 18 de mayo del 2011 y el 9 de junio del 2011.

45. En las áreas rurales, uno de los temas pendientes son los conflictos sociales que se originan por reclamos múltiples sobre las propiedades. Los pueblos indígenas muestran mucha vulnerabilidad ante invasiones de las tierras que claman como suyas. En el departamento de Gracias a Dios, el Proyecto promoverá la demarcación y titulación de las tierras de las comunidades miskitas. Sin embargo, el estudio social identificó a otros grupos étnicos en el área de influencia del Proyecto: comunidades Garífunas en Colón y Cortés, comunidades Tolupán en Colón y Yoro y comunidades Pech en Colón. Durante las consultas del IPP, se visualizaron conflictos potenciales entre las tierras comunales indígenas y los linderos urbanos de algunas municipalidades en los departamentos de Colón y Yoro. Con la finalidad de minimizar cualquier impacto adverso en estas comunidades, el PPI contempla un marco de consultas para asegurarse que no se lleve a cabo ninguna demarcación física, delimitación o titulación en las zonas adyacentes o dentro de los territorios ancestrales a menos que se sigan procedimientos que reflejen en toda su extensión los derechos de los pueblos indígenas y afros hondureños.
46. El Proyecto delimitará y demarcará los linderos de las zonas de amortiguamiento de al menos cuatro áreas protegidas, pero no ejecutará ningún levantamiento topográfico ni de regularización dentro del área. En vista que la demarcación implica un riesgo potencial para restringir el acceso a los recursos naturales, se elaboró un Marco Procesal para garantizar que: (i) La población que vive dentro o cerca del área protegida o que aproveche los recursos sea consultada durante la agrimensura y demarcación de los linderos; (ii) Se adopten las medidas pertinentes para minimizar o mitigar cualquier restricción de acceso al uso racional de los recursos naturales.
47. El Proyecto continuará fortaleciendo los derechos de los pueblos miskitos sobre sus tierras ancestrales en La Mosquitia. La Fase I apoyó la delimitación de las tierras de 25 comunidades miskitas. La Fase II continuará financiando el proceso de demarcación y titulación de estas comunidades además de al menos 25 comunidades nuevas. Podría ser que por primera vez, los pueblos miskitos recibirían el título legal de sus tierras ancestrales, las que se ven sometidas a una presión cada vez mayor por el avance de la frontera agrícola. Los pueblos miskitos están organizados en federaciones, cuya cabeza visible es la organización Unidad de la Mosquitia (MASTA). Ésta ha exhibido una participación y apoyo activos a favor de las consultas impulsadas por el Proyecto. MASTA incluso es miembro de la Comisión Inter-Institucional creada por el gobierno para reconocer los derechos de los miskitos sobre sus tierras. El Proyecto se coordinará con dicha comisión, en especial con MASTA para ejecutar actividades en La Mosquitia.
48. El PPI contempla actividades para: (i) Darle un reconocimiento legal a los derechos de los miskitos sobre sus tierras a través de un enfoque territorial donde las comunidades de una misma federación recibirán un título colectivo; (ii) Brindarles a las comunidades miskitas apoyo organizacional y formación de capacidades para llevar a cabo el proceso de demarcación y titulación; (iii) Brindar capacitaciones sobre el manejo de recursos naturales y regularización de tierras; (iv) Apoyar la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
49. Las quejas y denuncias relacionadas con el Proyecto se les dará seguimiento a través del Sistema Conciliatorio del IP. El sistema contempla una amplia variedad de puntos de

captación como internet, teléfono y “buzones de sugerencias” en los registros regionales de la propiedad y oficinas del Proyecto en Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Mosquitia. Asimismo, el proceso catastral y de regularización contempla mecanismos específicos que le permitan a la gente expresar sus puntos de vistas y preocupaciones sobre el proceso así como validar información.

## **F. ANÁLISIS AMBIENTAL**

50. El Proyecto está clasificado como Categoría B. El Proyecto activa las políticas de salvaguardas ambientales, tal es el caso de Análisis Ambiental (AA) (OP/BP 4.01), Hábitats Naturales (OP/BP 4.04), Patrimonio Cultural Tangible (OP/BP 4.11) y Bosques (OP/BP 4.36). Se procedió a redactar el Estudio Ambiental (EA) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA). La primera consulta de estos documentos se hizo en marzo del 2009 ante una amplia gama de actores. Las consultas nuevas se hicieron en marzo del 2011. De conformidad con la Política de Acceso a la Información (BP 17.50) las copias del AA y del PMA están a la disposición del público en las oficinas del Proyecto y en el sitio web del Banco Mundial.<sup>8</sup>
51. Por lo general, se espera que los impactos ambientales del Proyecto sean positivos. En un sentido más específico, se espera que el Proyecto contribuya a la conservación de hábitats naturales de importancia capital al prevenir que las entidades encargadas de la administración de tierras como las municipalidades, el INA y el IP, emitan títulos de forma irrestricta y habilitando al mismo tiempo al ICF a tomar el control de las áreas protegidas. Todo el proceso de demarcación de una zona de amortiguamiento fomenta la participación comunitaria e inter-institucional desde un primer momento, de modo que los residentes de las zonas que están aledañas o dentro de las áreas protegidas seleccionadas se mantendrán informadas sobre las implicaciones del proceso que los puedan afectar a ellos. Incluso, de forma indirecta, la titulación colectiva de las comunidades miskitas deberá tener un impacto ambiental positivo porque las prácticas indígenas en el uso de la tierra tienden hacia la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se espera que la regularización de la tierra en áreas urbanas y rurales seleccionadas, así como la titulación colectiva de los territorios indígenas desestime las deforestaciones cometidas por colonos ilegales e induzca cambios positivos actitudinales hacia el uso más racional de la tierra y de los recursos naturales. Es razonable asumir que, una vez que los beneficiarios sean los dueños legítimos, ya no será necesario el despale para marcar la posesión o el uso de la tierra ya que los beneficiarios habrán obtenido el derecho de beneficiarse de los resultados del uso de la tierra a largo plazo, junto con la responsabilidad de administrar sus recién adquiridos bienes de forma sostenible.
52. Al mismo tiempo, es posible que impactos ambientales adversos se deriven de conductas esencialmente impredecibles y con motivaciones diversas. Algunos impactos potenciales son: (i) Los dueños de tierras aceleran la tala del bosque antes que los visiten los técnicos del Proyecto para demostrar la mayor área posible que tiene “uso productivo”. (ii) Los dueños que tienen mejor acceso crediticio optan por utilizar el dinero para deforestar y ampliar los pastizales o áreas de cultivo; (iii) Las agencias encargadas de adjudicar las

---

<sup>8</sup> Los EA y PGA se dieron a conocer por primera vez a nivel de país y en la página web del Banco el 27 de abril del 2009. Las versiones actualizadas de EA y PGA se publicaron el 18 de mayo del 2011 y el 9 de junio del 2011.

tierras sin darse cuenta regularizan la tenencia de la tierra dentro de un área protegida porque las zonas de amortiguamiento no quedaron demarcadas antes de proceder con el levantamiento catastral sistemático; (iv) Las instituciones del estado titulan tierras privadas que tienen o que podrían contener patrimonio cultural valioso antes de poder identificarlos de forma apropiada. No obstante, la Fase I tuvo los mismos riesgos y no se observaron riesgos de grandes proporciones, significativos o irreversibles.

53. Para mitigar los riesgos y monitorear los impactos del Proyecto, el PMA contempla actividades, recursos financieros y responsabilidades específicas que aseguren la aplicación de las medidas de mitigación, la mayoría de los cuales ya van en los componentes y actividades del Proyecto propuesto. Algunas de las principales disposiciones ambientales que forman parte del Proyecto son: (i) Programación diligente de las actividades de regularización y de alcance social para evitar una titulación prematura e incondicional de las tierras dentro de las áreas protegidas; (ii) Inhibición para registrar o titular reclamos por tierras privadas dentro o adyacentes a las áreas protegidas propuestas, a menos que el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal (ICF) haya tomado una decisión sobre el estatus de dichas tierras; (iii) Fortalecimiento institucional del ICF; (iv) Campañas de concientización ambiental en donde se ameriten; (v) Fortalecimiento de las oficinas regionales del ICF para llevar a cabo el monitoreo satisfactorio del PMA; (vi) Fortalecimiento institucional de las comunidades miskitas participantes en gestión de recursos naturales.
54. El PMA y el Manual Operativo les ordenan a los contratistas orientaciones ambientales y de seguridad y salud ocupacional de cumplimiento obligatorio que deben observarse en las obras menores de rehabilitación del IP y de registros de propiedad seleccionados para el Componente 1. Las obras menores son pintura, remodelación menor, rehabilitación de techos, cableado e instalación de sistemas de aire acondicionado. El Proyecto no financia ninguna obra de construcciones nuevas o de anexos a las estructuras existentes. Asimismo, el PMA indica los permisos que deben obtenerse para realizar las obras menores.

## ANEXO 1: MARCO DE RESULTADO Y MONITOREO

<b>Objetivo de Desarrollo del Proyecto (PDO):</b> Beneficiar a la población del área de influencia del proyecto con servicios descentralizados y mejorados de administración de tierras, entre ellos mayor acceso e información más completa y fidedigna de los registros y transacciones inmobiliarias												
Indicadores de resultados*	Núcleo	Unidad medida	Línea de base	Valores acumulativos de metas					Frecuencia	Fuente de datos/ Metodología	Responsable de recopilación datos	Descripción (indicador definición etc.)
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5				
<b>Indicador Uno:</b> Al menos el 70% de los clientes de registros modernizados (70% son mujeres) valoran los servicios como “satisfactorios” (tercer escalafón de 4 niveles).	<input checked="" type="checkbox"/>	%	(68% de los registros de la Fase I)			70%			70%	Evaluación de mitad de período e informes finales	Encuestas a los usuarios del registro  Encuestas especiales entre instituciones y organizaciones profesionales	UCP/M&E  DGR-IP
<b>Indicador Dos:</b> El tiempo promedio para registrar una transacción a través de los registros modernizados por el Proyecto es de 18 días.	<input checked="" type="checkbox"/>	Días	(23)			21			18	Evaluación de mitad de período e informes finales	Informes de transacciones generados por SURE e informes de monitoreo de campo	UCP/M&E  DGR-IP
<b>Indicador Tres:</b> 100% de los costos operativos de los registros modernizados están cubiertos por los ingresos de registro	<input checked="" type="checkbox"/>	%	(100%)						100%	Evaluación de mitad de período e informes finales	Informes de transacciones generados por SURE; Estados e informes financieros del Registro; SIAF informes	UCP/M&E  IP (Admón. Dir.)
<b>Indicador Cuatro:</b> SURE mantiene una tasa de fiabilidad del 96% en el registro de los títulos de tierras bajo el folio real.	<input type="checkbox"/>	%	(94%)			95%			96%	Evaluación de mitad de período e informes finales	Informes de transacciones generados por SURE; Análisis de campo y teóricos estratificados y representativos	UCP/M&E
<b>Indicador Cinco:</b> Al menos 50,000 familias	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(40,000)	5,000	20,000	35,000	40,000			Evaluación de mitad de período e	Informes generados por	UCP/M&E

de las áreas urbanas y rurales obtienen nuevos títulos de propiedad a través del Proyecto, incluyendo al menos 30% de títulos emitidos a favor de mujeres.								50,000	informes finales	SURE; Análisis de campo estratificados y representativos		
<b>RESULTADOS INTERMEDIOS</b>												
<b>Resultado intermedio (Componente 1): Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas.</b>												
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Uno:</i> Elaborado el Plan Maestro y las políticas para desarrollar el Sistema de Catastro Nacional	<input type="checkbox"/>	Cantidad	0	0	0	0	1	1	Trimestral, semestral y anual	Análisis de informes y documentos soportes; Registros firmados y aprobados por el Consejo Superior del IP.	UCP/ M&E	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Dos:</i> Al menos 5 registros modernizados por el Proyecto	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(5)	0	1	2	4	5	Trimestral, semestral y anual	Informes generados por SURE; informes de monitoreo de campo	UCP / M&E Unidad de Modernización del registro/ Comisión SINAP / DGR-IP	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Tres:</i> Por lo menos 8 municipalidades actúan como centros asociados del IP.	<input type="checkbox"/>	Cantidad	0	0	1	2	6	8	Trimestral, semestral y anual	Informes generados por SURE; informes de monitoreo de campo	UCP/ M&E Unidad de Fortalecimiento Municipal / Comisión SINAP	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Cuatro:</i> 700 personas del sector público y privado entrenados para usar el SURE.	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(1,168)	100	250	400	550	700	Trimestral, semestral y anual	Lista de participantes; Copias de certificados	UCP/ M&E Unidad de Fortalecimiento Municipal / Unidad de Normas y Ejecución	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Cinco:</i> El Instituto de la Propiedad	<input type="checkbox"/>	%	N/A	50%	100%			100%	Trimestral, semestral y anual	Informes generados por el sistema de	UCP IP / Unidad	



aplica en su totalidad los Sistemas de transparencia financiera y rendición de cuentas (SIAF).											información financiera del SIAF; informes de contabilidad y de SURE	Admón. y Financiera, Unidad de Registro	
<b>Resultado intermedio (Componente Dos): Levantamiento Catastral y regularización predial.</b>													
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Uno:</i> 390,000 predios medidas, validadas e incorporadas en la base de datos SURE-SINAP	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(400,000)	50,000	100,000	200,000	300,000	390,000	Trimestral, semestral y anual	Informes de campo; informes preparados por las firmas contratadas y por SURE	UCP/ M&E, Unidad Ordenamiento Territorial y Validación Topográfica		
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Dos:</i> Al menos el 70% de la población meta del levantamiento participa en dicha actividad. Información dada a conocer donde el 70% de los participantes cataloga al proceso como “satisfactorio” (tercer nivel de cuatro escalafones).	<input type="checkbox"/>	%	S/D	70%	70%	70%	70%	70%	Anual	Informes de campo; informes preparados por las firmas contratadas ; Informes generados por SURE; mediciones topográficas estratificadas y aleatorias durante la publicación de los datos del levantamiento	UCP/ M&E, Unidad Ordenamiento Territorial y Validación Topográfica		
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Tres:</i> Límites administrativos de al menos 10 municipios con levantamiento topográfico	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(25)	5	9	10		10	Trimestral, semestral y anual	Informes de campo; informes generados por SURE y SINIT	UCP/ M&E, Unidad Validación Topográfica		
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Cuatro:</i> Mínimo 4 municipalidades preparan mediante un proceso participativo los mapas	<input type="checkbox"/>	Cantidad	0	0	1	2	3	4	Anual	Informes de campo; informes generados por SURE; Informes emitidos por las municipalidades	UCP/ M&E, Unidad e Fortalecimiento Municipal SEPLAN		

de ordenamiento territorial										y SEPLAN		
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Cinco:</i> 90,000 predios urbanos y rurales del área de influencia del Proyecto están registradas en el folio real	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(100,000)	10,000	35,000	50,000	65,000	90,000	Trimestral, semestral y anual	Informes de campo; informes generados por SURE y SINIT	UCP/ M&E, Unidad Ordenamiento Territorial y Validación Topográfica	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Siete:</i> El costo promedio para registrar una transacción inmobiliaria a través del registro modernizado cuesta USD12.0	<input checked="" type="checkbox"/>	USD	(15)					12.0	Evaluación de mitad de período e informes finales	Informes generados por SURE / IP	UCP / M&E, Unidad Administrativa del IP	
<b>Resultados Intermedios (Componente Tres): Demarcación de Áreas Protegidas</b>												
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Uno:</i> Las zonas de amortiguamiento de al menos 4 Áreas Protegidas están delimitadas y demarcadas	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(2)	0	1	2	4	4	Trimestral, semestral y anual	ICF archivos del ICF/ análisis técnicos; lista de participantes de talleres	UCP/ M&E, Especialista ambiental	
<b>Resultado intermedio(Componente Cuatro): Fortalecimiento de los Derechos a la Tierra del Pueblo Miskito</b>												
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Uno:</i> Como resultado procesos participativos y culturalmente aceptables, las tierras de al menos 25 comunidades de La Mosquitia fueron objeto de delimitación, demarcación, titulación y registro.  *El proceso de titulación de estas comunidades aún está en progreso	<input type="checkbox"/>	Cantidad	(25*)					25	Trimestral, semestral y anual	El INA emite los títulos comunitarios y son registrados en el SINAP; los planos, las poligonales de los territorios delimitados quedan listos después de hacer las consultas y validaciones con los beneficiarios	UCP-INA/ M&E, Unidad de Asuntos Étnicos y Participación Comunitaria	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Dos:</i> 80 líderes comunitarios capacitados en métodos alternativos	<input type="checkbox"/>	Cantidad	0	30	60	80		80	Trimestral, semestral y anual	Informes de talleres, cursos de capacitación y	UCP/ M&E, Unidad de Asuntos Étnicos y	

de resolución de conflictos (incluyendo al menos 20 mujeres)										seminarios de formación de capacidades, certificados dados a los participantes	Participación Comunitaria	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Tres:</i> 80 líderes comunitarios (incluyendo al menos 20 mujeres) capacitados en planificación territorial y manejo de recursos naturales	<input type="checkbox"/>	Cantidad	0	30	60	80		80	Trimestral, semestral y anual	Informes de talleres, cursos de capacitación y seminarios de formación de capacidades	UCP/ M&E, Unidad de Asuntos Étnicos y Participación Comunitaria	
<b>Resultado intermedio (Componente Cinco): Administración, Monitoreo y Evaluación del Proyecto</b>												
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Uno:</i> 80% cumplimiento de las metas financieras de los Planes Operativos Anuales aprobados al final de cada año fiscal	<input type="checkbox"/>	%	N/A	80%	80%	80%	80%	80%	Anual	Los Planes Operativos Anuales y Plan de Adquisiciones formulados y aprobados al inicio de cada año, están integrados al SIAF y SEPA (en el caso de los PAC)  Plan de formación de capacidades aprobado  Informes generados por SIAF y SEPA	UCP/ M&E y Áreas de Administración y Adquisiciones	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Dos:</i> 100% todas las evaluaciones administrativas, financieras, de adquisiciones y de recursos humanos se	<input type="checkbox"/>	%	N/A	100%	100%	100%	100%	100%	Anual	Informes de análisis de auditorías, finanzas y adquisiciones,  Informe sobre la	UCP/ Unidad Ejecutora	

terminaron de conformidad con los requisitos estipulados en los Acuerdos de Financiamiento											evaluación anual del desempeño del personal de la UCP Informes generados por el módulo de bienes de SEPA		
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Tres:</i> Sistema de Monitoreo & Evaluación aprobado y funcionando	<input type="checkbox"/>	%	N/A	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Trimestral, semestral y anual	Manuales Técnicos y del Usuario  Informes periódico del SIAF y del sistema M&E	UCP	
<i>Resultado intermedio</i> <i>Indicador Cuatro:</i> 100% de las evaluaciones de avance del Proyecto finalizadas de conformidad con los requisitos de los Acuerdos de Financiamiento	<input type="checkbox"/>	%	N/A	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Anual	Informes semestrales de monitoreo del Proyecto (FMR, avance físico y formatos narrativos)  Informe de evaluación de mitad de periodo  Informe final del proyecto completado 3 meses antes de la fecha de cierre  Planes de Acción finalizados y ejecutados	UCP	

## ANEXO 2: DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO

### Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH)

1. El **Objetivo del Programa** es fortalecer los derechos de la propiedad en Honduras a través de la modernización, fortalecimiento institucional y desarrollo del Sistema Integrado Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP). El Programa se ejecutará en cuatro fases en un periodo de 18 años (de los cuales se encuentra en la Fase II). Los resultados específicos del Programa son:
  - (a) Creación de un marco integral y habilitante institucional y de formulación de políticas que sustente los derechos de la propiedad desarrollados.
  - (b) El IP se transforma en una institución fortalecida capaz de asumir un papel protagónico en la administración de tierras en el país, amén de la coordinación inter-institucional efectiva.
  - (c) Todas las agencias relacionadas con el sector de (IP, INA e ICF) operan el SINAP.
  - (d) Administración de la tierra en las áreas descentralizadas del Programa a través de la ejecución plena del SINAP y modernización de los registros de la propiedad y del catastro municipal.
2. Tal como se muestra en la Tabla 1, al final del Programa, cerca del 75% de las 2.2 millones de predios del país tendrá un levantamiento catastral y estarán debidamente registradas en el SURE; un poco más del 50% de las 298 municipalidades del país contarán con servicios catastrales mejorados; los 24 registros de la propiedad que existen a nivel nacional se modernizarán; el 13% de las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas prioritarias estarán demarcadas, a la vez que se completara el Programa de delimitación y titulación de las tierras de las comunidades miskitas. La Tabla 2 señala los factores desencadenantes de cada fase.
3. El diseño básico (objetivos y componentes) se mantendrán en todas las fases para facilitar el manejo, ejecución y monitoreo & evaluación (M&E) del Programa, por lo que se espera traslapar las fases con la finalidad de garantizar la continuidad de las actividades y de la capacidad técnica y fiduciaria, promoviendo la institucionalización de dicha capacidad a lo largo del tiempo.

**Tabla 1 –Metas y Fases del Programa**

Indicador	Fases				Total
	I	II	III	IV	
Predios medidos y registrados en el SURE	364,238	390,000	445,000	445,000	<b>1,644,238</b>
Porcentaje acumulado total nacional	17.0	35.0	55.0	75.0	<b>75.0</b>
Predios regularizados y ordenados	100,932	90,000	160,000	166,000	<b>526,932</b>
De las cuales: Nuevos títulos	40,237	50,000	88,000	92,000	<b>275,237</b>
Folio Real	60,695	40,000	72,000	74,000	<b>251,695</b>
Registros de la propiedad modernizados	6(3)(*)	5 (2)(*)	8	--	<b>24</b>
Porcentaje acumulado total nacional	38.0	67.0	100.0	--	<b>100</b>
Municipalidades con catastro mejorado	21	20	50	70	<b>161</b>
Porcentaje acumulado total nacional	7.0	13.8	30.8	54.0	<b>54.0</b>
Zonas de amortiguamiento de Áreas Protegidas demarcadas	2	4	3	3	<b>12</b>
Porcentaje acumulado total nacional	2.2	6.58	9.87	13	<b>13</b>
Tierras demarcadas y tituladas de comunidades Miskitas	--	25(**)	35	36	<b>121</b>
Porcentaje acumulado total nacional	--	20.6	71.0	100	<b>100</b>

(\*) Primer número: registros modernizados por PATH; Segundo número: registros modernizados por otros proyectos. (\*\*) 25 comunidades delimitadas en la Fase I.

**Tabla 2 – Fases y Desencadenantes del Programa**

Fase	Ejecución	Costo estimado	Desencadenantes
Fase I	2004-2010	US\$34.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecimiento de un nuevo marco institucional para el SINAP y finalización del plan de transición de personal (cumplido en su totalidad)</li> <li>▪ Cumplimiento mínimo del 80% de los indicadores de los ODP (cumplido en su totalidad)</li> <li>▪ Finalización de los datos de línea de base para la Fase II (cumplido en su totalidad).</li> <li>▪ Adopción de un marco legal/regulador para las tierras de los indígenas (en progreso)<sup>9</sup></li> </ul>
Fase II	2011-2017	US\$32.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan de Desarrollo Organizacional del IP ejecutado exitosamente</li> <li>▪ Al menos 8 centros asociados establecidos por el IP (en municipalidades y demás entidades).</li> <li>▪ Incorporación al SURE de al menos el 80% de los predios con levantamiento topográfico financiado por el Programa</li> </ul>
Fase III	2016-2019	US\$55-60	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El IP ha integrado de forma plena las actividades del PATH en su estructura organizacional y operativa</li> <li>▪ Al menos 15 centros asociados establecidos por el IP.</li> <li>▪ Incorporación al SURE de al menos el 90% de los predios con levantamiento topográfico financiado por el Programa</li> </ul>
Fase IV	2018-2022	US\$65-70	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidación y cierre del Programa</li> </ul>

### Propuesta de la Fase II (El Proyecto)

<sup>9</sup> Honduras ha desarrollado un marco legal a través de la promulgación de diversas leyes, entre ellas de recién data la Ley de la Propiedad (2004) y la Ley Forestal (2007). Las regulaciones de la Ley de la Propiedad fueron aprobados, mientras que ya finalizó la redacción de las regulaciones de la Ley Forestal.

4. El **Objetivo de Desarrollo del Proyecto** (ODP) de la Fase II de PATH consiste en beneficiar a la población del área de influencia del proyecto con servicios descentralizados y mejorados de administración de tierras, entre ellos mayor acceso e información más completa y fidedigna de los registros y transacciones de propiedades. Para alcanzar dicho objetivo, PATH continuará incentivando la optimización del levantamiento catastral, legalización, titulación y registro de tierras, así como el mejoramiento de los servicios de administración de tierras en términos de mayor acceso y transparencia. El Proyecto contempla 5 componentes: 1) Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas (US\$9.0 millones); 2) Levantamiento Catastral y Regularización Predial (US\$ 18.0 millones); 3) Demarcación de Áreas Protegidas (US\$0.5 millones); 4) Fortalecimiento de los Derechos de la Tierra del Pueblo Miskito (US\$ 1.8 millones); 5) Gestión, Monitoreo y Evaluación (M&E) del Proyecto (US\$3.5 millones).
5. El área de influencia del Proyecto cubre los departamentos de Choluteca, Colón, Comayagua, Copán, Cortés, El Paraíso, Francisco Morazán, Gracias a Dios, Olancho y Yoro. No obstante, se pueden agregar otros departamentos si así lo acordare el Prestatario con el Banco Mundial y si así se reflejare en el Manual Operativo además de o en sustitución de los departamentos citados.<sup>10</sup> El Manual Operativo también especifica las municipalidades y departamentos donde el Proyecto interviene por componente.

#### **Componente 1 – Fortalecimiento Institucional y de Marco de Políticas (US\$ 9.0 millones)**

6. Este componente contribuirá de manera directa a mejorar la gobernanza y sostenibilidad de la administración de tierras en Honduras, con un interés renovado, centrado en las municipalidades e instituciones claves, mientras que al mismo tiempo se garantiza la consolidación del SINAP y el desarrollo de la cultura de registro inmobiliario.
7. *Sub-componente 1.1 Fortalecimiento de Políticas.* Este sub-componente está diseñado para apoyar al país en la consolidación de la política/estrategia de la tierra, lo cual permitirá reforzar la gobernanza de la administración de la tierra. Como tal, el sub-componente apuntala a las instituciones claves en un esfuerzo de colaboración para fortalecer el consenso de políticas y aclarar las ambigüedades e inconsistencias en cuanto a los roles y responsabilidades que cada quien debe jugar respecto de la administración de la tierra, ejecución y administración del SINAP y el ordenamiento territorial.
8. Las actividades específicas del sub componente son:
  - (i) Consolidación de la política y estrategia de tierras a través de: (A) Talleres y asistencia técnica en temas comprendidos dentro del marco general de la política de tierras y regularización de tierras; (B) Preparación de una política y de un Plan Maestro para desarrollar el sistema catastral del país.
  - (ii) Fortalecimiento de la transparencia en la ejecución del Programa mediante dos auditorías sociales en torno a las actividades principales del Proyecto.

---

<sup>10</sup>Honduras está dividido en 18 departamentos y 298 municipios.

- (iii) Elaboración del marco regulador y procesal para que los municipios se conviertan en centro asociados del IP para prestar servicios de catastro, registro y regularización de la propiedad.
  - (iv) Elaboración de documentos estándares para los protocolos notariales relacionados con los procedimientos de registro de propiedades y, a través de un proceso de consultas, impulsar un acuerdo para acrecentar el acceso a servicios notariales con el objetivo de promover la cultura de registro inmobiliario.
9. *Sub-componente 1.2 Fortalecimiento Institucional.* El objetivo perseguido es fortalecer la capacidad institucional para ejecutar la administración de la tierra en el territorio nacional. Las áreas de énfasis contempladas en la Fase II son catastro, registro, mantenimiento, regularización y ordenamiento territorial. En consecuencia, las actividades del sub componente ayudarán a fortalecer la capacidad administrativa y organizativa del IP, de modo que puede desempeñar un liderazgo más efectivo en la administración de tierras, así como la capacidad de las agencias co-ejecutoras. Además, las municipalidades se les ayudará para que se conviertan en los centros asociados del IP para que presten servicios de catastro, titulación y registro. Dicho apoyo es esencial porque las municipalidades son elementos claves para el futuro de la información catastral y tendrán el mandato legal de desarrollar sus propios catastros. Asimismo, este sub componente promoverá la incorporación gradual del normas de ordenamiento territorial en el RENOT para que haya una interacción entre los otros dos sub-sistemas del SINAP: SURE y SINIT.
10. Las actividades específicas del sub componente son:
- (i) Fortalecimiento del Instituto de la Propiedad (IP) a través del: (A) Mejoramiento de la capacidad administrativa y operativa mediante la facilitación de equipos, software y asistencia técnica que permitan la ejecución del plan de desarrollo organizacional del IP y la integración de las actividades del programa en el IP;<sup>11</sup> (B) Continuación de la modernización de los registros regionales de la propiedad en apoyo a los procesos de ordenamiento, entre ellos: (1) Ejecución del SURE en al menos cinco nuevos registros con elevados volúmenes de transacción;<sup>12</sup> (2) Realización de trabajos menores de rehabilitación en el IP y registros seleccionados (excluyendo las nuevas construcciones y anexos a las estructuras existentes);<sup>13</sup> (C) Fortalecimiento de tres unidades operativas del IP: Dirección General del Registro (DGR), Dirección General de Catastro y Geografía (DGCG) y la Dirección General de Regularización Predial (DGRP); (D) Fortalecimiento institucional de mecanismos alternativos de resolución de conflictos relacionados con el levantamiento catastral y el establecimiento de límites inter municipales; (E) Fortalecimiento de la Unidad de Informática del IP para operar el SURE y su interacción con los demás subsistemas del SINAP.
  - (ii) Fortalecimiento institucional de las municipalidades seleccionadas para permitirles que funcionen de manera efectiva como centros asociados del IP y que puedan llevar a

<sup>11</sup>Esta actividad está complementada por un Fondo de Desarrollo Institucional (IDF) de US\$400,000 (P115007) con el objetivo de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los derechos a la propiedad en Honduras.

<sup>12</sup> Existirá en cada uno de los registros modernizados durante la Fase I, así como en uno nuevo, una Célula Catastral funcional que garantice el mantenimiento de la información catastral.

<sup>13</sup>Las obras menores de rehabilitación comprenden entre otras cosas, pintura, remodelación menor, rehabilitación de techos, cableado e instalación de sistemas de aire acondicionado.



cabo las actividades de titulación urbana, ordenamiento territorial incluyendo zonificación y actualización de los límites municipales.

- (iii) Fortalecimiento de capacidades del Instituto Nacional Agrario (INA), con énfasis en la titulación rural y colectiva de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, apoyo a la Comisión Inter-sectorial para la Protección de los Derechos de las Comunidades Garífunas y Miskitas sobre la Tierra (según Decreto Presidencial N° 035-2001) y el fortalecimiento institucional del INA para la resolución alternativa de conflictos.
- (iv) Fortalecimiento de capacidades del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), incluyendo asistencia técnica y transferencia tecnológica para garantizar que juegue un papel activo en la aplicación del SINAP.
- (v) Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Planificación (SEPLAN), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y de las alcaldías para promover la incorporación gradual de las normas de ordenamiento territorial en el RENOT, establecimiento de al menos un Consejo Departamental de Ordenamiento territorial en el área de influencia del proyecto.
- (vi) Consolidación del SINAP, a partir de los avances alcanzados en la primera etapa del Programa mediante el apoyo a favor del IP, agencias co-ejecutoras y municipalidades selectas, de tal modo que poco a poco fortalezcan sus capacidades para operar el SINAP y desarrollar mecanismos que garanticen su sostenibilidad.
- (vi) Mejoramiento de la Red Metropolitana Inalámbrica establecida durante la Fase I del Programa, con la finalidad de facilitar la transmisión de datos, la comunicación interinstitucional y la conectividad del SINAP.

## **Componente 2 – Realización del levantamiento catastral y regularización predial (US\$18.0 millones)**

11. Este componente contribuirá directamente a mejorar la seguridad legal de la tenencia de la tierra en Honduras. La realización sistemática del levantamiento catastral, titulación y registro, iniciada en la Fase I continuará y se enfocará en las municipalidades seleccionadas y en brindarles beneficios directos a las poblaciones urbanas y rurales así como aquellas zonas esenciales para la productividad agrícola. Se ha preparado una lista de municipios preseleccionados de conformidad con la metodología acordada e incluida en el Manual Operativo. La metodología contempla criterios que permitirán asegurar la sostenibilidad de las inversiones y resultados del Proyecto, entre ellos, volumen de transacciones de registro, desarrollo de infraestructura local, población, importancia económica del municipio para su región (turismo, agricultura y demás actividades), sinergias con otros proyectos de desarrollo que podrían ampliar el impacto del Programa. La lista de departamentos y municipios seleccionados se podría modificar, siempre y cuando no haya objeción por parte del Banco Mundial, si se observa la metodología acordada.
12. La sostenibilidad de los resultados del Proyecto se verá mejorada con el fortalecimiento del IP, en especial con la modernización de los registros de la propiedad de los municipios seleccionados y con el establecimiento de municipalidades como centros asociados del IP,

amén de garantizar el mantenimiento de la información catastral. Al final de la Fase II, los municipios seleccionados deberán responder adecuadamente a la demanda local de regularización, actualización y mantenimiento de los datos catastrales en coordinación estrecha con el IP, el INA y el ICF.

13. La aplicación de la estrategia de comunicación del Proyecto será fundamental para este componente. En términos más concretos, la estrategia contempla una campaña de comunicación educativa para promover la participación de beneficiarios en cada uno de los diversos procesos que se llevarán a cabo, así como la comprensión de los beneficiarios sobre los procesos y sus resultados esperados.
14. El Componente abarca dos sub-componentes:
15. *Sub-Componente 2.1: Realización del levantamiento catastral.* Este subcomponente permitirá hacer un levantamiento catastral geo-referenciado en el área de influencia del proyecto, identificando la condición legal de cada propiedad y registrando las propiedades en el SURE: el sub-componente se ejecutará con la participación directa de las municipalidades seleccionadas para promover el sentido de apropiación de la información recopilada. Las municipalidades participarán en la supervisión del levantamiento catastral, verificando que cumpla con las ordenanzas y normas de ordenamiento territorial. De forma paralela, tal como aparece detallado en el Componente 1, las unidades catastrales de cada alcaldía participante serán objetos de fortalecimiento institucional.
16. En Honduras, el proceso del levantamiento catastral implica: (a) estrategia de alcance y comunicación comunitaria; (b) certificación del personal técnico; (c) establecimiento de márgenes de error y precisión de conformidad con las metodologías y equipos topográficos que se utilizarán en el levantamiento catastral; (d) uso de los formatos de investigación de campo, aprobados por el IP; (e) publicación del levantamiento catastral ante los beneficiarios (*Vista Pública Administrativa*); (f) declaración de la finalización exitosa del proceso, confirmada cuando el IP declare una área como zona catastrada.
17. Las actividades específicas del sub-componente son:
  - (i) Preparativos como la declaración de Zonas a Catastrar por parte del IP, tomas de fotografías aéreas y preparación de ortofotografías digitales y adquisición de imágenes satelitales dentro del área del proyecto.
  - (ii) Levantamiento topográfico, validación e incorporación al SURE de al menos 390,000 predios rurales y urbanos dentro del área atendida por el proyecto.
  - (iii) Levantamiento topográfico georeferenciado de las jurisdicciones administrativas de al menos diez municipalidades seleccionadas.
18. *Subcomponente 2.2: Ordenamiento territorial.* El objetivo es llevar a cabo la legalización, titulación<sup>14</sup> y registro en el folio real de por lo menos 90,000 predios dentro del área del proyecto: Las actividades específicas son:

---

<sup>14</sup>La legalización, en el contexto hondureño, es el paso final del proceso de regularización, por el cual un documento de propiedad pasa a través de los requerimientos formales para que se considere válido, garantizando que la información catastral y

- (i) Otorgamiento de nuevos títulos a 50,000 familias a través de las diversas opciones contempladas en la Ley de Propiedad, gracias a la colaboración estrecha con el INA, municipalidades y/o ICF, según corresponda.
- (ii) Legalización de 40,000 predios con registro de la propiedad existente, para transferirlos al Folio Real a través del esfuerzo coordinado entre las tres principales direcciones generales del IP (DGR, DGCG y DGRP) para llevar a cabo una investigación que contraste los datos geográficos con los legales.

### **Componente 3: Demarcación de Áreas Protegidas (US\$0.15 millones de dólares)**

19. A partir de la experiencia de la Fase I del PATH, este componente contempla acciones para demarcar la zona de amortiguamiento de al menos cuatro Áreas Protegidas (AP) para integración de la información catastral y su enlace con las ordenanzas y normas que regulan el uso de la tierra en los subsistemas SURE y RENOT. Las AP se seleccionarán en conjunto con el ICF, la agencia co-ejecutora encargada de las áreas protegidas de conformidad con la nueva Ley Forestal<sup>15</sup> con base en los siguientes criterios: (i) El AP debe estar dentro del área de influencia del Proyecto; (ii) El AP debe ser parte de la lista del ICF clasificada como prioridad dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) o aprobadas por el ICF; (iii) Los linderos de la zona de amortiguamiento deben gozar de reconocimiento legal. El ICF coordinará la delimitación y demarcación, así como las consultas con los actores involucrados como las alcaldías, ONG, patronatos<sup>16</sup> y comunidades indígenas y afros hondureños que estén relacionados con el manejo de la zona de amortiguamiento de la AP seleccionada o que vivan en dicha zona. Para apoyar este proceso, la estrategia de comunicaciones del Proyecto contempla actividades e instrumentos para llegar a las comunidades, como panfletos y anuncios radiales. El Marco Procesal establece procedimientos a través de los cuales, el Proyecto, en especial el ICF y la UCP se deberán coordinar con las poblaciones que vivan cerca o en las AP seleccionadas para evitar o mitigar cualquier impacto adverso en el aprovechamiento de los recursos naturales.
20. En consecuencia, el componente contempla las siguientes actividades:
- (i) Llevar a cabo la agrimensura y demarcación de la zona de amortiguamiento de al menos cuatro Áreas Protegidas (AP) e integrar la información catastral y su enlace con las ordenanzas y normas que regulan el uso de la tierra en los subsistemas SURE y RENOT respectivamente.
  - (ii) Realización de actividades específicas contempladas por la estrategia de comunicación comunitaria del Proyecto, con la finalidad de concientizar a los pobladores de las áreas de amortiguamiento y sus alrededores, demarcadas por el proyecto para el tipo de uso del suelo designado.
  - (iii) Apoyar la implementación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) y el Marco Procesal

---

legal guarden consistencia entre sí. El documento es validado al registrar el título de propiedad o transferirlo al folio real (en caso que la propiedad ya había sido registrada en el registro de personas aparte del folio real).

<sup>15</sup> ICF es la nueva institución que asumió el mandato de la AFE-COHDEFOR por virtud de la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (decreto 98-2007), aprobado el 28 de diciembre del 2007 y publicado en la Gaceta, diario oficial el 26 de febrero del 2008.

<sup>16</sup> En Honduras, el *patronato* es una organización local social que puede, oficial y legalmente representar a una determinada comunidad y está compuesta por los miembros de la comunidad misma.

#### **Componente 4: Fortalecimiento de los Derechos a la Tierra del Pueblo Miskito (US\$ 1.8 millones de dólares)**

21. La Fase II de PATH refleja un enfoque más amplio para promover los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y garantizar el respeto por sus tradiciones en la tenencia colectiva de la tierra y cosmovisión. Tal como se aprendió en la Fase I, se trata de un objetivo que representa todo un reto ya que requiere abordarse de manera estratégica y progresiva. Además de las lecciones aprendidas durante la fase previa<sup>17</sup> la aplicación de este componente estará soportada por el avance y finalización del manual para la titulación de las tierras de los pueblos indígenas y guías técnicas varias, la activación de la Comisión Inter-sectorial para la Protección de los Derechos de las Comunidades Garífunas y Miskitas sobre la Tierra, preparación y ejecución de una estrategia de comunicación personalizada para las comunidades indígenas y el establecimiento de una oficina regional en el departamento de Gracias a Dios (La Mosquitia) para facilitar el proceso participativo de delimitación y la titulación colectiva.
  
22. Las comunidades miskitas de la Fase I, que pertenecen a la federación KATAINASTA, así como mínimo 25 comunidades nuevas se beneficiarán a través de un proceso de consultas previas hechas con los miembros de las comunidades, organizaciones locales y la Unidad de la Mosquitia (*Mosquitia Asla Takanka* o MASTA), que es la organización principal que aglutina a las federaciones miskitas. Después viene un proceso participativo de delimitación y demarcación con base en las prácticas culturalmente aceptadas que reconoce como mojones los límites naturales y los puntos de referencia de mutuo acuerdo. Este enfoque es coherente con la cosmovisión de las comunidades, la cual busca la unidad y armonía para compartir la tierra y los recursos naturales en general. La formación de capacidades y el apoyo organizacional para establecer mecanismos alternativos para la resolución de conflictos son elementos integrales del proceso. En la Fase I se logró identificar un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos que permita darle respuesta a los conflictos por tierras que se dan a nivel interno de la comunidad, entre comunidades, entre las comunidades y terceras partes. La aplicación de una estrategia de comunicación ayudará a educar a las comunidades participantes sobre los mecanismos existentes para resolver conflictos, así como sobre el proceso de delimitación, titulación y actividades relaciones que lleva a cabo el Proyecto.
  
23. Para complementar los esfuerzos de titulación, el Proyecto dará asistencia técnica y capacitaciones en ordenamiento territorial y manejo de recursos naturales. Uno de los resultados concretos de este proceso serán los planes territoriales de gestión de recursos naturales, basado en las estructuras administrativas y patrones tradicionales para tener acceso y aprovechar los recursos. Asimismo, este componente incluirá capacitaciones sobre el marco legal relacionado con los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, incluyendo documentos que explican las leyes y regulaciones en los idiomas locales. En términos específicos, el Componente 4 comprende:
  - (i) Llevar a cabo de forma participativa la delimitación, demarcación, titulación colectiva y registro de las tierras de los pueblos indígenas en el departamento Gracias a Dios, de

---

<sup>17</sup> El resumen de las experiencias y lecciones aprendidas durante la Fase I del Programa de Administración de Tierras de Honduras (Informe del Banco Mundial #1445).

conformidad con prácticas culturales aceptables, enfocadas en al menos 25 comunidades miskitas participantes.

- (ii) Brindar fortalecimiento institucional y apoyo organizacional a las comunidades miskitas participantes, para establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos durante el proceso de delimitación, demarcación, titulación y registro, en coordinación con la estrategia de comunicación del Proyecto.
- (iii) Facilitar asistencia técnica y formación de capacidades a las comunidades miskitas participantes, entre ellas: (A) Ordenamiento territorial y manejo de los recursos naturales; (B) Educación para maximizar la concientización de los aspectos legales y mejorar la capacidad organizacional relacionada con la tenencia de la tierra.

**Componente 5: Gestión, Monitoreo y Evaluación del Proyecto (US\$ 1.52 millones de dólares)**

- 24. El componente comprende los costos asociados con la administración, monitoreo y evaluación (M&E) del Proyecto. La UCP establecida en la Fase I, ahora adscrita al IP, continuará al frente de la coordinación general del Proyecto, bajo el liderazgo de un coordinador nacional asistido por técnicos y especialistas fiduciarios. La UCP administrará los fondos crediticios, facilitará la coordinación inter-institucional y ejecutará acciones de M&E. Por ende, bajo el presente componente, el Proyecto apoyará las siguientes actividades:
- 25. Administración del proyecto: (i) Capacitaciones y talleres; (ii) Asistencia técnica; (iii) Aspectos fiduciarios del proyecto como gestión financiera, auditorías y adquisiciones; (iv) Creación del Comité de Co-ejecutores; (v) Supervisión de la estrategia de comunicación y de género del Proyecto.
- 26. Apoyar el Monitoreo & Evaluación del Proyecto: (i) Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) que registra el avance físico y financiero del proyecto; (ii) informes semestrales de progreso que muestren el grado de cumplimiento según los indicadores y metodologías acordadas; (iii) línea de base para la Fase III del Programa; (iv) Informe de análisis de mitad de periodo; (v) Informe que contenga la evaluación final de los impactos y finalización de las actividades del proyecto

## **ANEXO 3: MECANISMOS DE EJECUCIÓN**

### **I. Mecanismos Institucionales y de Ejecución**

1. El Instituto de la Propiedad (IP) continuará siendo la entidad ejecutora del proyecto. La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) existente continuará a cargo de la coordinación, administración de los fondos crediticios, monitoreo y evaluación (M&E) del proyecto. El IP firmará un Acuerdo Subsidiario con la Secretaría de Finanzas (SEFIN) en representación de la República de Honduras para comprometerse a cumplir con los principales objetivos y principios del Proyecto y ejecutar éste con la debida diligencia, eficiencia, normas y buenas prácticas técnicas, económicas, financieras, administrativas, ambientales y sociales, aceptables para la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y de conformidad con todos los términos y condiciones acordados entre Honduras y la AIF en el Acuerdo de Financiamiento para ejecutar el Proyecto.

#### **A. Instituto de la Propiedad**

2. El IP fue creado mediante la Ley de Propiedad (decreto 82-2004) como un ente descentralizado adscrito a la Presidencia de la República que goza de autonomía técnica, administrativa y financiera. El IP mantiene coordinación directa con la Secretaría de la Presidencia. La ley le da al IP el mandato de fiscalizar los derechos de la propiedad en el país y a administrar el catastro y el registro de la propiedad de manera integrada. El IP lo maneja un Consejo Directivo de seis miembros; cuatro son nombrados directamente por el presidente y dos escogidos por el mismo presidente de una terna de tres candidatos sugeridos por el sector privado y organizaciones de la sociedad civil que pertenecen al consejo, como son el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y la Confederación General de Patronatos de Pobladores (CGPP). El Consejo Directivo, entre otras cosas, establece la política y estrategia del IP, nombra y remueve al Secretario Ejecutivo, aprueba planes de ordenamiento, aprueba la organización interna del IP y establece las tasas de los servicios prestados por el IP en caso que no estén contemplados en la ley.
3. El IP está administrado por un Secretario Ejecutivo y fiscalizado por una Inspectoría General y por una Superintendencia de Recursos. Está compuesto por cinco direcciones generales, y las más importantes para el Proyecto son: catastro, registro y regularización. En términos más específicos, el Secretario Ejecutivo, fiscalizado por el Consejo Directivo, está a cargo de la coordinación, supervisión, orientación y gestión administrativa de la institución. Inspectoría General se asegura que el IP cumpla con su mandato y funciones de ley, así como la fiscalización de la probidad y transparencia en desempeño de dichas funciones. A la Superintendencia de Recursos se le informa sobre cualquier recurso de apelación interpuesto contra las acciones del Secretario Ejecutivo, los Directores Generales o registradores.

#### **B. Mecanismos específicos del Proyecto**

4. La UCP, bajo el liderazgo de un coordinador nacional, administrará de forma directa las actividades técnicas, legales, administrativas, financieras, adquisiciones y monitoreo del proyecto. El personal constará de un oficial de adquisiciones, un oficial financiero, un

oficial de M&E, un oficial de comunicaciones, un especialista social y un especialista ambiental. El coordinador nacional tendrá la responsabilidad de supervisar a todo el personal de la unidad en relación con la planificación, organización y ejecución de las actividades cotidianas administrativas, técnicas y legales del proyecto. Además de las unidades de administración, gestión financiera y adquisiciones, la UCP comprenderá entre otras, las siguientes unidades ejecutoras: informática, catastro y regularización, modernización de registros y fortalecimiento institucional. Se creará un comité que supervisará al SINAP como parte del ámbito del coordinador nacional. El Manual Operativo contemplará la estructura organizacional de la UCP y describirá las funciones y deberes del personal, así como los procedimientos técnicos, administrativos, financieros, adquisiciones, salvaguardas y de monitoreo.

5. Tal como se muestra en la Tabla 1, las entidades co-ejecutoras son: AMHON, ICF, INA y SEPLAN. Los Convenios de co-ejecución multi-institucionales por cada componente deberán especificar las funciones y responsabilidades de las partes involucradas en el proyecto. El IP incluso firmará Acuerdos de Participación con las municipalidades beneficiarias. Asimismo, el IP deberá contar con la asesoría de otras agencias para que se le facilite la ejecución del proyecto.. Las entidades consultoras, entre otras son, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH), el Instituto Hondureño de Turismo (IHT), el Registro Nacional de las Personas (RNP), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), la Secretaría de Estado del Interior y Población (SEIP), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y la Secretaría de Estado para Pueblos Indígenas y Afros de Honduras (SEDINAFROH). El IP podrá incluso firmar Memorándums de Entendimiento con estas entidades si es necesario.
6. El proyecto contará con un Comité de Co-ejecutores presidido por el Secretario Ejecutivo del IP e integrado por altos representantes de las entidades co-ejecutoras y de la SEFIN, con la finalidad de promover la colaboración inter-institucional, monitorear el cumplimiento de los acuerdos suscritos de co-ejecución y participación, generar orientaciones políticas y operativas y discutir manuales y demás productos del proyecto. El Comité de Co-ejecutores deberá reunirse una vez cada seis meses. Asimismo, se creará un Comité Técnico que se encargará de los componentes 1, 2, 3 y 4. El comité comprende representantes de las agencias co-ejecutoras y se deberán reunir con una frecuencia trimestral para discutir temas relacionados con la ejecución del componente que requiera coordinación, resolución y mediación de problemas. A las entidades consultoras se les podría invitar para que participen en las reuniones del Comité Técnico, según el tema bajo discusión. Cuando el caso lo amerite, se crearán sub-comités técnicos ad hoc con el personal de la UCP y entes co-ejecutores para abordar temas que exijan darle seguimiento de cerca o bien de un análisis a profundidad.

**Tabla 1**

Componente	Socios Formales del Proyecto		Asesores	Otros socios
	Agencias Co-Ejecutoras	Nivel Local		
<b>1. Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas</b>	INA, ICF, AMHON, SEPLAN	Municipalidades	SEIP, IHAH, IHT, SERNA, AMHON, INFOP	CONAPON
<b>2. Levantamiento Catastral y Regularización Predial</b>	INA, ICF, AMHON, SEPLAN	Municipalidades	SEIP, RNP, IHAH, IHT	Comunidades locales /patronatos <sup>18</sup> / organizaciones
<b>3. Demarcación de Áreas Protegidas</b>	ICF	Municipalidades	IHAH, IHT, SERNA	Comunidades locales / organizaciones
<b>4. Fortalecimiento de los Derechos a la Tierra del Pueblo Miskito</b>	INA, ICF	Municipalidades	IHAH, SEDINAFROH, Comisión Inter-Sectorial	MASTA, federaciones / Comunidades locales
<b>Gestión, Monitoreo y Evaluación (M&amp;E) del Proyecto</b>	Agencias co-ejecutoras aportarán datos para M&E	Municipalidades aportarán datos para M&E		Grupos de la sociedad civil (auditorías sociales)

**C. Mecanismos de Ejecución por Componente**

7. Las agencias co-ejecutoras del Componente 1 (Fortalecimiento Institucional y del Marco de Políticas) son INA, ICF, AMHON, SEPLAN y las municipalidades participantes. El IP, a través de la UCP, encabezará la ejecución de las actividades del Componente, con el apoyo del Comité de Co-ejecutores y la participación activa de las agencias co-ejecutoras. El INFOP junto con las universidades y ONG fungirán como asesores de la capacitación y certificación del personal clave de las agencias co-ejecutoras y de entidades privadas seleccionadas para las actividades de ordenamiento y operación regular del SINAP.
  
8. Para el Componente 2 (Levantamiento Catastral y Regularización Predial), la Fase II promoverá un proceso sistemático de levantamiento catastral, enfocado en las municipalidades seleccionadas. Además de las municipalidades participantes, las agencias co-ejecutoras del componente son INA, ICF, AMHON y SEPLAN. En el caso de la agrimensura de los linderos inter-municipales y áreas rurales, la UCP coordinará las actividades de agrimensura y demarcación en colaboración con las alcaldías, la Dirección General de Catastro y Geografía del IP (DGCG) y la Dirección de Ordenamiento Territorial de la SEPLAN. La DGCG validará los datos, mientras que la Dirección de Ordenamiento Territorial certificará los linderos, mientras que las alcaldías aprobarán los linderos acordados. La sostenibilidad del proceso se verá magnificada con el fortalecimiento del IP, en especial de la DGCG y la Dirección General de Regularización Predial.

<sup>18</sup> En Honduras, el patronato es una organización local social que puede, oficial y legalmente representar a una determinada comunidad y está compuesta por los miembros de la comunidad misma



9. Las Mesas de Regularización se establecerán con la participación de la DGCG del IP, el Registro de la Propiedad y las Alcaldías, en colaboración con el Registro Nacional de las Personas (RNP) y representantes de la Sociedad Civil. Un equipo paralegal certificado llevará un proceso conciliatorio para facilitar la resolución de conflictos y brindar asesoría legal. Una campaña educativa y de comunicación financiada por el Proyecto estará dirigida a los beneficiarios y organizaciones de base con la finalidad de asegurar su participación activa en las mesas.
10. En el caso del Componente 3 (Demarcación de Áreas Protegidas), el IP y la UCP trabajará en estrecha colaboración con el ICF. Entre las agencias asesoras se cuentan al IHAH, SERNA y el IHT. Las alcaldías, organizaciones locales y comunidades jugarán un papel activo en el proceso de delimitación y demarcación.
11. Para el Componente 4 (Fortalecimiento de los Derechos a la Tierra del Pueblo Miskito), la UCP trabajará en coordinación estrecha con el INA y el ICF además de las municipalidades correspondientes. Entre las agencias asesoras se cuentan al IHAH, SEDINAFROH y las municipalidades. El Proyecto continuará apoyando a la Comisión Inter-sectorial para la Protección de los Derechos de las Comunidades Garífunas y Miskitas sobre la Tierra<sup>19</sup> presidida por el INA y que aboga a nivel nacional por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afros hondureños sobre sus tierras, a través de la promoción del diálogo de políticas y coordinación de programas, proyectos e iniciativas de tierras. Además, el Proyecto permitirá fortalecer la capacidad del INA para delimitar y titular las tierras de los pueblos indígenas.

## **II. Antecedentes Legales e Institucionales**

12. La Constitución hondureña reconoce el derecho a la propiedad privada, en especial desde los artículos 103 al 106, mientras que el Código Civil estipula los principios legales de los derechos de posesión, usufructo y propiedad sobre bienes inmuebles. El marco legal de la administración de tierras ha seguido evolucionando durante la ejecución de la Fase I del PATH, tal es el caso reciente de la aprobación de la Ley de Propiedad en el 2004 y la nueva Ley Forestal en el 2007.<sup>20</sup> Con estas leyes, tal como lo indica el análisis legal realizado durante los preparativos del Proyecto,<sup>21</sup> el país presenta 16 leyes relacionadas en grados varios con la admiración y gestión de tierras. Entre ellas, además de las leyes arriba señaladas, la más importante es la Ley de Ordenamiento Territorial (2003), Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (1992) y la Ley de Municipios (1990). La Ley de Arbitraje y Conciliación (2001) es importante para la resolución alternativa de conflictos.

---

<sup>19</sup> La Comisión Inter-sectorial, presidida por el INA fue creada por decreto presidencial en el 2001, como un mecanismo consultativo a nivel central. Está constituido por entes públicos y organizaciones indígenas y afros hondureñas. Las instituciones públicas son IP, SGJ, ICF, IHAH y el IHT. La recién SEDINAFRO también es miembro de la comisión. Las organizaciones indígenas y afros hondureñas comprenden OFRANEH, ODECO y MASTA. La Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), la organización que aglutina a las organizaciones de pueblos indígenas en el país y la AMHON fueron invitadas y aceptaron ser parte de la comisión como miembro y observador respectivamente.

<sup>20</sup> La aprobación de la nueva Ley Forestal, por ejemplo, dejó sin efecto los artículos 71 hasta el 79 de la Ley de Propiedad relacionados con asuntos forestales.

<sup>21</sup> Análisis del Nuevo Marco Legal de Administración de Tierras en Honduras, Tegucigalpa, Honduras 2009 (disponible en los archivos del Proyecto). Se hizo una revisión de aspectos legales en marzo del 2011.

13. El marco legal actual en términos generales apoya los esfuerzos para fortalecer los derechos de la propiedad en el país. La Ley de Propiedad (decreto 82-2004 de mayo del 2004) es una ley integral que coloca a Honduras a la cabeza de muchos países de la región y de mundo en materia de derechos de propiedad. Además de la propiedad predial, por ejemplo, la ley toca otras materias como bienes muebles, mercantil, intelectual y demás tipos de derechos de propiedad. En cuanto a la administración de tierras, la ley representa un gran avance para el país al integrar el catastro nacional y el registro de la propiedad. Asimismo, ofrece múltiples opciones para regularizar los derechos de la propiedad; inclusive da una opción para titular a los miles de pobres que viven de manera ilegal en asentamientos urbanos y peri-urbanos. La Ley de Propiedad complementa la Ley de Municipios, la cual mandata que las municipalidades realicen el levantamiento catastral y enfatiza en la importancia de la información catastral para el ordenamiento territorial.<sup>22</sup> La Ley de Ordenamiento Territorial, al mismo tiempo, confirma que el ordenamiento territorial es una política de estado que pretende promover el desarrollo coordinado espacial y la toma de decisiones participativas.
14. Como su nombre lo indica, la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (decreto 98-2007 de febrero del 2008) es también integral y pretende fortalecer a la institución rectora del sector al reemplazar al AFE-COHDEFOR por el ICF, encabezado por un director con facultades ministeriales. La ley no entra en conflicto con la Ley de Propiedad porque ésta especifica que las áreas protegidas y los bosques nacionales son sujetos de procedimientos de regularización especiales estipulados en otras leyes específicas.
15. A pesar del progreso mencionado, el marco legal e institucional requiere mejorarse aún más, en especial algunas ambigüedades e incongruencias identificadas en el análisis legal arriba mencionado, así como en un análisis institucional complementario.<sup>23</sup> Algunos de estos problemas se refieren a un traslape de competencias en la titulación entre el IP y el INA, el IP y las alcaldías, el INA y el ICF; competencias catastrales entre el IP y las alcaldías, competencias de regularización de áreas forestales entre el INA, el ICF y las municipalidades. Las regulaciones aprobadas de la Ley de Propiedad deben ayudar a aclarar dichas ambigüedades. Mientras tanto, el Proyecto promocionará la coordinación inter-institucional a través del Comité de Co-ejecutores y el Comité Técnico, así como a través de los Convenios de co-ejecución inter-institucional celebrados por componente.

#### **A. El Catastro y el Registro de la Propiedad en Honduras**

16. Honduras inició sus esfuerzos por crear un sistema catastral a mediados de los años 70. En 1974, el gobierno lanzó bajo el financiamiento de USAID, un *Programa de Catastro Demostrativo* que cubrió los departamentos de Choluteca y Valle. En 1980, la Dirección Ejecutiva del Catastro (DEC) fue investida con el mandato de establecer y manejar los esfuerzos catastrales en el país. La DEC llevó a cabo el levantamiento catastral de 21

---

<sup>22</sup> La Ley de la Propiedad asigna plena responsabilidad al IP, pero también delega responsabilidades a los centros asociados, en este caso, las municipalidades (por cierto, los registros también se pueden delegar a otras entidades).

<sup>23</sup> Análisis Institucional sobre la Participación Gubernamental en Administración de Tierras. Tegucigalpa, Honduras 2008 (disponible en los archivos del Proyecto). Se hizo una revisión de aspectos legales en marzo del 2011.

municipios y participó en la agrimensura de propiedades nacionales, ejidales y municipales de los departamentos de Santa Bárbara, Copán, Intibucá, Comayagua, Yoro, Cortés, Atlántida y El Paraíso bajo el Proyecto de Titulación de Tierras que inició en 1982. En términos generales, no obstante, la información geográfica del catastro no estuvo bien coordinada con la información registral de los derechos legales.

17. El Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil (RPIM) estuvo bajo la administración del poder judicial y se daba a través de oficinas regionales que cubrían varios municipios. En el año 2002, durante los preparativos de la Fase 1, el Ejecutivo y el Judicial firmaron un acuerdo para crear el Sistema Integrado de Registro y Catastro (SINREC) y coordinar las actividades de administración de tierras en el país. Tal como se indicó en páginas anteriores, la Ley de Propiedad en el 2004 formalizó la integración del registro y del catastro y el establecimiento de una institución potencialmente robusta como el IP.

## **B. Marco Institucional**

18. El análisis institucional identificó cuatro entidades claves para la administración de tierras en Honduras: IP, INA, ICF y las municipalidades. Las responsabilidades específicas de estos actores claves aparecen resumidas en la tabla 2. El IP posee el mandato más amplio de la administración de la tierra, tal es el caso del catastro, registro y regularización, amén del liderazgo que garantiza la coordinación y la ejecución coherente de las políticas y estrategias. En verdad, el mandato del IP va más allá de la propiedad predial. Además de operar los registros de la propiedad, el IP es responsable de emitir las normas y procedimientos administrativos, manejar el sistema nacional del catastro e integrar las normas técnicas y las prácticas internacionales relacionados con temas de la propiedad inmobiliaria. El IP incluso es responsable de ejecutar la regularización de tierras a nivel nacional.
19. Un reto importante en el fortalecimiento institucional del IP es la débil cohesión organizacional. El IP fue creado a partir de viejas instituciones y entidades que tenían sus propias culturas organizacionales y retos institucionales. Por ejemplo, la Dirección Ejecutiva del Catastro Nacional (que formaba parte de la antigua Secretaría de Gobernación y Justicia –SGJ) se fusionó con el Instituto Geográfico Nacional para dar lugar a la Dirección de Catastro y Geografía adscrito del IP. Los registros de la propiedad, que son regionales, fueron transferidos del poder judicial. Además de la débil estructura administrativa, inestabilidad del personal administrativo y de dirección ha prevalecido hasta hace poco.
20. El rol que juega el INA en la regularización se circunscribe más que nada al sector de la reforma agraria y a las tierras de los pueblos indígenas. El INA fue creado mediante el decreto 69 de 1961 para llevar a cabo las políticas agrarias nacionales, en especial para impulsar la reforma agraria. Pude emitir títulos prediales a los beneficiarios de la reforma agraria e incluso a las comunidades indígenas y afros hondureñas. Si un municipio así lo pide, el INA puede incluso emitir títulos a favor de ejidos rurales. El INA cuenta con personal muy capaz y experimentado y sus programas tienen el potencial de ejercer un impacto social sustancial y de promover la igualdad social. No obstante, la capacidad institucional del INA en términos generales es débil y la asignación presupuestaria es

insuficiente para cumplir con su mandato y para hacerle frente a la demanda de la población rural.

21. El ICF tiene el mandato de regularizar los bosques nacionales. Nace a partir de la nueva Ley Forestal aprobada por el Congreso. El ICF asume las responsabilidades de la AFE-COHDEFOR y obligaciones nuevas para salvaguardar la gestión racional y sostenible de los bosques y áreas protegidas, incluyendo la regularización de los bosques nacionales. El mandato de la conservación forestal, no obstante, sigue disperso en varias entidades como la SERNA y las Fuerzas Armadas. El ICF heredó la falta de credibilidad y la débil capacidad institucional de la AFE-COHDEFOR, en especial a lo referido a la regularización de tierras.
22. La nueva Secretaria Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN)<sup>24</sup> adscrita a la Presidencia de la República, es también una entidad importante que tiene como mandato, entre otras cosas, fiscalizar la ejecución del Plan Nacional, específicamente el ordenamiento territorial en el país y establecer las normas y regulaciones.
23. Otras agencias relacionadas con el tema son el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH) encargada de proteger las áreas declaradas patrimonio nacional y el Instituto Hondureño de Turismo, responsable de las zonas turísticas.

**Tabla 2 – Principales Entidades Responsables de la Administración de Tierras**

Entidad / año creación	Condición	Leyes que lo afectan	Responsabilidad en el tema Tierras
Instituto de la Propiedad (IP) (2004)	Desconcentrado adscrito a la Presidencia de la República	+ Ley de Propiedad (2004) + Ley de Ordenamiento Territorial (2003)	+ Coordinar el sistema de administración de tierras + Otorgar títulos a nivel nacional (asegurando coordinación con las demás entidades) + Registrar todas las propiedades en el país + Administrar el catastro nacional + Emitir normas y adoptar mejores prácticas + Ejecutar programas de regularización de tierras + Administrar el SURE
Instituto Nacional Agrario (INA) (1961)	Descentralizado	+ Ley de Reforma Agraria (1961) + Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (1992) + Ley de Expropiación de Tierras Baldías (2008) + Ley de	+ Ejecución de la Reforma Agraria + Titulación de beneficiarios de la Reforma Agraria + Delimitación y titulación de las tierras de los pueblos indígenas + Titulación de tierras ejidales bajo explotación agrícola en los municipios donde se solicite + Regularización de la tierra para impulsar la Reforma Agraria + Manejo del catastro agrario

<sup>24</sup> SEPLAN fue creada por decreto No. 286-2009, publicado en La Gaceta No. 32,129 del 2 de febrero del 2010.

		Expropiación Forzosa (1914)	
Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) (2008)	Desconcentrado, adscrito a la Presidencia de la República	+ Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007)	+ Mantener el catálogo público forestal + Establecer acuerdos para el manejo o co-manejo de áreas protegidas + Establecer acuerdos de usufructo de bosques nacionales + Delimitar, preservar y fiscalizar las cuencas que abastecen de agua a la población + Reconocer los derechos de posesión y usufructo de los indígenas que viven en tierras forestales + Restablecer el régimen de propiedad pública del estado en los bosques nacionales.
Municipios (298 gobiernos locales en Honduras)	Descentralizados	+ Ley de Municipalidades (1990) + Ley de Ordenamiento Territorial (2003)	+ Uso y administración de las tierras municipales + Establecimiento del catastro municipal + Creación de áreas de conservación municipales + Otorgar títulos de tierras municipales que no son bosques + Otorgar títulos a tierras ejidales o bajo propiedad municipal donde existan asentamientos humanos o estén dentro de áreas urbanas.

### III. Mecanismos de Administración Financiera y de Desembolsos

24. Con base en los estudios hechos, a continuación se presentan las siguientes conclusiones:

- (a) El IP llevó a cabo la Fase I del PATH y en la actualidad ejecuta el PPF y los fondos administrados por el Banco Mundial. La UCP-IP cuenta con mecanismos de administración financiera adecuados que cumplen con los requisitos mínimos fiduciarios del Banco Mundial para manejar actividades financieras adicionales del Proyecto propuesto.
- (b) El estudio de la capacidad de gestión financiera (FMA) identificó acciones específicas del Proyecto para que el IP pueda ejecutar las actividades financieras de manera efectiva.
- (c) Cabe señalar que se espera que el Proyecto utilice los sistemas del país (SIAFI y UEPEX) para llevar la contabilidad y las actividades financieras porque estos sistemas arrojan información suficiente para monitorear gastos específicos. El uso combinado de estos dos sistemas permitirá llevar registros adecuados e identificación de cada pago hecho a los beneficiarios. Además de los sistemas (SIAFI), el Proyecto propuesto también se auxiliará de la cuenta única del tesoro para hacer los pagos relacionados.

#### A. Mecanismos Organizacionales y Dotación de Personal

25. La coordinación y administración general del Proyecto estará a cargo del IP a través de la UCP establecida en la Fase I del PATH. La UCP se encargará directamente de la gestión financiera (FM), la cual básicamente comprende: (i) Formulación y monitoreo del presupuesto; (ii) Administración del flujo de caja (procesamiento de pagos y remisión al

- Banco de solicitudes de retiro de fondos); (iii) Mantenimiento de registros contables (administración y mantenimiento de inventario de los bienes del Proyecto); (iv) Preparación de informes financieros de periodos y de final de año; (v) Administración de los sistemas de informática; (vi) Gestiones de auditorías externas.
26. Ya que la UCP se encarga de darle seguimiento a los aspectos administrativos y financieros del PPF financiado por el Banco Mundial (y de una donación de la AIF), ya cuenta con una estructura de administración financiera básica (que se utilizará para el Proyecto propuesto). No será necesario contratar a más personal para manejar el aumento de las actividades financieras del Proyecto.

#### **B. Planificación Presupuestaria**

27. Entre abril y mayo de cada año, el IP deberá preparar un programa tentativo de inversiones para el año siguiente (así como el programa de inversiones para el Proyecto propuesto) y remitirlo a la Secretaría de Finanzas (SEFIN) para su revisión y aprobación. El Programa deberá guardar coherencia con la política presupuestaria de la SEFIN e incorporarse al presupuesto nacional para poder enviarlo al congreso en septiembre.
28. Con base en el presupuesto aprobado, el IP deberá hacer los ajustes necesarios al Plan de Operativo Anual (POA) y al Plan de Adquisiciones para su posterior revisión por parte del Banco Mundial.

#### **C. Informes Contables y Financieros**

29. *Políticas y Procedimientos Contables.* El principal marco regulatorio de administración financiera comprenderá: (i) Leyes hondureñas que rigen la gestión presupuestaria; (ii) Manuales Operativos del IP; (iii) Normas operativas de la UCP.
30. Los mecanismos específicos del proyecto de administración financiera no contemplados en los documentos mencionados estarán documentados en una sección concisa del Manual Operativo del Proyecto. Entre otras cosas, se hará referencia específica a: (i) Controles internos apropiados para el Proyecto; (ii) Formatos de los informes financieros del Proyecto; (iii) Mecanismos de auditoría.
31. *Sistemas de Información.* El Proyecto propuesto aprovechará los sistemas del país para formular presupuestos, ejecutarlos, hacer informes de tesorería y finanzas. Las actividades financieras del Proyecto (en especial la formulación y ejecución presupuestaria) se registrarán en el SIAFI. Además, con la finalidad de cumplir con los requisitos de rendición de informes del Proyecto propuesto, el Banco Mundial ha evaluado el uso del UEPEX, un módulo del SIAFI diseñado para llevar la contabilidad y generar informes de los proyectos con financiamiento externo. El Banco Mundial continuará trabajando con el IP y la SEFIN para garantizar la debida ejecución y operación de UEPEX para el Proyecto propuesto.
32. *Sistema de Tesorería.* Es importante recalcar que con el uso de los sistemas del país (SIAFI) viene también el uso de la cuenta única de tesorería. A medida que se vayan dando los gastos/compromisos, se registrarán en el SIAFI; el Tesoro Nacional hace la conversión

de los fondos a moneda local en el SIAFI y los canaliza a través de la cuenta única para pagarles a los proveedores, contratistas y consultores.

33. **Informes Financieros.** Con frecuencia semestral, el IP deberá preparar y remitir al Banco Mundial un informe intermedio no auditado (IFR) que contenga al menos: (i) un estado de origen y aplicación de fondos y saldo de caja (con gastos clasificados por sub-componente); (ii) estado de ejecución presupuestaria por sub-componente (con gastos clasificados por las cuentas del mayor). Los informes intermedios se deberán remitir a más tardar 45 días después que haya finalizado el semestre en cuestión. En este caso, los IFR no se utilizarán para fines de desembolsos (al menos al comienzo del Proyecto). Si en una fecha posterior se decide utilizarlos para hacer los desembolsos, será necesario contar con los siguientes anexos: (i) Un estado de la cuenta designada (copia del estado de cuentas del banco); (ii) un resumen de los gastos de la cuenta designada para los contratos a revisión previa; (iii) un resumen de los gastos de la cuenta designada para los contratos no sujetos a revisión previa.
34. Con frecuencia anual, el IP preparará los estados financieros del Proyecto así como las cifras acumuladas del año y de final de ese año de los estados financieros mencionados en el párrafo anterior. Los estados financieros incluirán notas explicativas de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) y la declaración del IP que asegure que los fondos crediticios fueron empleados de conformidad con los propósitos señalados en el Acuerdo de Financiamiento. Estos estados financieros, una vez auditados, se remitirán al Banco Mundial a más tardar seis meses después que haya finalizado el año fiscal (coincidente con el año calendario).
35. Los documentos soportes del semestre y de los estados financieros anuales se guardarán en el IP, donde estarán accesibles en todo momento para las misiones de supervisión que mande el Banco Mundial así como para auditores externos.

#### **D. Movimiento de Fondos**

36. **Método de Desembolso de la AIF.** Los fondos crediticios los retirará el IP a través de anticipos respaldados por documentos soportes que demuestren que dichos fondos retirados fueron utilizados para cubrir gastos autorizados. Los documentos soportes se presentarán en forma de Estados de Solicitudes de Reembolso de Fondos (SOE), al menos inicialmente, excepto los pagos relacionados con los contratos que sobrepasen el techo de las solicitudes de reembolso de fondos, lo cuales se reembolsarán contra la presentación de documentos soportes completos. Los techos establecidos son US\$100,000 para servicios prestados por firmas consultoras; US\$50,000 para servicios prestados por consultores individuales y todos los costos operativos. Una vez que el sistema generador de los IFR haya sido sometido a pruebas exitosamente ante los ojos del Banco Mundial, los documentos soportes podrían cambiar a los informes financieros intermedios no auditados (IFRs).
37. **Otros Procedimientos.** El estudio ha identificado que no hay necesidad de utilizar los procedimientos de compromiso especiales. En caso que haya necesidad, el Banco Mundial

determinará si se utilizan o no y en caso afirmativo, sería a través de enmiendas a la Carta de Desembolso. El Proyecto puede hacer reembolsos o pagos directos.

38. **Cuenta Designada del BM.** El IP abrirá una Cuenta Designada aparte en el Banco Central de Honduras en dólares estadounidenses exclusivamente para depositar y retirar los fondos crediticios que servirán para cubrir los gastos autorizados. Una vez que se hayan cumplido con las condiciones de entrada en vigor y se haya abierto dicha cuenta, el IP enviará la primera solicitud de desembolso a la Asociación junto con las proyecciones de gastos y necesidades financieras de los siguientes seis meses. Para los retiros subsiguientes, el IP remitirá la solicitud de desembolso junto con los documentos soportes (SOE o IFR). En cualquier momento, los anticipos no soportados no podrán exceder el techo autorizado en la Carta de Desembolso.
39. **Fecha Límite del Desembolso.** Cuatro meses después de la fecha de cierre señalada en el Acuerdo de Financiamiento.
40. **Financiamiento Retroactivo.** El Banco Mundial financiará hasta un monto máximo de US\$ 6.56 millones para gastos autorizados para el Proyecto propuesto, incurridos después del 1° de mayo del 2011, pero no más allá de un año posterior a la firma.

#### **E. Mecanismos de Auditoría**

41. **Auditoría Interna.** En el curso de las actividades regulares de auditoría interna de cara al presupuesto institucional, los auditores internos pueden incluir las actividades del Proyecto en sus planes de trabajo anuales. En ese caso, el IP deberá facilitarle al Banco Mundial las copias de los informes de auditoría interna donde se cubrieron las actividades del Proyecto y las transacciones financieras.
42. **Auditoría Externa.** Los estados financieros anuales del Proyecto preparados por el IP será auditados de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría (ISA) por una firma independiente (o por el Tribunal Superior de Cuentas, sujeto acuerdo previo con el Banco Mundial) y de conformidad con los Términos de Referencia (TdR) aceptables para el Banco. La opinión del auditor en relación con los estados financieros del Proyecto contendrán una referencia sobre los gastos autorizados. El alcance de la auditoría financiera anual incluso comprenderá una revisión de los gastos bajo los Servicios Técnicos de Campo recurrentes (FTS).
43. Asimismo, se presentarán memorándums sobre los controles internos (“Cartas a la Gerencia”) semestralmente.
44. El trabajo de auditoría descrito se puede financiar con los fondos crediticios. El IP gestionará la primera auditoría dentro de los tres primeros meses posteriores a la entrada en vigencia del crédito. Cada auditoría deberá cubrir al menos dos años.
45. Dadas las características de la operación y el rendimiento de la cartera hondureña, las medidas complementarias sobre los mecanismos estándares de administración financiera formarán parte del marco de control del Proyecto. Las medidas de un mayor control serán:



46. Enfoque de supervisión inteligente: como parte de la estrategia GAC de Honduras, el Proyecto aprovechará los sistemas SIAFI y UEPEX para su implementación y generación de informes. El Banco Mundial trabaja en esta nueva estrategia de supervisión que, una vez que la Asociación tenga acceso a la base de datos integrada del SIAFI, le permitirá al Banco monitorear siempre la ejecución del Proyecto. Al auxiliarse de Técnicas de Auditoría Asistidas por Computador (TAAC), el Banco Mundial podrá detectar banderas rojas (alertas) durante la marcha que puedan activar la necesidad de requerirle al Proyecto mayor información sobre operaciones específicas o bien hacerle revisiones imprevistas al azar.
47. El Manual Operativo contendrá los mecanismos para tomar las acciones paliativas que respondan a los hallazgos del informe de auditoría, entre las cuales se citan: (i) la pronta devolución de los montos incorrectamente pagados; (ii) Mecanismo de seguimiento para resolver los hallazgos de auditoría.
48. *Calendario de desembolsos:*

<b>Categoría</b>	<b>Monto del financiamiento asignado (en DEG)<sup>1</sup></b>	<b>Porcentaje de gastos a cubrir (impuestos incluidos)</b>
(1) Bienes, obras menores, servicios de consultoría, servicios distintos a las consultorías, capacitaciones/talleres y costos operativos del Proyecto.	18,600,000	100%
(2) Reembolso del anticipo para preparativos	1,900,000	Cantidad pagadera de conformidad con la Sección 2.07 de las Condiciones Generales.
<b>TOTAL</b>	20,500,000	

<sup>1</sup> DEG = US\$1.60077

#### **F. Problemas relacionados con el País**

49. Tal como indicó en la Nota sobre la Estrategia de Gobernanza (2006), Honduras ha alcanzado logros significativos en temas como el fortalecimiento de los sistemas de administración financiera pública con el lanzamiento de un programa de reformas integrales en apoyo a la aplicación de la Ley de Finanzas del 2004, del SIAFI a nivel de gobierno central y del Sistema Nacional de Pagos. No obstante, la corrupción continúa siendo un problema grave que impide el crecimiento y el desarrollo. Por lo tanto, como esfuerzo en apoyo a las mejoras de gobernanza emprendidas por Honduras para acelerar el crecimiento y alcanzar logros sostenibles en la reducción de la pobreza, el Banco Mundial elaboró una Nota sobre la Estrategia de Gobernanza que ofrece un marco que orientará la

participación del Banco en Honduras. Esta nota recomienda tomar acciones específicas para fortalecer la transparencia y exigir una buena gobernanza a lo largo y ancho de la cartera, por ejemplo, dar a conocer de forma extensiva información sobre las adquisiciones del Proyecto, fortalecer las asociaciones con la sociedad civil y beneficiarios para que participen en el diseño y monitoreo del Proyecto, evaluaciones periódicas de riesgos, mayor supervisión en las áreas que lo requieran y asegurar la continuidad del personal del Proyecto. Dicha evaluación ha tomado en cuenta las conclusiones de la Nota sobre la Estrategia de Gobernanza.

### G. Resumen de la Evaluación de Riesgos

50. El riesgo relacionado con la administración financiera del Proyecto está catalogado como **Sustancial** y una vez que se haya comprobado la aplicación y efectividad esperada de las correspondientes medidas de mitigación, el nivel de riesgo se volverá a evaluar y a revisar. La siguiente tabla muestra la valoración de riesgos, las medidas de mitigación incorporadas en el diseño del Proyecto y los mecanismos de ejecución de la administración financiera.

Riesgos	Clasificación	Medidas de mitigación incorporadas al diseño del Proyecto	¿Condición de negociaciones/Directorio o efectividad (S/N)?
<b>Riesgo Inherente</b>			
A nivel de país	S	En parte se debe a la pobre clasificación de Honduras en el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional y a pesar de las mejoras tangibles en los sistemas públicos de gestión financiera, el riesgo inherente aún es catalogado como sustancial.	
A nivel de institución	S	Aunque la UCP tuvo problemas fiduciarios en el pasado, se puso en marcha un Plan de Acción que les permitió retomar satisfactoriamente los cauces debidos de la gestión financiera.	
A nivel de Proyecto	M	La administración financiera del Proyecto se concentrará en las manos de la UCP (institucionalizada dentro del IP), la cual será responsable de fiscalizar los aspectos fiduciarios de los proyectos con financiamiento externo, dotado de personal muy capaz. El Acuerdo de Financiamiento contiene una cláusula que le exige al IP mantener mecanismos adecuados de ejecución todo el tiempo.	Negociaciones: S  Cláusula
<b>Riesgos relacionados con Controles</b>			
Presupuesto, Contabilidad, Control Interno	M	El presupuesto y la contabilidad se registrar en el sistema nacional SIAFI, mientras que el IP utilizará el UEPEX (módulo del SIAFI diseñado para generar informes de proyectos).	
Movimiento de fondos	M	El Proyecto hará uso de la cuenta única del Tesoro para pagarle a los	

Riesgos	Clasificación	Medidas de mitigación incorporadas al diseño del Proyecto	¿Condición de negociaciones/Directorio o efectividad (S/N)?
		proveedores, contratistas y consultores.	
Informes financieros, auditoría	M	El Proyecto utilizará los sistemas del país (SIAFI y UEPEX) para llevar la contabilidad y generar los informes financieros. El IP le remitirá al Banco Mundial informes separados de auditoría.	
<b>Riesgo relacionado con Administración Financiera</b>	<b>S</b>		

## H. Plan de Acción de la Gestión Financiera

Acción	Responsable	Fecha finalización
1. Finalizar la propuesta en relación con el catálogo de cuentas e incorporación del Proyecto en la estructura del SIAPI y utilización del UEPEX.	IP	Después de la firma del Acuerdo de Crédito
2. Incluir el proyecto en el presupuesto nacional	IP	Después de la firma del Acuerdo de Crédito
3. Contratar auditores externos tomados de la lista de preselección aprobada por el Banco Mundial.	IP	3 meses después de haber entrado en vigencia
4. Capacitar al IP sobre las políticas de administración financiera del Banco Mundial	Banco Mundial / IP	Después de haber entrado en vigencia

## I. Plan de Supervisión de la Gestión Financiera

51. El Banco Mundial mandará una misión de supervisión previa a la entrada en vigencia para verificar la aplicación del sistema de administración financiera y de la unidad. Después de la entrada en vigor, el Banco realizará un monitoreo continuo del Proyecto como parte del enfoque de supervisión inteligente planeado para la cartera hondureña. Asimismo, el Banco revisará los informes anuales de auditoría, las secciones financieras de los informes financieros intermedios semestrales y mandará al menos dos misiones de supervisión al año.

## IV. Mecanismos de Adquisiciones

### A. Generalidades

52. Las adquisiciones del Proyecto propuesto deberán hacerse de conformidad con las "Normas: Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios distintos a los de Consultoría con Préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones por Prestatarios del Banco Mundial" de enero del 2011, con las Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial, de enero del 2011 y con las disposiciones del Acuerdo de Financiamiento. La descripción general de varios rubros aglutinados en diversas categorías de gastos se señala más adelante. Cada contrato financiado por el crédito, los diversos métodos de adquisiciones o métodos de selección de consultores, la necesidad de hacer unan preselección, la estimación de costos, los requisitos de revisión previa y el tiempo de

- ejecución son acordados entre el Prestatario y el Banco Mundial en el Plan de Adquisiciones. Dicho plan deberá actualizarse al menos una vez anual o según lo requerido para reflejar las necesidades reales de ejecución del Proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.
53. **Contratación de Obras.** La operación propuesta no va a financiar ninguna obra nueva o anexos a las estructuras existentes. No obstante, sí se financiarán obras menores de rehabilitación (que no excedan US\$20,000 cada una) para el IP y las oficinas del registro. Dichas obras se contratarán mediante compras sustentadas por cotizaciones aceptables y acordadas con el Banco Mundial.
54. **Compra de bienes.** Los bienes adquiridos para el Proyecto comprenderán, entre otras cosas, equipo de campo (GPS, compases, herramientas de medición), vehículos, computadores, equipo de oficina (escáner, fotocopadoras, datashow), licencias de software y mobiliario. Los pliegos estándares de licitación (SBD) del Banco se puede emplear para los procesos de licitación pública internacional (LPI), mientras que los carteles de licitación nacional aceptados y acordados con el Banco se pueden utilizar para las licitaciones públicas nacionales (LPN). La adquisición de bienes a través del método de compra requiere cotizaciones aceptables y acordadas con el Banco. Las primeras dos licitaciones públicas nacionales y contratos de compras del año, sin importar los montos, así como todas las contrataciones directas, estarán sujetas a la revisión previa del Banco Mundial.
55. **Contratación de Servicios distintos a las Consultorías.** Los servicios prestados por las empresas para la agrimensura, fotografía aérea, demarcación y digitalización de los libros de los registros y servicios de comunicación se contratarán como servicios distintos a las consultorías. En la medida de lo posible, los servicios se agruparán en paquetes superiores a los US\$150,000 mediante licitaciones públicas internacionales. Los servicios menores a ese techo, pero superiores a los US\$10,000 se contratarán por licitación pública nacional a través de carteles de licitación aprobados y acordados con el Banco Mundial. Los contratos de servicios menores a los US\$10,000 se hará a través de compras. Los primeros dos contratos de licitaciones públicas nacionales al año, así como todos las contrataciones directas estarán sujetas a la revisión previa del Banco Mundial.
56. **Selección de Consultores.** Los contratos suscritos con firmas abarcarán servicios de diversos estudios como impacto ambiental, campaña de promoción y comunicación, sistematización, estudios de línea de base, sondeos, monitoreo y evaluación y auditorías financieras. Los métodos de selección de los consultores son: SBCC, SBC, SCC, SBPF and SMC. Los contratos laborales de empleados se referirán al personal técnico y administrativo de la UCP. Los servicios técnicos ofertados por personas como recopilación de datos, mapeos, digitalización, indexación y mediciones se financiarán bajo la modalidad de Contratistas Prestadores de Servicios. Los procedimientos para seleccionar a las personas que dan estos servicios se indicarán en el Manual Operativo. Las preselecciones de consultores para que ofrezcan servicios cuyo costo sea menor de US\$100,000 equivalentes por contrato podrían ser de nacionales según lo dispuesto en el párrafo 2.7 de las Normas de Selección de Consultores. Tanto los contratos para servicios de consultorías (prestados por firmas), cuyo costo sobrepase los US\$100,000 por contrato, como las firmas

consultoras y consultores individuales contratados bajo la modalidad de selección basada en una sola fuente, cuyo costo por contrato sea superior a los US\$35,000 estarán sujetos a la revisión previa del Banco Mundial. Los métodos utilizados para la Selección de Consultores aparece en la Sección E (umbrales para los métodos de contratación y revisión previa)

57. **Costos Operativos.** El Proyecto cubrirá los costos de operación referidos a los gastos incurridos en la administración y supervisión del Proyecto, tales como artículos de oficina, consumibles, servicios públicos, internet, mantenimiento de vehículos y equipos, seguros, transporte, viajes, viáticos, etc., los que se adquirirán mediante procedimientos de comparación en la medida de lo posible, así como documentos estándares aceptables ante los ojos del Banco Mundial. Asimismo, los salarios del personal de apoyo del Proyecto (secretarias, asistentes y conductores) se ingresarán como costos operativos. Los procedimientos para seleccionar a las personas que prestarán estos servicios se indicarán en el Manual Operativo.

## **B. Evaluación de la Agencia para Ejecutar las Adquisiciones**

58. Los días 12 y 13 de enero del 2009, el Banco Mundial llevó a cabo una evaluación de la capacidad de la UCP para ejecutar las adquisiciones para el PATH. El Banco evaluó los recursos y procedimientos internos de la UCP, así como el grado de entendimiento y familiaridad de la unidad con las normas, directrices, procedimientos, documentos del Banco Mundial y del SEPA (*Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones*).
59. El Banco Mundial comprobó que parte del equipo de adquisiciones de la UCP-PATH ya cuenta con suficiente experiencia acumulada durante la Fase I para ejecutar la Fase II. Desde entonces, la UCP ha implementado el PPF (Fondo para la Preparación de Proyectos) así como un IDF (Fondo de Desarrollo Institucional) de manera satisfactoria. En promedio, el personal de adquisiciones tiene 3 años de trabajar con el PATH, por lo que se considera que posee suficientes méritos para ejecutar las acciones de adquisiciones y contrataciones de la Fase II, similares a las de la Fase I.

## **1. Organización y Funciones**

60. La UCP está conformada por varios departamentos técnicos (entre ellos, Adquisiciones) responsables de emprender diversas y específicas tareas del Proyecto. El departamento de adquisiciones se encarga de todas las transacciones de compras y contrataciones, de la preparación y monitoreo del Plan de Adquisiciones, mientras que los departamentos técnicos se encargan de generar los aportes técnicos necesarios para adquirir y contratar los bienes, obras, consultorías y servicios distintos a las consultorías. Todas las decisiones son aprobadas por el Coordinador Nacional con base en las recomendaciones emitidas por el especialista de adquisiciones (coordinador del departamento) y del coordinador técnico.
61. El departamento de adquisiciones de la UCP está compuesto por seis personas: (i) Una especialista con vasta experiencia en SEPA y los procedimientos del Banco Mundial. Ha asistido a los últimos seminarios de adquisiciones del Banco Mundial y cuenta con el

bagaje y experiencia necesarios para asumir las riendas de adquisiciones del Proyecto; (ii) Oficial de Compras con experiencia en las normas de adquisiciones del Banco Mundial; (iii) Cuatro asistentes encargados de hacer los cálculos de cotizaciones y de todos los procedimientos del compras, pero que no han asistido a ningún seminario del Banco Mundial todavía.

62. El tamaño del personal y la estructura organizacional para las actividades de adquisiciones son adecuados. Cada miembro del personal cuenta con una lista definida de tareas a ejecutar en el ciclo de las adquisiciones y es la especialista en adquisiciones la encargada de supervisar que todos los procesos se hagan de conformidad con lo señalado en SEPA y con las normas y procedimientos del Banco Mundial. La estructura organizativa y los recursos de la unidad fueron objeto de una evaluación realizada por un consultor independiente en el primer semestre del 2008. El consultor descubrió que la UCP ha trabajado bien y ha respondido a las necesidades del Proyecto. Sin embargo, sugirió una serie de mejoras, en algunas de las cuales ya está trabajando la UCP: liberar al personal de la responsabilidad de autorizar pagos, brindarles un espacio físico independiente. Estos últimos aspectos fueron ratificados por la última misión durante los ejercicios de actualización.

## **2. Evaluación de Riesgos**

63. A pesar de todos los avances logrados por la UCP, el nivel de riesgo que implica el Proyecto aún es catalogado *Alto*. Esta clasificación se basa en: (i) El entorno de alto riesgo del país en términos generales en que se va a desempeñar la Fase II; (ii) La posibilidad de rotación del personal de adquisiciones durante los traspasos de gobierno; (iii) Retos para manejar una cantidad considerable de contratistas.
64. Para mitigar los riesgos, se han acordado las siguientes medidas: (i) El personal actual debe seguir trabajando para ejecutar la Fase II del PATH (y así minimizar las rotaciones de personal); (ii) Hay que mejorar el sistema de control de calidad, enfocado en la calidad de los términos de referencia, solicitudes de licitación, especificaciones técnicas, pliegos estándares de licitación y solicitudes de cotizaciones. Lo anterior se logrará con capacitaciones y una supervisión estrecha por parte del Banco Mundial; (iii) Las capacitaciones regulares sobre adquisiciones se le dará tanto a la especialista como al personal técnico pertinente a lo largo del Proyecto, en los primeros seis meses de haber entrado en vigencia; (v) El Manual Operativo contempla plantillas y ejemplos de solicitudes de licitaciones y demás documentos de licitación de uso común en el Proyecto.
65. La capacidad de la UCP para ejecutar las adquisiciones se volverá a evaluar seis meses después de que haya arrancado el Proyecto para saber si es necesario modificar la clasificación de riesgo.

## **3. Plan de Acción**

66. Los riesgos/problemas relacionados con las adquisiciones necesarias para ejecutar el Proyecto ha sido identificado en su mayoría, por lo que se propone la siguiente línea de tiempo para mitigar los riesgos.

<b>Acción</b>	<b>Periodo</b>
1. El personal de adquisiciones debe recibir capacitaciones continuas sobre el tema (diplomado ONCAE y capacitaciones del Banco Mundial)	Durante la ejecución del Proyecto
2. Contar con espacios físicos separados, independientes y mejorados para el personal, así como la instalación de un espacio adecuado para llevar los archivos.	Entrada en vigencia (plan indicativo de tiempo, no es un condicionante de la entrada en vigencia del Proyecto )

### C. Plan de Adquisiciones

67. El Plan de Adquisiciones del Prestatario que registrará los primeros 18 meses fue definido en las negociaciones, creando la base para los métodos que se aplicarán al Proyecto. El Plan de Adquisiciones se publicará en la base de datos del Proyecto y en la página web externa del Banco Mundial. Según lo acordado con el equipo de trabajo del Proyecto, el Plan de Adquisiciones deberá actualizarse cada año o según sea necesario para que refleje con fidelidad las necesidades, mejoras y capacidad institucional del Proyecto.

### D. Detalles de los métodos de adquisiciones mediante licitaciones públicas internacionales

68. 1. Bienes y Servicios distintos a las consultorías

<b>Descripción del contrato</b>	<b>Costo estimado (US\$)</b>	<b>Método de adquisición</b>	<b>P-Q</b>	<b>Preferencia por lo nacional</b>	<b>Revisión del Banco Mundial (previa/Post)</b>	<b>Fecha apertura de sobres</b>
Fotografía aérea	682,000	LPI	No	No	Previo	05/01/2012
Validación catastral	800,000	LPI	No	No	Previo	01/10/2012
Equipo de computación	500,000	LPI	No	No	Previo	06/15/2012

### E. Techos para los Métodos de Adquisiciones y Revisión Previa

Umbral para los métodos de adquisiciones y revisión previa (en miles US\$)

<b>OBRAS</b>		<b>US\$ Equiv. (miles)</b>		<b>Revisión Previa</b>
<b>Y/O SERVICIOS DIFERENTES A CONSULTORÍAS</b>		<b>Umbral</b>		
<b>LPI</b>	<b>Licitación Pública Internacional</b>	Igual/mayor \$	1,500	<b>TODOS</b>
<b>LPN</b>	<b>Licitación Pública Nacional</b>	Igual/mayor \$	50	<b>Primeros dos</b>
<b>Compra</b>	<b>Compra</b>	Menor de \$	50	<b>Primeros tres</b>
<b>BIENES</b>		<b>US\$ Equiv. (miles)</b>		<b>Revisión Previa</b>
<b>Y/O SERVICIOS DIFERENTES A CONSULTORÍAS</b>		<b>Umbral</b>		
<b>LPI</b>	<b>Licitación Pública Internacional</b>	Igual/mayor \$	150	<b>TODOS</b>
<b>LPN</b>	<b>Licitación Pública Nacional</b>	Igual/mayor \$	10	<b>Primeros dos</b>
<b>Compra</b>	<b>Compra</b>	Menor de \$	10	<b>Primeros tres</b>

SELECCIÓN DE CONSULTORES					US\$ Equiv. (miles)		Revisión Previa
FIRMAS					Umbral		
SBCC	SBC	SCC	SMC	SBPF	Igual/mayor \$	100	TODOS
SBCC	SBC	SCC	SMC	SBPF	Igual/mayor \$	100	Primeros dos
SSF					Sin importar el valor		TODOS
CONSULTORES INDIVIDUALES							
CI	Consultor Individual <sup>(*)</sup>				Superior a \$ 35		TODOS por TTL
CI	Consultor Individual <sup>(*)</sup>				Menor de \$35		TdR por TTL
SDC	Contratistas proveedores de servicios <sup>(**)</sup>				Sin importar el valor		Ninguno
(*) De conformidad con Sección V de las Normas de Contratación de Consultores							
(**) De conformidad con el Manual Operativo							
SBCC	Selección basada en el Costo y Calidad						
SBC	Selección basada en la calidad						
SCC	Selección basada en las calificaciones del consultor						
SMC	Selección basada en el Menor Costo						
SBPF	Selección Basada en Presupuesto Fijo						
SSF	Selección con base en una Sola Fuente						

#### E. Frecuencia de la Supervisión de las Adquisiciones

69. Además de la supervisión de revisión previa que debe llevar a cabo el Banco Mundial, la evaluación de la capacidad de la agencia ejecutora recomienda revisiones posteriores anuales.

#### V. Salvaguardas Ambientales y Sociales

70. La Fase II del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) fue diseñada para cumplir en su totalidad con el contenido y objetivos de las salvaguardas correspondientes mandatadas por el Banco Mundial. De conformidad con la Política de Acceso a la Información (BP 17.50), el EA y el PGA fueron publicados por vez primera a nivel de país y en el sitio web del Banco Mundial en abril del 2009. Una segunda versión se publicó en mayo del 2011. El IPP y el Marco Procesal se dieron a conocer originalmente a nivel de país y en la página web del Banco Mundial en mayo del 2009; nuevamente en mayo y en junio del 2011 fueron publicados. Todos los documentos relacionados con las salvaguardas están en español a la disposición del público en las oficinas de PATH en Tegucigalpa (Edificio Educruédito, 2<sup>a</sup> planta, Colonia Florencia Norte), en las oficinas del Proyecto de San Pedro Sula y Puerto Lempira, y de manera virtual en el sitio web del Proyecto.

#### A. Estudio Ambiental (OP 4.01)

71. El Proyecto fue clasificado en la categoría B y requiere la elaboración, aprobación y publicación de una evaluación ambiental más que un estudio ambiental completo. El Análisis Ambiental (EA) por lo tanto fue preparado junto con su respectivo Plan de Gestión Ambiental (PGA) entre diciembre del 2008 y enero del 2009 por un grupo de consultores locales. Identificaron y evaluaron en el análisis una serie de impactos ambientales directos e indirectos, positivos y negativos, asociados en principio con: (i) El proceso de promover la consolidación de las políticas y del marco institucional; (ii) La regulación de la tenencia de la tierra (que por ejemplo, provoque cambios en el uso de la



tierra); (iii) La demarcación de las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, la cual se cree que inducirá impactos sociales y ambientales positivos; (iv) Fortalecimiento de los derechos colectivos de propiedad de los Pueblos Miskitos y formación de capacidades en Gracias a Dios (Ej. Capacitaciones en el manejo racional de los recursos naturales).

72. Las obras menores de rehabilitación del IP y de los registros seleccionados bajo el Componente 1.2 podrían provocar algunos impactos ambientales mínimos, tal es el caso de pintura, remodelación a pequeña escala, rehabilitación de techos, cableado e instalación de sistemas de aire acondicionado. El Proyecto no financia ninguna obra de construcciones nuevas o de anexos a las estructuras existentes. Asimismo, el PGA y el Manual Operativo les ordenan a los contratistas orientaciones ambientales y de seguridad y salud ocupacional de cumplimiento obligatorio que deben observarse durante la ejecución de las obras. Asimismo, el PGA indica los permisos que deben obtenerse para realizar las obras menores. Todos los posibles impactos ambientales, sean negativos o positivos, se les dará seguimiento a través del PGA y del Manual de Regularización de Tierras y sus anexos.

### **Posibles Impactos Ambientales Positivos**

73. En términos generales, se espera que el Proyecto provoque impactos ambientales muy positivos. En principio, debe promover la conservación de los bosques y demás hábitats naturales a través de la demarcación de las zonas de amortiguamiento de al menos cuatro áreas protegidas. Al tomar en cuenta las lecciones de la Fase I, el área protegida se escogerá con base en los siguientes criterios: (i) Los linderos de la zona de amortiguamiento deben gozar de reconocimiento legal; (ii) El AP debe ser parte de la lista del ICF clasificada como prioridad dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) o aprobadas por el ICF; (iii) El AP debe estar dentro del área de influencia del Proyecto. La delimitación y actualización legal de los linderos de las zonas de amortiguamiento se ejecutarán junto con el apoyo institucional a favor del ICF, alcaldías y de ser caso, ONG involucradas en el co-manejo de las Áreas Protegidas seleccionadas. Estas actividades acompañarán la emisión de un manual actualizado para la regularización de las Áreas Protegidas, de conformidad con el manual aprobado para la Fase I.
74. Existen varios hábitats naturales importantísimos en el área de influencia del Proyecto que no están dentro del SINAPH: Botaderos (Colon) y Cipresal (Yoro). El Proyecto no financiará ninguna titulación de tierras privadas que estén dentro o adyacentes a dichos hábitats, a menos que el ICF haya tomado una decisión oficial en relación con el estatus de dichas tierras y cuyos linderos hayan sido definidos. La UCP se coordinará con el ICF para garantizar que estas precondiciones estén dadas antes de arrancar con el trabajo de campo. Asimismo, el ICF ha identificado 98 micro cuencas dentro del área de influencia del Proyecto que son de importancia vital para el patrimonio hidrográfico del país. El Proyecto se coordinará con el ICF al momento de hacer el levantamiento catastral y la regularización predial en dichas cuencas para garantizar que el proceso cumpla con las normas obligatorias que regulan el uso y vocación de la tierra.
75. Además, se espera que la regularización de la tenencia de la tierra provoque cambios positivos en las decisiones sobre el uso asignado a la tierra (en términos generales, un

manejo sostenible de la tierra y de sus recursos motivado por una mayor seguridad en la tenencia de la tierra), aunque ello no elimine de forma automática aquellos usos que tenga un efecto nocivo sobre el medio ambiente. Algunos de estos cambios positivos podrían ser:

- **Delimitación, demarcación y titulación de las tierras de las comunidades miskitas participantes.** El Proyecto permitirá medir, demarcar y titular las tierras colectivas de al menos 25 comunidades miskitas en el departamento Gracias a Dios. En Honduras, el uso característico que le dan los pueblos indígenas y afro hondureños a la tierra se centra en la conservación de los bosques, con prácticas culturales más ecológicas que los grupos rurales no indígenas. Si bien los medios de vida de la mayoría de los pueblos indígenas dependen de los bosques (caza, pesca, recolección de productos forestales y rotación de cultivos a pequeña escala), el patrón predominante que observan los pueblos no indígenas en las zonas rurales es destinar la tierra para pastoreo en áreas deforestadas que las convierten en pastizales o monocultivos. Por lo tanto, al demarcar y titular los territorios de los pueblos indígenas, el Proyecto sí promoverá usos que se inclina por conservar grandes extensiones de bosques.
- **Práctica reducida de la deforestación como medio para marcar el uso y posesión de la tierra.** En Honduras, al igual que en América Latina, el despale dado a través de la tala y quema se emplea para demostrar de facto la posesión y el uso de una parcela o predio. Como resultado, la mayor parte de las zonas boscosas no demarcadas pero que sí forman parte de una protección pro activa se consideran como áreas disponibles para asentamientos y para tumbiar árboles. La regularización prevista por el Proyecto ayudará a encauzar estas prácticas al brindarles a los dueños sus títulos de propiedad documentados y legales o bien certificados legales a los ocupantes autorizados, por lo que ello permitirá reducir la necesidad de demostrar la posesión a través del despale. Si bien es improbable que la regularización por sí sola elimine esta práctica histórica y arraigada, al menos contribuirá a reducirla. Además, el Proyecto promueve a través de las actividades un cambio de actitud hacia dichas prácticas.
- **Manejo de la tierra a largo plazo.** Se espera que la mayor seguridad en la tenencia de la tierra como resultado de las actividades del Proyecto estimule a algunos campesinos a invertir en reforestación, manejo forestal, agrosilvicultura, plantas perennes y demás usos que conlleven beneficios relativamente a largo plazo. Estos usos casi siempre son más ecológicos que los beneficios a cortos plazo derivados de los cultivos anuales o de tierras deforestadas convertidas en pastizales.
- **Mayor productividad del uso de la tierra agrícola.** Se espera que la regularización, a través de la titulación y registro impulsada por el Proyecto, permita un mayor acceso crediticio ya que los dueños podrán poner sus tierras como garantía crediticia. Una mayor seguridad en la tenencia de la tierra combinada con un mayor acceso a capital monetario deberán incentivar un uso más intensivo de la tierra, en especial aquellas con un potencial agrícola moderado pero que en la actualidad se subutilizan en forma de pastizales, generando pocos empleos y pobre productividad por acre. En

el contexto hondureño, inducir una intensificación más productiva en estas tierras ya deforestadas acarrearían varios beneficios ambientales: (i) Reducción de la cantidad de tierra necesaria para producir cierta cantidad de alimentos o de ingresos; (ii) Generación de más empleos entre los pobres de las zonas rurales, muchos de los cuales tienden a migrar hacia zonas boscosas como nuevos colonos según lo observado en las tendencias actuales.

- **Reducción de asentamientos en áreas vulnerables a desastres.** El Proyecto tiende a desacelerar la expansión de asentamientos humanos en áreas de alto riesgo de desastres como faldas de montañas y valles propensos a inundaciones, en especial en municipios donde ya se completó un mapa de riesgos de desastres en coordinación con la SEPLAN y la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).

### **Posibles Impactos Ambientales Adversos**

76. Tal como se señala en líneas anteriores, una mayor seguridad en la tenencia de la tierra deberá en términos generales provocar cambios positivos en las opciones/conductas relacionadas con el uso de la tierra. No obstante, podrían surgir impactos negativos ambientales. En general, es imposible predecir cuál será el impacto conjunto de los comportamientos individuales, no sólo por los factores intangibles que los determinan y que por lo tanto los tornan impredecibles, sino también por las diferencias agro-ecológicas y socioeconómicas existentes en toda el área de influencia del Proyecto que pueden apuntalar la incidencia de diversas opciones para el uso de la tierra. Por ende, el Proyecto le dará seguimiento a los impactos ambientales que ocurran en el área de intervención vigilando la ejecución del PGA y coordinando todas las medidas e intervenciones de control que sean necesarias en todo el proceso. Algunos cambios potencialmente adversos en el uso que se le quiera dar a las tierras son:

- **Deforestación en anticipación a la titulación predial.** La motivación de un campesino o dueño que tenga para deforestar y así demostrar su posesión y uso sobre una parcela debería disminuir una vez que reciba un título de propiedad legal y válido facilitado por las actividades del Proyecto. No obstante, es posible que el campesino/dueño acelere la deforestación antes que lleguen las brigadas del Proyecto a medir, levantar un plano y registrar el predio en cuestión, con la finalidad de demostrarles la mayor área posible con “uso productivo”. El Proyecto buscará como desestimular dicha práctica a través de una campaña informativa pública que haga énfasis entre otras cosas a aclarar que la deforestación ni es necesaria ni es suficiente para reclamar posesión sobre un predio.
- Mayor deforestación al tener mejor acceso a capital monetario. Al recibir títulos de propiedad válidos y legales, muchos campesino o dueños tienen posibilidades a tener mejor acceso a financiamiento crediticio porque podrían ofrecer los títulos como garantías y como consecuencia del “efecto de mayor plusvalía” obtenida de una propiedad con título versus tierras sin papeles legales, es lógico pensar que algunos tenientes destinarían parte de ese crédito financiero a deforestar los remanentes de bosques en sus tierras para ampliar pastizales o áreas de cultivos. El Proyecto promoverá la diseminación de información sobre sistemas

productivos beneficiosos para el medio ambiente y para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, haciendo énfasis en los resultados positivos que el uso sostenible de los recursos naturales puede provocar en la producción y en la plusvalía de una propiedad.

- **Mayor migración hacia las zonas de la frontera boscosa.** A través de una mayor seguridad en la tenencia de la tierra y del mejoramiento de los servicios de registro y catastro predial, se espera que el Proyecto inyecte mayor dinamismo al mercado inmobiliario ya que será más fácil comprar y vender tierras. Como resultado de dicho dinamismo, quizás algunos campesinos/dueños se inclinen por vender sus tierras tituladas y usen el dinero para migrar y deforestar tierras en la frontera boscosa. Sin embargo, al recibir un título legal y válido, se espera incentivar a los beneficiarios a quedarse con sus tierras e invertir en ellas, para así reducir la tendencia de migrar hacia nuevas zonas boscosas.

#### **B. Hábitats Natural (OP 4.04) y Bosques (OP 4.36)**

77. La regularización en las áreas rurales y urbanas podría provocar consecuencias adversas contra los hábitats naturales boscosos. Por ende, se activan las salvaguardas para los Hábitats Naturales y Bosques. Con el propósito de mantener a salvo los hábitats, la Fase II monitoreará la ejecución del PGA, delimitará y demarcará la zona de amortiguamiento de al menos un área protegida (arriba mencionada). Además, el Proyecto no titulará ninguna tierra dentro de las zonas identificadas como de importancia ecológica. Con respecto de las áreas forestales, el ICF deberá involucrarse de lleno en el proceso catastral. Estos mecanismos son fundamentales para prevenir impactos negativos. Sin embargo, tal como se explicó en párrafos anteriores, la expectativa es que el Proyecto haga contribuciones positivas hacia la preservación de estos hábitats naturales de importancia capital.

#### **C. Patrimonio Cultural Tangible (OP 4.11)**

78. Para la Fase II, El IHAH continuará siendo una de las agencias asesoras. Los procedimientos que rigen los “descubrimientos fortuitos” contenidos en el EA se aplican a todo el Proyecto.
79. El Proyecto apoya la preservación de todo patrimonio cultural y arqueológico tangible dentro del área del Proyecto mediante la delimitación de sitios no declarados y por lo tanto, evitando la titulación privada de esas áreas. Si durante las obras de agrimensura y regularización se descubren patrimonios culturales de valor en tierras privadas o públicas, éstos deberán reportarse al IHAH; no se llevará a cabo ninguna regularización dentro o en los alrededores de los sitios identificados hasta que el IHAH emita la autorización pertinente.

#### **E. Reasentamiento Involuntario (OP 4.12)**

80. En vista que la demarcación y el respeto obligatorio de los linderos de una zona de amortiguamiento puedan restringir el acceso a recursos naturales, es necesario contar con un Marco Procesal para orientar el proceso participativo para identificar, monitorear y mitigar dichas restricciones. El Marco Procesal elaborado durante la Fase I fue actualizado

y se aplicará según lo amerite la situación. La Fase II se enfocará exclusivamente en la demarcación de la zona de amortiguamiento de al menos cuatro áreas protegidas a través de un proceso que refleje la ejecución efectiva de dichas actividades durante la Fase I.

81. Asimismo, el proceso de *Regularización por Necesidad Pública* se le sigue de cerca para garantizar resultados positivos a favor de los hogares pobres e informales que participan en el proceso,<sup>25</sup> el cual se cataloga como la excepción señalada en la nota a pie de página OP 4.12, específicamente la segunda parte que señala que “la política no se aplica a disputas privadas en proyectos de titulación de tierras”. El monitoreo que se llevará a cabo (similar al de la Fase I) se aplica a la buena práctica ahí recomendada.

#### **F. Pueblos Indígenas (OP 4.10)**

82. El gobierno ha confirmado su interés en apoyar el fortalecimiento de los derechos colectivos de propiedad de los pueblos miskitos durante la Fase II. Las comunidades y organizaciones miskitas también han confirmado su interés en participar en el Programa. Las comunidades miskitas presentan bajos niveles de conflictos internos, pero enfrentan presión creciente sobre sus tierras debido al avance de la frontera agrícola e intereses de la agroindustria.
83. Varios de los problemas relacionados con los pueblos indígenas ocurridos en la Fase I conservan su relevancia en la Fase II. En vista que la Fase II abarca actividades que directamente ejerce un impacto en las tierras de las comunidades indígenas, la salvaguarda de Pueblos Indígenas es aplicable. La aplicación cuidadosa de las disposiciones de la política serán prioridad máxima para todos los involucrados de la Fase II debido a la vulnerabilidad socioeconómica y política de las comunidades miskitas (los beneficiarios del Componente 4), la inseguridad en la tenencia de la tierra que enfrentan y la presión actual sobre sus territorios. En consecuencia, tal como señala más adelante, PATH apoyará amplias consultas a través de una variedad de mecanismos. Dichas consultas se harán a lo largo de la duración del Proyecto en un modo que asegure la participación libre, informada y activa de las comunidades miskitas.
84. Finalmente, durante la Fase II, se le brindará atención especial a la estrategia de comunicación sensible culturalmente que fortalezca la capacidad del INA y del IP para promover la delimitación y titulación colectiva en La Mosquitia y que garantice el empleo de medios alternativos de resolución de conflictos aceptables a nivel cultural. Por si la situación lo amerita, ya se procedió a preparar un Estudio Social y un Plan para Pueblos Indígenas (IPP).

#### **G. Estudio Social**

85. Se elaboró un Estudio Social para la Fase II. De conformidad con dicho estudio, existen cuatro etnias indígenas y afro hondureñas en el área de influencia del Proyecto: Miskitos en el departamento Gracias a Dios; Garifunas y Pech en Colón y Tolupanes, en Colón y

---

<sup>25</sup>La *Regularización por Necesidad Pública* es un proceso innovador contemplado en la Ley de Propiedad del 2004 que permite regularizar los asentamientos informales ubicados en propiedad privada, cuyo régimen de propiedad se encuentre en litigio, entre otros criterios.

Yoro. En el caso de las poblaciones Pech, sólo se identificó a una comunidad (Silin) en el municipio de Trujillo, Colón. Esta comunidad ya recibió un título colectivo del INA a mediados de los 90. Los Tolupanes se encuentran dispersos en dos municipios: Olanchito (Colón) y Yoro (Yoro). Ambas comunidades también ya recibieron sus títulos. Por ende, el Proyecto no financiará la titulación de comunidades fuera del departamento Gracias a Dios. Sin embargo, el estudio social toma en cuenta los posibles impactos positivos o negativos sobre las comunidades de las etnias Pech y Tolupán como resultado de las actividades del Proyecto en los municipios respectivos. El estudio incluso hace una serie de recomendaciones sobre cómo hacer contacto apropiado con dichas comunidades durante la ejecución de la Fase II. Las recomendaciones ya fueron incorporadas al IPP.

#### **H. Marco de Consultas**

86. La Fase II del PATH contempla mecanismos renovados de consultas como forma directa y coherente para saber los puntos de vista de los actores y beneficiarios, de tal modo que se puedan reducir las posibilidades de conflictos en el Proyecto. Dos de los mecanismos propuestos son formales. El primero se refiere a la Comisión Inter-sectorial para la Protección de los Derechos de las Comunidades Garífunas y Miskitas sobre la Tierra, un ente colegiado multilateral que demostró en la Fase I ser un mecanismo consultativo efectivo. A través de dicha comisión, organizaciones como OFRANEH, ODECO (Garífuna) y MASTA (Miskito) continuarán teniendo voz y voto sobre cómo debe llevarse a cabo la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y afro hondureñas. Además, la comisión puede crear equipos de trabajo para darle seguimiento a temas específicos como el reconocimiento de los derechos de las comunidades miskitas sobre sus tierras ancestrales.
87. La UCP convocará reuniones comunitarias ordinarias diseñadas para servir como una plataforma abierta de consultas y participación en La Mosquitia.<sup>26</sup> No están destinadas a tomar decisiones o a emitir declaraciones, sino más bien serán un medio para que PATH y demás representantes institucionales mantengan actualizados a los participantes indígenas sobre la marcha del Proyecto y solicitarles su retroalimentación al respecto. Al mismo tiempo, el Proyecto continuará trabajando con las federaciones miskitas (grupos de comunidades) y organizaciones locales y comunitarias.
88. Los mecanismos específicos de consultas como las *Vistas Públicas Administrativas*, las cuales son una valiosa fuente de retroalimentación para validar la información catastral durante el proceso de regularización y levantamiento catastral en general (Componente 2) continuarán ejecutándose de conformidad con la ley. Dichos mecanismos aparecen descritos en los anexos del Manual Operativo. Las actividades de demarcación dentro y en los alrededores de la zona de amortiguamiento (Componente 3) también contemplan interacciones con las comunidades para darles a conocer qué significará la demarcación para ellas.

---

<sup>26</sup> Los comités regionales (*Mesas Regionales*), creados en la Fase I para cumplir con este propósito, dejan de existir para la Fase II.

## **I. Procedimientos para Atender Quejas**

89. Las quejas y denuncias relacionadas con el Proyecto se les dará seguimiento a través del Sistema Conciliatorio del IP. Una donación diseñada para el fortalecimiento institucional (P115007) ayudó a desarrollar un sistema para recibir, rastrear y monitorear quejas y denuncias, así como un Manual Procesal que especifica responsabilidades y plazos de respuesta. El sistema contempla una amplia variedad de puntos de captación como internet, teléfono y “buzones de sugerencias” en los registros regionales de la propiedad y oficinas del Proyecto en Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Mosquitia. Personal especializado se encargará de clasificar, priorizar y canalizar las quejas y denuncias a la instancia correspondiente dentro del IP o del Proyecto. Los usuarios tendrán la opción de recibir notificación vía convencional o electrónica de los resultados de las quejas o gestiones interpuestas. Asimismo, el proceso catastral y de regularización contempla mecanismos específicos que le permitan a la gente expresar sus puntos de vistas y preocupaciones sobre el proceso así como validar información

## **J. Capacidad para Ejecutar las Salvaguardas**

90. Se garantiza la capacidad para aplicar las salvaguardas al equipar a la UCP con un especialista sociólogo y un especialista ambiental, quienes se encargarán de supervisar y monitorear la ejecución del PGA, IPP y de la Estrategia de Género. Asimismo, habrá un oficial de enlace y facilitadores en La Mosquitia que trabajarán directamente con las comunidades participantes. Este grupo trabajará de cerca con el Especialista en Comunicación. Si fuere necesario, se contratarán especialistas sociólogos y/o ambientales y facilitadores para que ayuden a darle seguimiento a la buena marcha del PGA y del IPP.
91. Con base en la experiencia de la Fase I, la Fase II comprende varias medidas diseñadas para seguir de cerca el avance y cumplimiento del PGA y del IPP. Dichas medidas harán referencia a los recursos técnicos y logísticos antes mencionados como talleres de capacitación sobre las salvaguardas del Banco Mundial, PGA, regularización y manejo de áreas protegidas, así como la contratación de especialistas adicionales cuando las circunstancias así lo exijan. Incluso, el Comité Técnico del Proyecto le dará seguimiento al PGA, lo que engrosa una capa adicional de fiscalización y apoyo para su debido cumplimiento. Finalmente, el especialista sociólogo y el especialista ambiental deberán elaborar informes trimestrales sobre el cumplimiento de las salvaguardas.

## **VI. Monitoreo & Evaluación**

92. El Instituto de la Propiedad (IP) continuará siendo la entidad ejecutora del proyecto y por medio de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), seguirá a cargo del monitoreo y evaluación (M&E) del proyecto. La unidad de M&E de la UCP se encargará de recopilar, consolidar y reportar datos del quehacer diario del Proyecto, así como generar información periódica sobre los resultados intermedios, resultados e impactos de mayor nivel del Proyecto. La unidad ya cuenta con experiencia en la preparación de informes evaluativos en vista que era la responsable de preparar el ICR de la Fase I. No obstante, la UCP recibirá asistencia técnica para mejorar la metodología evaluativa de los impactos. Los departamentos correspondientes del IP y de las agencias co-ejecutoras como el INA y el

ICF generarán para sus respectivas jurisdicciones, información y datos relacionados con la marcha, evolución e impactos del Proyecto.

#### **VII. Gobernanza y Medidas Anticorrupción**

93. La ejecución de la Fase II estará apuntalada por un Plan de Acción de Gobernanza y Rendición de Cuentas que reflejen las lecciones aprendidas de los problemas fiduciarios que experimentó el PATH y demás proyectos de la cartera. Los detalles del plan de acción aparecen en el Anexo 7.

#### **VIII. Socios**

94. Un sondeo sobre los Proyectos y Programas en marcha en el sector tierras fue elaborado para garantizar que los objetivos y actividades del Proyecto complementaran los esfuerzos y planes existentes y así maximizar las oportunidades de coordinación y colaboración. El Proyecto se coordinará con el Proyecto Pro-Corredor, financiado por la Unión Europea (€26.2 millones) ya que complementa al PATH con acciones de fortalecimiento institucional, catastro, modernización de registro, regularización predial y ordenamiento territorial en el departamento de Atlántida. Al mismo tiempo, el Proyecto también se coordinará con el PNUD y con la Agencia de Cooperación internacional de Alemania (GIZ), ya que estas organizaciones ejecutan iniciativas en La Mosquitia. Debido al pronunciado enfoque municipal del Proyecto, se pretende establecer una asociación estrecha con la AMHON, la cual implementa varios proyectos financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI) que giran alrededor del catastro como elemento clave para la gestión fiscal y el desarrollo de herramientas de ordenamiento territorial. PATH continuará colaborando con los proyectos conexos que en la actualidad son patrocinados por el Banco Mundial.



## ANEXO 4: MARCO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS OPERATIVOS (ORAF)

### Honduras – Fase II del Programa de Administración de Tierras

Objetivos de Desarrollo del Proyecto	
Beneficiar a la población del área de influencia del proyecto con servicios descentralizados y mejorados de administración de tierras, entre ellos mayor acceso e información más completa y fidedigna de los registros y transacciones inmobiliarias.	
Indicadores de resultados de nivel ODP:	1. Al menos el 70% de los clientes de registros modernizados (70% son mujeres) valoran los servicios como “satisfactorios” (tercer escalafón de 4 niveles).
	2. El tiempo promedio para registrar una transacción a través de los registros modernizados por el Proyecto es de 18 días (medidos a partir de una línea de base de 23 días).
	3. 100% de los costos operativos de los registros modernizados están cubiertos por los ingresos de registro.
	4. SURE mantiene una tasa de fiabilidad del 96% en el registro de los títulos de tierras bajo el folio real.
	5. Al menos 50,000 familias de las áreas urbanas y rurales obtienen nuevos títulos de propiedad a través del Proyecto, incluyendo al menos 30% de títulos emitidos a favor de mujeres.

Categoría de riesgo	Clasificación	Descripción	Medidas de mitigación propuestas
<b>Riesgos Asociados con los Actores</b>	Mediano-I	<b>Asegurar amplio apoyo de las comunidades indígenas durante toda la ejecución es fundamental para reconocer sus derechos sobre la tierra.</b> Sin embargo, es un reto establecer un nivel de representatividad por la posibilidad de que surjan posiciones competitivas. Intereses poderosos influyen en el nivel de voluntad política, que a veces exacerbaban las rivalidades internas. El gobierno adolece de limitaciones fiscales y de capacidad a la hora de abordar muchas de las aspiraciones y demandas de las comunidades indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las comunidades miskitas presentan bajos niveles de conflictos y han confirmado interés de participar en el proceso. MASTA, la organización que aglutina a las federaciones miskitas también ha indicado su apoyo a favor del Proyecto.</li> <li>▪ El Marco de Consultas fue revisado de conformidad con las lecciones aprendidas de la Fase I. La Comisión Inter-institucional ha demostrado ser un mecanismo central de consultas muy adecuado, mientras que un foro abierto de consultas facilitará la participación a nivel regional y local.</li> <li>▪ Se organizarán reuniones extraordinarias anuales para identificar las lecciones aprendidas, abordar problemas en la ejecución y confirmar el</li> </ul>

			<p>amplio apoyo de MASTA y comunidades participantes a favor del Proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Proyecto contempla una Estrategia de Comunicación con actividades específicas y recursos adecuados para llegar a las comunidades indígenas beneficiarias.</li> <li>▪ Un fondo para el intercambio sur – sur ayudará fortalecer la capacidad para reconocer los derechos colectivos de propiedad de los Pueblos Indígenas, a través de experiencias similares en otros países.</li> <li>▪ Supervisión intensiva del Proyecto a cargo de un equipo del Banco Mundial, en cuyos integrantes se cuenta a un especialista en salvaguardas sociales y un especialista en Pueblos Indígenas.</li> </ul>
<b>Riesgos con las Agencias Ejecutoras</b>	Alto	<p><b>Riesgos de gobernanza relacionados con interferencias políticas en las agencias ejecutoras.</b> El riesgo aumenta en periodos pre y post electorales y podría provocar retrasos en la ejecución, particularmente después de elecciones; impactos adversos contra la sostenibilidad de los proyectos; cumplimiento débil con el debido proceso; contratación de personal sin suficientes calificaciones; despido de personal calificado por razones ajenas al desempeño del Proyecto y en algunos casos contrataciones de supernumerarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A nivel de país, el Banco Mundial apoya la profesionalización de las agencias de línea y diálogo de políticas asociadas utilizando un nuevo marco regulador bajo la ley de servicio civil.</li> <li>▪ Aplicación de la Ley de Transparencia a través del IDF y apoyo a la sociedad civil en auditorías sociales.</li> <li>▪ UEPEX utilizado como marco de la administración y auditoría financiera</li> <li>▪ Supervisión estrecha de personal clave del UCP para asegurar la idoneidad técnica.</li> <li>▪ El Acuerdo de Financiamiento incluye cláusulas para minimizar los despidos injustificados del personal de la UCP, mientras que el Manual Operativo establece con claridad procedimientos evaluativos de desempeño</li> <li>▪ El Proyecto contempla un Plan de Acción de Gobernanza y Rendición de Cuentas que será objeto de supervisión estrecha. (Anexo 7)</li> </ul>

	Mediano-L	<p><b>Capacidad institucional débil de los actores claves del sector retrasa avances en la ejecución de las políticas de tierras y del Programa.</b> El Instituto de la Propiedad es una entidad creada a partir de la fusión de antiguos entes. Ahí se crea el reto doble de mejorar la capacidad institucional y de promover cohesión/promoción interna en todos sus departamentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El diseño del Proyecto renueva el énfasis en el fortalecimiento institucional y asistencia técnica en las áreas más débiles de las instituciones claves (IP, INA, ICF, SEPLAN)</li> <li>▪ La ejecución del Plan de Desarrollo Organizacional del IP comprende una estrategia para mejorar la capacidad fiduciaria y la administración de recursos humanos (relacionados con un fondo IDF destinado al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas que redunden en la promoción de los derechos de propiedad).</li> <li>▪ Alentar el consenso sobre el mejoramiento de la estructura organizacional del IP y del proceso de apoyo que permitan perfeccionar el marco de políticas.</li> </ul>
	Bajo	<p><b>Falta de claridad y de continuidad en el marco institucional y de políticas.</b> Existe un traslape de mandatos en varias áreas de las instituciones claves que entorpece la colaboración y coordinación entre ellas y aumenta el riesgo de conflictos de procesos y procedimientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En general, la política de tierras conserva cohesión a lo largo de varias administraciones.</li> <li>▪ El Proyecto incentiva el desarrollo de las políticas sectoriales y la consolidación del marco institucional.</li> <li>▪ Se hicieron una evaluación de la gobernanza sectorial, un análisis legal y una valoración institucional para aclarar las funciones y responsabilidades de cada institución.</li> <li>▪ Los Acuerdos de Co-ejecución por componente permitirán identificar bien las funciones y responsabilidades de las agencias co-ejecutoras.</li> <li>▪ Un Comité Directivo les permitirá a varias instituciones que influyan en la ejecución del Proyecto.</li> <li>▪ Amplia participación de los actores, incluyendo ONG ayuda a mantener presión por la continuidad en la ejecución del Proyecto, calidad del personal y transparencia en la toma</li> </ul>

			<p>de decisiones y asignación de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejoramiento del contenido estratégico y operativo del sistema de gestión de resultados institucionales, gracias a su relación con sistemas nacionales como el SIAFI</li> </ul>
	Mediano-I	<p><b>Preocupaciones persisten en relación con los riesgos fiduciarios</b>, inclusive con la gestión financiera (controles internos débiles, envío tardío de informes de auditoría e interferencia en el nombramiento de personal) y adquisiciones debido a irregularidades denunciadas en el pasado como resultado de los hallazgos de la investigación llevada a cabo por la INT. La falta de transparencia puede provocar colusión y empleo de métodos menos competitivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se llevó a cabo una Evaluación de la Gobernanza del Sector durante los preparativos y las recomendaciones fueron incorporadas al diseño del Proyecto.</li> <li>▪ La gestión financiera y capacidad de adquisiciones de la UCP se vio fortalecida gracias al Plan de Acción Fiduciario</li> <li>▪ El Proyecto contempla un Plan de Acción de Gobernanza (Anexo 7) para promover la prevención, transparencia y disuasión a través, por ejemplo de acciones de fortalecimiento institucional y barridos fiduciarios periódicos realizados por el Banco Mundial.</li> <li>▪ Aplicación de un sistema de adquisiciones y herramientas de publicación (SEPA, Honducompras)</li> <li>▪ Promoción de la auditoría social por parte de organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con herramientas de comunicación que les permitan a los beneficiarios acceder a la información</li> </ul>
<b>Riesgos del Proyecto</b>			
Diseño	Bajo	<p><b>Aseguramiento de la integridad y sostenibilidad de las necesidades del SINAP</b> ya que los principales módulos están en términos legales bajo las jurisdicciones de diversas instituciones SURE adscrito al IP, mientras que RENOT y SINIT forman parte de la SEPLAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Estrategia de Institucionalización y Sostenibilidad se elaborará y ejecutará en conjunto con todas las entidades pertinentes.</li> </ul>
	Mediano-I	<p><b>Los municipios presentan una integración</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El diseño del Proyecto ensalza el rol de las alcaldías a</li> </ul>

		<b>débil con el Programa</b> , lo que no permite facilitar la descentralización y sostenibilidad de la actualización y mantenimiento de los datos de procesos catastrales.	través de actividades específicas de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y capacitaciones. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El módulo de la formación de capacidades municipales está en proceso de preparación y pruebas bajo una iniciativa financiada por el Fondo Español para América Latina y el Caribe (SFLAC).</li> </ul>
Social y Ambiental	Mediano-I	<b>Se espera que la ejecución del Proyecto genere más impactos positivos que negativos sobre el medio ambiente y la sociedad.</b> No obstante, existen disparidades en las agencias ejecutoras para entender la naturaleza de las salvaguardas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitaciones periódicas y una estrecha supervisión de los aspectos más importantes de las salvaguardas del Proyecto. El equipo de trabajo lleva en sus filas a un especialista sociólogo y a un especialista ambiental.</li> <li>▪ Se le dará atención especial a la aplicación del PGA y del IPP, especialmente consultas con los actores involucrados.</li> <li>▪ Los manuales del Proyecto contemplan procedimientos claros que aseguren el cumplimiento de las salvaguardas.</li> </ul>
Calidad de los resultados	Mediano-I	IP carece de presupuesto suficiente para ejecutar sus operaciones regulares y continuar invirtiendo en la modernización del catastro y registro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La estrategia de descentralización para integrar a las municipalidades como centros asociados del catastro permite reducir los costos operativos directos del IP.</li> <li>▪ Las mejoras en la administración financiera del IP ayudan a racionalizar los costos y a facilitar la gestión presupuestaria.</li> <li>▪ La SEFIN asigna suficientes recursos al IP.</li> </ul>

<b>Clasificación general del riesgo durante preparativos</b>	<b>Clasificación general del riesgo durante ejecución</b>	<b>Comentarios</b>
Alto	Mediano-I	El Panel de Inspección y las investigaciones del INT durante la Fase I elevaron la categoría de riesgo durante los preparativos de la Fase II. La UCP fortaleció sus capacidades fiduciarias y de salvaguardas para saber enfrentar estos riesgos durante la ejecución del Proyecto. La crisis política del 2009, la crisis fiscal del 2010 y las limitaciones financieras de la AIF retrasaron la aprobación de la Fase II. No obstante, el nuevo gobierno apoya al Programa.

## ANEXO 5: PLAN DE APOYO A LA EJECUCIÓN

### Estrategia y Enfoque de Apoyo a la Ejecución

1. La estrategia en apoyo a la ejecución del Proyecto (IS) puesta en marcha por el Banco Mundial refleja la naturaleza del Proyecto y del perfil de los riesgos. La estrategia pretende que dicho apoyo sea más eficiente y a la vez permanezca encauzado en la aplicación de las medidas de mitigación de riesgos delineadas en el Marco de Evaluación de Riesgos Operativos (ORAF). Es además un instrumento indicativo y flexible que se revisará a lo largo de la ejecución del Proyecto, que será parte de las revisiones del Estatus de Ejecución y del Informe de Resultados y que se ajustará según las condiciones encontradas en el campo.
  - **Ejecución General del Proyecto.** La supervisión apoyará las siguientes áreas fundamentales: (a) Capacidad fiduciaria para seguir fortaleciendo los controles internos y la gobernanza en general; (b) Destreza técnica en administración de tierras que garanticen la aplicación de las mejores prácticas y la coste-efectividad; (c) Mitigación de las interferencias políticas para preservar una sólida capacidad técnica, alineamiento con los objetivos del Proyecto y la debida diligencia; (d) Consultas libres, previas e informadas con los pueblos indígenas a lo largo de la ejecución del Proyecto para garantizar que los beneficios sean acordes con sus culturas; (e) Manejo y control de factores ambientales y sociales en las áreas protegidas y hábitats naturales críticos para contribuir a la conservación sin comprometer el bienestar de la población local; (f) Campaña de información que mantenga al día a los actores involucrados; (g) Estrategia de género que asegure que los beneficios del Proyecto lleguen a hombres y mujeres.
  - **Administración Financiera.** El Banco: (a) Apoyará al ya experimentado departamento financiero de la UCP y le brindará las capacitaciones que sean necesarias; (b) Revisará el sistema financiero del Proyecto y el grado de adherencia al Manual Operativo del Proyecto, entre otras cosas, la contabilidad, la generación de informes y los controles internos.
  - **Adquisiciones.** El apoyo del Banco Mundial a la ejecución de las adquisiciones consistirá en: (a) Brindar orientación detallada sobre las normas de adquisiciones del Banco a la experimentada Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la UCP; (b) Revisar los documentos para las adquisiciones y ofrecer retroalimentación oportuna a la Unidad de Adquisiciones; (c) Monitorear el progreso de las adquisiciones según el Plan de Adquisiciones.
  - **Salvaguardas Ambientales y Sociales.** El Banco Mundial seguirá de cerca la ejecución de acciones relacionadas con las áreas protegidas, hábitats naturales claves y cuencas hidrográficas críticas para verificar que se cumple con lo establecido en el PGA y en el Marco Procesal. Asimismo, el Banco también monitoreará la ejecución de actividades en conexión con los pueblos indígenas para comprobar si está apegadas al IPP. Los especialistas en salvaguardas les brindarán a las agencias ejecutoras orientación oportuna para abordar cualquier tema y participarán en periódicas visitas de campo para comprender a fondo la situación en el campo.

- **Información y Comunicación.** La Estrategia de Comunicación apuntalará la ejecución del Proyecto en las diversas áreas de intervención, con el objetivo de promover los beneficios del registro de propiedades, facilitar el posicionamiento y fortalecimiento institucional de los entes ejecutores, fomentar mejores relaciones entre los actores (instituciones gubernamentales y beneficiarios), mantener informados a los beneficiarios sobre los objetivos, gestiones y grado de avance del Proyecto y capacitar a públicos específicos sobre temas de importancia (Ej. Políticas, leyes, aspectos técnicos). La Estrategia de Comunicación incluso pretende apoyar la aplicación de procesos consultivos y contables así como auditorías sociales.
- **Enfoque de Género.** El Banco apoyará la puesta en marcha de una Estrategia de Género para promover la equidad en los derechos a la tierra, uso y propiedad de los predios. La estrategia descansa en los instrumentos desarrollados a través de la iniciativa del plan de acción de género, *Mejoramiento de la tenencia de la Tierra para las Mujeres en Honduras* (TF091505). Los aspectos de género se integrarán a través de mensajes y acciones.

### Plan de Apoyo a la Ejecución

2. El liderazgo del equipo de trabajo, las salvaguardas y los aspectos técnicos se manejarán desde la sede central del Banco Mundial. El apoyo del Banco en términos de adquisición y administración financiera se llevará a cabo a través de la oficina de Tegucigalpa. Se contratarán consultores nacionales e internacionales para aconsejar sobre la administración de tierras y salvaguardas. La supervisión formal y las visitas de campo se harán cada semestre según sea necesario de conformidad con el desempeño satisfactorio del Proyecto. A continuación presentamos detalles sobre los insumos del banco:
  - **Insumos técnicos.** La destreza derivada del levantamiento catastral es necesaria para revisar que los pliegos de licitación cumplan con las especificaciones técnicas, competencia fiel y evaluación correcta de los aspectos técnicos y comerciales de las propuestas recibidas. Durante la ejecución del levantamiento catastral, será necesario contar con la supervisión técnica para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales técnicas y asegurar el alcance de los objetivos del Proyecto. Asimismo, los especialistas con experiencias en otras áreas de administración de la tierra (Ej. Descentralización, plataformas tecnológicas) serán necesarias para apoyar a las mejores prácticas y la coste efectividad. Los especialistas realizarán visitas de campo según sea necesario.
  - **Requisitos e insumos fiduciarios.** El Banco Mundial continuará ayudando a la UCP a identificar a las necesidades de fortalecimiento institucional para fortalecer la ejecución general del Proyecto, en especial la administración financiera y las adquisiciones. El manejo financiero y los especialistas de adquisiciones viven en Tegucigalpa, permitiéndoles apoyar a la UCP en tiempo y forma. La supervisión de la gestión financiera se hará de manera semestral, mientras que la supervisión de las adquisiciones se hará de forma oportuna según lo requiera el Proyecto.
  - **Salvaguardas.** Los aportes del especialista ambiental y sociólogo son esenciales. Si bien el especialista ambiental se centra en supervisar la ejecución del PGA y el sociólogo en supervisar el IPP y el Marco Procesal, ellos brindarán asesoría sobre

desarrollo social y sostenibilidad ambiental concerniente al Proyecto. Además, se contratará a un consultor nacional con experiencia en el trabajo con pueblos indígenas, para supervisar de cerca las actividades del Proyecto en la Mosquitia. Las visitas de campo a las áreas protegidas y comunidades indígenas se realizarán si así lo exigen las circunstancias.

3. El énfasis principal del apoyo a la ejecución se resume a continuación

<b>Tiempo</b>	<b>Énfasis</b>	<b>Necesidades requeridas/Recursos estimados</b>	<b>Rol del socio</b>
Primeros 12 meses (HS/año) (días/año)	Revisión técnica y de adquisiciones de los pliegos de licitación	Especialistas de levantamiento catastral 30 días Especialista en compras 4 HS	NA
	Supervisión de gestión financiera	Especialistas en Admón. Financiera 4 HS	
	Salvaguardas sociales– Supervisión y capacitación	Especialista sociólogo 6 HS	
	Salvaguardas ambientales – Supervisión y capacitación	Especialista Ambiental 3 HS	
	Gestión del Proyecto y comunicación/información	Líder del equipo 8 HS Oficial de operaciones 5 HS Analista de Operaciones 5 HS Especialista en comunicaciones 2HS	
Meses 13-48 (HS/año) (días/ años)	Agrimensura y regulación del sistema de tierras.	Especialistas agrimensura 30 días Especialista en descentralización municipal 30 días Especialista(s) en adquisiciones 3 HS	NA
	Salvaguardas levantamiento catastral	Especialista ambiental 3 HS	
	Salvaguardas sociales	Especialista sociólogo 6 HS Especialista en Pueblos Indígenas 30 días	
	Administración financiera, desembolsos y generación de informes.	Especialista en gestión financiera 4 HS	
	Información sobre los temas de la comunicación/información	Jefe de grupo 8 HS Oficial de operaciones 5 HS Analista de operaciones 5 HS Especialista en comunicaciones 2 HS	

Nota: HS – Hombres-Semana

4. Nivel de destrezas requerido.

<b>Destrezas o calificaciones</b>	<b>Hombres - semanas</b>	<b>Viajes</b>	<b>Comentarios</b>
Especialista Ambiental	3 HS anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Especialista en Sociología	3 HS anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Especialista en Pueblos Indígenas	15 días anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Especialista en	30 días anuales	Viajes de campo según	



Levantamiento Catastral		sea necesario	
Especialista en Descentralización Municipal	30 días anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Especialista en Adquisiciones	4 HS primer año, 3 HS anuales en lo sucesivo	Mínimo 2 viajes de campo	Oficina de país
Especialista en Gestión Financiera	4 HS anuales	Mínimo 2 viajes de campo	Oficina de país
Oficial de Operaciones	3 HS anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Analista de Operaciones	5 HS anuales	Viajes de campo según sea necesario	
Jefe de grupo	8 HS anuales	Mínimo 2 viajes de campo	

## ANEXO 6: INTEGRANTES DEL EQUIPO DE TRABAJO

### Personal del Banco Mundial y Consultores Involucrados en el Proyecto

Nombre	Puesto	Unidad
Enrique Pantoja	TTL, Especialista en Administración de Tierras	LCSAR
Juan Pablo Ruiz	Especialista en Medio ambiente	LCSAR
Nicole Maywah	Especialista en Medio ambiente	LCSAR
Tuuli Bernardini	Especialista en Medio ambiente	LCSAR
Kennan Rapp	Especialista en Salvaguardas	LCSAR
Jason Jacques Paiement	Especialista en Sociología	LCSAR
Pilar Elisa González	Consejero superior	LEGLA
Jimena Garrote	Consejero superior	LEGLA
Patricia de la Fuente Hoyes	Oficial mayor de finanzas	CTRFC
Fabienne Mrocza	Analista de Administración Financiera	LCSAR
Jose Simon Rezk	Especialista en Administración Financiera	LCSAR
Etel Patricia Berelawski	Especialista superior en Adquisiciones	LCSAR
Anemarie Guth Poitre	Especialista en Adquisiciones	LCSAR
Teresa Roncal	Analista de Operaciones	LCSAR
Fernando Galeana	Especialista en Administración de Tierras	LCSAR
Gabriela Vaz Rodrigues	Asociado Profesional Junior	LCSAR
Mónica Salazar-Greenwood	Asociado Profesional Junior	LCSAR
Zhong Tong	Economista Agrícola	LCSAR
María Manuela Faria	Especialista en Comunicaciones	EXTCD
Marquez Martínez	Especialista en Pueblos Indígenas	LCSAR
Reina Zavala	Consultor, Fortalecimiento Municipal	LCSAR
Katia Madrid	Consultor, Ingeniería Civil	LCSAR
Maria Eugenia Mourra	Consultor Independiente de Evaluación	LCSAR
Francisco Proenza	Consultor, Sistemas Administración Tierras	LCSAR
Mario Vallejo	Consultor, Experto Legal Nacional	LCSAR
Carlos Gallegos	Consultor, Operaciones	LCSAR
Renzo de la Riva Agüero	Consultor, Operaciones	LCSAR
Cora Melania Shaw	Economista superior en Agricultura, Revisor	ECSSD
Ketty Morales	Asistente Programa de Lenguaje	LCSAR
Klaus Urban	Especialista Institucional	FAO

Fabrice Edouard	Especialista Monitoreo & Evaluación	FAO
Mario Castejón	Economista	FAO

## ANEXO7: PLAN DE ACCIÓN DE GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. La ejecución de la Fase II (el Proyecto) estará apuntalada por un Plan de Acción de Gobernanza y Rendición de Cuentas que reflejen las lecciones aprendidas de los problemas fiduciarios que experimentó el PATH y demás proyectos de la cartera. La matriz 1 muestra los riesgos potenciales de corrupción y las medidas correspondientes de mitigación. Las medidas y controles fiduciarios del Proyecto están detallados en el Anexo 3. Los niveles de riesgo se monitorearán de cerca a lo largo de la ejecución del Proyecto.
2. A **nivel de país**, el Banco Mundial planea apoyar la ejecución del programa de reformas del sector público en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo y demás donantes. En términos específicos, el Proyecto de Mejoramiento del Desempeño del Sector Público (P110050)-en preparativos- ayudará a consolidar el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) del gobierno y las acciones claves de adquisiciones como la aprobación de los pliegos de licitación por parte del gobierno, aplicación de nuevas regulaciones en todas las instancias del gobierno central, aplicación del sistema de compras y contrataciones electrónicas del gobierno.
3. A **nivel sectorial**, además del fortalecimiento organizacional impulsado por el PATH, el Instituto de la Propiedad (IP), no es la única agencia ejecutora, sino la institución líder del sector, recibirá asistencia mediante un fondo IDF (P115007) para establecer entre otras cosas, un sistema efectivo de resolución de quejas y denuncias. Asimismo, el fondo IDF ayudará a desarrollar y aplicar un manual de ética profesional para los trabajadores del IP, inclusive de los registros regionales. El M&E del Proyecto al mismo tiempo comprende sondeos de satisfacción de clientes de los servicios de registro de propiedades para detectar cualquier problema de corrupción.
4. A **nivel de Proyecto**, el Comité Directivo, encabezado por el IP e integrado por todas las agencias ejecutoras, ayudará a darle seguimiento a las actividades del Proyecto y a todo el avance de la ejecución. Al mismo tiempo, el sistema de quejas y denuncias del IP se utilizará para fines del Proyecto. Se le dará seguimiento de cerca a las quejas y denuncias de fraude/corrupción durante la supervisión del Proyecto. Además, el sitio web del Proyecto mostrará información actualizada sobre el avance físico y financiero, así como un enlace al Sistema para la Ejecución de los Planes de Adquisición (SEPA). Es importante recalcar que la Estrategia de Comunicación, entre otras actividades, abarque la diseminación de información para los beneficios sobre actividades que se realizarán, los pasos y requisitos de los procesos, documentación a presentar, dónde presentarlos, qué participantes de las actividades de regularización deben pagar o no. Finalmente, el Proyecto comprende apoyo para las auditorías sociales de las actividades claves emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil

**Matriz 1 – Plan de Acción de Gobernanza y Rendición de Cuentas**

Riesgos de gobernanza	Acciones y Controles de Mitigación			Detección	
	Prevención	Transparencia	Disuasión	Indicador de Alerta	Proceso de revisión
<b>ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO</b>					
Especificaciones técnicas no claras, ambigüedad en los términos y condiciones del contrato	Uso mandatorio de los Pliegos Estándares de Licitación (SBD) o de los carteles acordados	Publicar información sobre licitaciones y antecedentes en el sitio web del Proyecto, SEPA y HONDUCOMPRAS		Información de antecedentes no disponible para todos los oferentes Cantidad insuficiente de licitantes	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial
Falta de competencia conduce a prácticas fraudulentas y colusión	Venta/recepción de documentos de licitación en puntos varios y publicación en periódicos nacionales/estatales y/o en HONDUCOMPRAS	Publicación de los documentos de licitación y adjudicación de contratos en el sitio web del Proyecto y HONDUCOMPRAS, así como publicación de resultados en SEPA		Cantidad limitada de firmas participantes en las licitaciones. Igual número de firmas con adjudicaciones de contratos	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial, análisis de informes del SEPA.
Abusos en la contratación de consultores	Todos los consultores contratados por los proyectos deben tener términos de referencia bien definidos y aprobados por el Banco Mundial. Los términos de referencia deben incluir una cláusula de desempeño. Las renovaciones contractuales son con base en el desempeño, según lo acordado por el Banco Mundial.	Publicación del plan de adquisiciones en SEPA.		Desempeño de firmas consultoras y consultores individuales	Informe de auditores externos

Riesgos de gobernanza	Acciones y Controles de Mitigación			Detección	
	Prevención	Transparencia	Disuasión	Indicador de Alerta	Proceso de revisión
	Todos los contratos estarán regulados por las Normas de Adquisiciones y Contrataciones del Banco				
Fragmentación y abuso de compras	Los límites de compras fueron establecidos en US\$10,000. Los procesos de compras se consolidaron en la medida de lo posible	Publicación del Plan de Adquisiciones en el SEPA	Plan de Adquisiciones discutido de antemano con el Banco.	Cantidad de cotizaciones recibidas en cada proceso de compras y precio del contrato versus precio estimado del contrato	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial, informes SEPA.
Proceso inadecuado/indebido de evaluación de ofertas para beneficiar a un licitante en particular.	Definición clara de calificaciones y requisitos en los términos de referencia y pliegos de licitación.	Diseminación de pliegos de licitación y adjudicación de contratos publicados en el sitio web del Proyecto y HONDUCOMPRAS.  Informes de evaluación son bien detallados y exhaustivos	Establecer una línea directa/buzón físico para fortalecer el sistema de quejas/denuncias Llevar un registro de quejas y publicarlas; luego desecharlas después de un año.	Lapso transcurrido entre la publicación de la licitación y la adjudicación del contrato  Cantidad limitada de contratos adjudicados	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial, informes SEPA.
Retrasos excesivos en la evaluación de ofertas y adjudicación de contratos	Cumplir con los plazos de las evaluaciones y asignar contratos de conformidad con el Manual Operativo	Dar a conocer el proceso de evaluación de ofertas y las fechas límites por cada paso a través del SEPA	Mecanismos de vigilancia y atención a denuncias	Lapso transcurrido entre la publicación de la licitación y la adjudicación del contrato.	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial, informes SEPA.
Deficiencias en la planificación de las necesidades de adquisiciones, en el plan de flujo de caja o en las	Preparación y adherencia al Plan de Adquisiciones del Proyecto	Publicar el Plan de Adquisiciones en el SEPA	No soltar fondos ante la ausencia de un Plan de Adquisiciones publicado en el SEPA	Utilización de fondos para usos distintos a los asignados	Misiones de revisión posterior mandadas por el Banco Mundial, informes SEPA.

Riesgos de gobernanza	Acciones y Controles de Mitigación			Detección	
	Prevención	Transparencia	Disuasión	Indicador de Alerta	Proceso de revisión
asignaciones presupuestarias					
<b>EJECUCIÓN DEL PROYECTO Y MANEJO DE CONTRATOS</b>					
Supervisión deficiente durante la marcha del Proyecto y falta de capacidad de ejecución.	Visita de campo/supervisión	Manuales de capacitación, informes, videos y presentaciones publicadas en el sitio web.  Publicar datos sobre el personal capacitado por varios programas.		Retrasos en la ejecución  Variaciones superiores al 20% durante la ejecución del Proyecto.	Misiones de supervisión del Banco Mundial.
Retrasos de pagos provoca restricciones de flujo de caja, perjudicando a contratistas y consultores	Mecanismos con plazos fatales para desembolsar fondos que aseguren los pagos en tiempo forma de los contratistas y consultores, de conformidad con el Manual Operativo	Dar a conocer calendario de pagos en el sitio web y en el SEPA		Retrasos más allá de lo especificado en el calendario de pagos	Revisión posterior del Banco Mundial, informes SEPA.
<b>CONTROL DE CALIDAD, M&amp;E ATENCION A QUEJAS/DENUNCIAS</b>					
Emisión de pagos/acta de finalización de obras aún no terminadas	Supervisión de campo.  Documentación en video y fotografías de las obras a lo largo las diversas etapas de construcción	Dar a conocer informes de inspección/clasificaciones actualizadas en el sitio web.		Informes de inspección insatisfactorios en todos los niveles monitoreados	Misiones de supervisión del Banco Mundial.

Riesgos de gobernanza	Acciones y Controles de Mitigación			Detección	
	Prevención	Transparencia	Disuasión	Indicador de Alerta	Proceso de revisión
Atención deficiente y mecanismos de registro de quejas y denuncias	Llevar registros de quejas y denuncias, establecer las recibidas y desecharlas un año después. Supervisión del Banco incluye monitoreo de las quejas y denuncias del Proyecto	Dar a conocer el procedimiento para atender quejas y denuncias		Cantidad de quejas/denuncias recibidas y respondidas. Los mecanismos de resolución no funcionan como se esperaba	Revisión posterior del Banco Mundial,
<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>					
Conocimientos insuficientes sobre los procedimientos y políticas de adquisiciones del Banco Mundial	Especialistas contratados según sea necesario. Los términos de referencia deben ser aprobados por el Banco Mundial.	El experimentado personal actual permanecerá a lo largo de la vida del Proyecto. Las separaciones de personal no están permitidas sin el debido proceso y justificación válida.		Rotación del personal de adquisiciones	Misiones de supervisión del Banco Mundial.
Estructura interna de informes	Manual Operativo describe las responsabilidades del personal para rendir cuentas, la generación de informes y constitución de comités técnicos y administrativos de evaluación				
<b>ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>					
Auditoría externa	Contratación de una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco Mundial	Dar a conocer información sobre la marcha del Proyecto	Seguimiento a la elegibilidad y ejecución financiera a través del sistema de monitoreo de proyectos y firma de	Hallazgos de auditoría  Hallazgos de las supervisiones fiduciarias.	Informe de auditores externos.



Riesgos de gobernanza	Acciones y Controles de Mitigación			Detección	
	Prevención	Transparencia	Disuasión	Indicador de Alerta	Proceso de revisión
			<p>auditoría independiente</p> <p>El uso de los sistemas del país (cuenta única e informes a través del UEPEX) ayudará a mantener el rastro de auditoría a nivel central y facilitará el control y la supervisión.</p>		

## ANEXO 8: ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO

1. Los resultados de los análisis económicos y financieros emprendidos para la Fase II del Programa indican que las actividades de ordenamiento son factibles desde la perspectiva económica porque arrojan un Valor Actual Neto (VAN) superior a cero, mientras que la Tasa de Rentabilidad Económica es mayor que el costo de oportunidad del capital asumido.<sup>27</sup> Estos datos demuestran incluso que la reducción de los costos de transacciones del levantamiento catastral podría ser significativa y que el impacto fiscal neto del Proyecto es positivo, oscilando entre el 9% y el 27% de la cobertura total de gastos del Proyecto, dependiendo del tiempo asumido de los pagos por impuestos prediales. Los resultados muestran incluso que los ingresos generados por los servicios registrales del IP son sustanciales con un índice de rentabilidad del 0.98, tomando en cuenta que todos los ingresos son transferidos al Banco Central, de los cuales el 50% retorna al IP.

**Tabla 3 – Resumen del Análisis Económico Coste- Beneficio**

	Valor Actual de Flujos
Beneficios esperados:	US\$ 24.5 Millones
Costos del Proyecto: <sup>28</sup>	US\$ 10.3 Millones
Valor Actual Neto:	US\$ 14.2 Millones
TIR: <sup>29</sup>	18.6%

2. El principal beneficio que se espera obtener de las actividades de regularización predial de la Fase II del PATH es el hecho que el valor económico de las propiedades aumentará con el tiempo a niveles similares a propiedades con papeles legales y condiciones similares. Existen otros resultados que son fundamentales por los beneficios que conllevan para los beneficiarios, la sociedad y el fortalecimiento institucional del sector público, a pesar de su dificultad para cuantificarlos. Algunos de los beneficios más importantes como mayor seguridad en la tenencia de la tierra, mayor acceso crediticio, promoción de la conservación del medio ambiente, reducción de los conflictos sociales, aumento del conocimiento sobre el recurso tierra se analizan en el presente Anexo.

### A. Análisis Económico

#### Consideraciones Metodológicas

3. Estimar las magnitudes de los beneficios esperados del Proyecto es una tarea compleja porque los valores de las propiedades se ven influenciadas por una amplia gama de factores como ubicación, acceso a servicios públicos, tamaño, valor de la construcción, usufructo de la propiedad; cada uno interactúa con el estatus de la tenencia. Sin embargo, al emplear un método de análisis econométrico para controlar dichos factores, el efecto del cambio en la tenencia después de la regularización puede aislarse y utilizarse como un indicador del beneficio económico derivado de la regularización de la tierra y como base para llevar a cabo un análisis económico.

<sup>27</sup> 12%.

<sup>28</sup> Incluye costos de las actividades de ordenamiento y costos recurrentes.

<sup>29</sup> Tasa de Rentabilidad Económica.

4. Coherente con la teoría económica, la base del análisis está en el hecho que el valor de las tierras rurales deben reflejar los futuros flujos netos de producción y demás actividades generadoras de ingresos a mediano y largo plazo.<sup>30</sup> En el caso de propiedades urbanas no generadoras de ingresos, el valor de la tierra se determina, entre otras cosas, por las inversiones en la infraestructura, los servicios públicos existentes a nivel local y el tipo de tenencia.
5. El análisis económico tomó en cuenta los costos y beneficios de las actividades del Proyecto, en especial aquellos relacionados con la emisión de nuevos títulos. Acá se incluyen los costos directos de agrimensura, titulación y registro de los predios con los títulos nuevos (Componente 2) y una proporción de los costos administrativos, monitoreo y evaluación del Proyecto (Componente 5). En conjunto, los costos representan una porción significativa de los gastos presupuestados – alrededor del 55% de los costos totales. Los costos recurrentes también fueron considerados por un periodo mínimo de 20 años. Los costos unitarios incurridos por el Proyecto en la regularización se calcularon tomando en cuenta la información generada por la Fase I del PATH.
6. Los beneficios sociales y ambientales derivados de la demarcación de las áreas protegidas (Componente 3), del fortalecimiento de los derechos colectivos de propiedad de los Pueblos Miskitos (Componente 4) y de los costos asociados no se incluyeron en el análisis debido a la dificultad de obtener información fiable para cuantificarlos. Sin embargo, su trascendencia es indudable. Los beneficios ambientales esperados citan: mayor conservación de las áreas protegidas (biodiversidad, aprovechamiento racional de los recursos naturales, turismo), disminución de los conflictos por propiedades en conexión con la demarcación de las áreas protegidas y territorios de comunidades indígenas y posiblemente mayor productividad. Estos beneficios se discuten a fondo más adelante en la última sección del presente Anexo.
7. El análisis presentado acá fue ejecutado con base en datos provenientes de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) del 2004. Aunque el propósito de la encuesta es cuantificar las condiciones de vida y bienestar de los hogares, se recopiló información predial suficiente para permitir hacer un análisis ex – ante de costos y beneficios derivados de las actividades de regularización de tierras. La información sobre propiedades rurales y urbanas generada por las áreas incluidas en la Fase II también fue utilizada. Los valores de las tierras rurales y urbanas se determinaron de acuerdo con las valoraciones dadas por los ocupantes (con o sin título registrado) al responder la encuesta. En cuanto a las tierras rurales, los patrones comunes de valorización se aplicaron en predios con cultivos permanentes o con usos varios, mientras que se encontraron patrones comunes en tierras urbanas de distintas agrupaciones de valor predial.<sup>31</sup>
8. Se asumieron lapsos de cinco años para encontrar efectos observables en el valor creciente de la tierra como consecuencia de la titulación. La misma hipótesis de efectos observados por quinquenio se aplicó para los cambios en el valor a causa de inversiones y mejoras de

---

<sup>30</sup> El valor económico de la tierra podría ser el Valor Actual Neto (VAN) de los ingresos anuales netos obtenidos de su producción

<sup>31</sup> Lps. 0-139,999, Lps. 140,000-399,999, Lps. 400,000-799,999 per holding.

producción<sup>32</sup>, aunque algunos valores prediales tienden a incrementarse poco tiempo después que la tierra haya sido titulada. Para las propiedades urbanas, el tamaño de la infraestructura existente fue un factor significativo para determinar el valor de la propiedad y por ende, también se tomó en cuenta.

## Resultados Principales

9. Los análisis de regresión permitieron probar estadísticamente la hipótesis que *los valores percibidos de las propiedades tituladas (y bienes) son mayores que los valores percibidos de las tierras no tituladas*. Esta conjetura fue significativa estadísticamente con un 99% de fiabilidad tanto para propiedades rurales como urbanas. Las tablas siguientes son un resumen de los resultados de las diferencias en el valor de las tierras (y bienes).

**Tabla 1. Venta – Valor Percibido de la Tierra y Bienes, en US\$**

Uso	Unidad	Tenencia de la tierra	
		Sin título	Con título
Área rural–agrícola general	Ha.	506	1,207 (+138.5%)
Área rural— agrícola con cultivos permanentes	Ha.	910	1,611 (+77%)
Área urbana – Casas	Propiedad	3,164	5,658 (+79%)

Fuente: Cálculos con base en la EMNV del 2004.

10. De conformidad con las cifras de la Tabla 1, la diferencia en el valor de la venta de tierras y bienes, observado en tierras rurales no tituladas vs. tituladas ascendió al 138.5% y 77% a favor de las fincas agrícolas de uso general y tierras tituladas con cultivos perennes respectivamente, según la EMNV del 2004. Por ende, como extensión de este resultado, el efecto esperado de la titulación es que haya un aumento del 138.5% y 77% en el valor económico de la tierra rural con uso agrícola general y de la tierra rural con cultivos perennes respectivamente. En cuanto a las propiedades urbanas, la diferencia del valor de venta entre los bienes inmuebles titulados y los no titulados ascendió al 79%. Por ende, es lógico esperar que la propiedad urbana suba su valor en un 79% debido a la titulación. A causa de la consolidación de datos, dichos valores no muestran diferencias en el valor que podrían derivarse de la ubicación de la propiedad.
11. La tabla 2 muestra la cobertura esperada del Proyecto y los correspondientes ingresos y costos de la inversión tomando como referencia el escenario de la línea de base.<sup>33</sup> Incluyen beneficios totales derivados del aumento en el valor por la regularización, la inversión de la regularización en sí y los costos recurrentes. El VAN es de US\$14.2 millones y la tasa económica de retorno (TIR) es del 18.6%.

<sup>32</sup> Específicamente los cultivos perennes se llevan unos cinco años, desde la plantación hasta la producción.

<sup>33</sup> El escenario de la línea de base asume que el incremento en el valor de la propiedad como resultado de la regularización empieza a acusar una acumulación gradual después del quinto año, en un periodo de 20 años.

**Tabla 2. Beneficios y Costos Proyectados en miles de dólares**

Concepto	Unidad	Periodo de proyección (años)					
		1	2	3	4	5	6-30 <sup>3</sup>
<b>Tierras no tituladas</b>							
Rural	Propiedad	9,859					
Urbano	Propiedad	11,805	9,843	5,969	8,603	3,921	
<b>Beneficio incremental<sup>2</sup></b>							
Tierras agrícolas	000 US\$						11,225
Tierras urbanas	000 US\$						13,228
Total	000 US\$						24,453
<b>Costos</b>							
	000 US\$	4,631	2,641	1,989	2,433	1,644	798
VAN <sup>(1) (2)</sup>	000 US\$	14,172					

<sup>1</sup> Valor actual de los beneficios derivados de la titulación

<sup>2</sup> Tasa de descuento 12%

<sup>3</sup> Representa el valor descontado para los flujos entre el año 6 y el 30.

12. Como se indica en la Tabla 3, los cálculos de la tasa económica de retorno (TIR) varían según los supuestos referidos a la incidencia probable de los beneficios económicos a mediano y largo plazo.

**Tabla 3. Tasa Económica Interna de Retorno**

Supuesto	TIR (%)
Beneficios se dan a los cinco años después de haber recibido título	71.7
Beneficios se dan a los 20 años contados a partir del quinto año de haber recibido el título <sup>34</sup>	18.6
Beneficios se dan a los 20 años contados a partir del décimo año de haber recibido el título	13.8

### Análisis de Sensibilidad

13. Se realizó un análisis de sensibilidad en el escenario de la línea de base, variando los siguientes supuestos

- (a) *Beneficios retardados de la titulación*: Asumir que los beneficios económicos incrementales debido a la titulación toman 10 años en vez de 5. El VAN se estima en US\$2.2 millones de dólares y la TIR en 13.8%.

<sup>34</sup>Escenario de la línea de base.

- (b) *Caso en que no se cumplen a cabalidad los objetivos del Proyecto, por lo tanto la cobertura de titulación es menor.* Asume que la cantidad de títulos disminuye en un 50%. El VAN se estima en US\$5.2 millones de dólares y la TIR en 16.2%.
- (c) *Aumento máximo soportado de los costos del Proyecto.* Estima el valor cambiante Ej. Incremento en el costo que pudiera arrojar un VAN = 0 y la TIR=12%<sup>35</sup> o en otras palabras el nivel en que el Proyecto alcance el punto de equilibrio. El valor cambiante del aumento del costo es del 220%.
14. Con base en los resultados del Análisis de Sensibilidad, los beneficios del Proyecto excederían los costos asociados y el costo de oportunidad de capital (representado por la tasa de descuento del 12%), aun cuando ocurran circunstancias adversas improbables.

## **B. Análisis de Reducción de Costos**

15. Un análisis de reducción de costos podría utilizarse como método alternativo para evaluar los beneficios económicos del Proyecto. Compara los costos entre los escenarios “SIN EL PROYECTO” y “CON EL PROYECTO”. Esta comparación es importante para poder cuantificar la reducción de costos que se podría alcanzar con la ejecución del Proyecto, asumiendo las mismas metas físicas para cada escenario.
16. En este caso particular, el análisis de reducción de costos se basa en la disminución potencial de los costos de transacción asociados con las actividades del levantamiento catastral. Se basa en la expectativa que el levantamiento catastral significaría ahorros significativos al compararlo con el escenario contrario (“sin el proyecto”). Existe expectativa grande por los ahorros de costo derivados del levantamiento catastral debido a las economías de escala que resultan de la cobertura sistemática. La situación “sin el proyecto” refleja los costos incurridos en las transacciones de titulación hecha de manera voluntaria (por ende no sistemática)
17. Los costos del levantamiento catastral fueron analizados tanto para propiedades urbanas como rurales. La Tabla 4 muestra los costos del levantamiento catastral en los escenarios “Sin el Proyecto” y “Con el Proyecto” para los predios urbanos y rurales.

**Tabla 4. Costos del Levantamiento Catastral en US\$**

Transacción de titulación de propiedad	Costo unitario	Sin el Proyecto	Con el Proyecto	Costos ahorrados
Pedio Rural	Ha.	89 <sup>36</sup>	13.5	85%
Pedio Urbano	Propiedad	21.93 <sup>37</sup>	20	8.8%

18. La tabla 5 muestra el impacto financiero esperado derivado de la disminución de los costos del levantamiento catastral, asumiendo la misma cobertura para los dos escenarios. La

<sup>35</sup> El supuesto costo de oportunidad de capital.

<sup>36</sup>Fuente: INA

<sup>37</sup>Fuente: IP

reducción descontada en el costo (o mayor beneficio) se estimó en US\$13.5 millones de dólares.

**Tabla 5. Impacto Económico Esperado**

Concepto	Unidad	Periodo proyectado (años)				
		1	2	3	4	5
<i>Cantidad de títulos</i>						
Pedio Rural	Ha	198,090	5,513	7,506	6,744	0
Pedio Urbano	Propiedad	22,659	18,654	13,231	17,252	7,311
<i>Disminución de los costos de transacción</i>						
Pedio Rural	US\$/ha	75.07	75.07	75.07	75.07	75.07
Pedio Urbano	US\$/lote	1.93	1.93	1.93	1.93	1.93
<i>Costos ahorrados estimados</i>						
Pedio Rural	000 US\$	14,871	414	563	506	0
Pedio Urbano	000 US\$	44	36	26	33	14
<i>Total Costos ahorrados</i>	000 US\$	14,914	450	589	540	14
<b>VA (12% Tasa de descuento)</b>	000 US\$	<b>14,445</b>				

### C. Análisis de Impacto Fiscal

19. La evaluación de los impactos presupuestarios en las finanzas públicas recalca mucha importancia para los gobiernos, en especial en tiempos de limitaciones presupuestarias. Por lo tanto, el impacto fiscal neto del Proyecto se calculó con base en los ingresos y egresos del gobierno en relación con los componentes de titulación de tierras.
20. En este caso, sólo el IBI<sup>38</sup> se empleó para medir el impacto fiscal. Las demás imposiciones como el “Impuesto de Tradición”<sup>39</sup> y los aranceles de registro no se aplicaron a las propiedades regularizadas por el Proyecto. Un supuesto mayúsculo de este análisis es que el costo en que incurren las alcaldías para cobrar el IBI equivale al 10% del ingreso por ese concepto. Otro aspecto que se tomó en cuenta es que, según el tamaño de la población, las municipalidades exoneran cantidades variables del IBI a las propiedades ocupadas por sus dueños.<sup>40</sup> Los municipios con más de 300,001 habitantes, los primeros US\$ 5,263<sup>41</sup> del valor catastral de la propiedad están exentos del pago del IBI. Los municipios con

<sup>38</sup>Impuesto de Bienes Inmuebles

<sup>39</sup> Impuesto de Tradición

<sup>40</sup>Ley de Municipalidades del 7 de noviembre de 1990.

<sup>41</sup>Lps. 100.000

poblaciones entre 75,000 y 300,000 exoneran los primeros US\$ 1,053.<sup>42</sup> No habían mayores detalles sobre las cantidades diferenciales, por lo que éstas se excluyeron del análisis. Para ser conservadores al momento de estimar el impacto fiscal neto del Proyecto, se asumió que el monto exonerado promedio de todas las propiedades a regularizar es de US\$2,000.

21. La Tabla 6 presenta el Valor Actual (VA) de los ingresos fiscales, costos y el impacto fiscal neto tomando en cuenta tres modalidades de pago para los dueños que reciban sus títulos. Si se exigiera el pago total del IBI al momento de entregarles el título, el impacto fiscal neto arrojaría un superávit de US\$8.8 millones. Si se cobra el impuesto hasta el quinto año, el impacto ascendería a US\$5.0 millones. Finalmente, si se cobrara hasta el décimo año, el impacto neto sería de sólo US\$2.8 millones de dólares. El nivel de morosidad que eliminaría cualquier superávit o que en otras palabras, dejaría al Proyecto en su punto de equilibrio tendría que ser alrededor del 90% en los tres escenarios.

**Tabla 6. Impacto Fiscal del Proyecto con las Tres Modalidades de Pago de los Beneficiarios de Titulación**

Concepto	Valor Actual Neto (000 US\$)		
	Pago inmediato	Pago al 5to año	Pago al 10mo año
Ingresos fiscales <sup>43</sup>	9,831	5,578	3,165
Costos fiscales	983	558	317
Fiscal Impacto Fiscal Neto	8,848	5,020	2,849

22. Para evaluar la sensibilidad ante cambios eventuales en los valores prediales, se hizo un análisis similar considerando una reducción del 50% en el valor de la tierra. El VA del impacto fiscal neto en este escenario fue calculado tomando en cuenta las tres modalidades de pago arriba señaladas.
23. La tabla 7 presenta los resultados. Bajo la modalidad de pago inmediato, el impacto fiscal neto sería de US\$4.4 millones; en la columna de pago al 5to año, desciende a US\$2.5 millones y en la columna de pago al 10 año baja a US\$1.4 millones de dólares. En conclusión, aún en este improbable y pesimista escenario, el Proyecto tendría un impacto fiscal neto positivo.

<sup>42</sup>Lps 20,000

<sup>43</sup> Los tamaños y valores promedios de las propiedades que se utilizaron para el análisis de impacto fiscal neto fueron: (i) US \$9,017 para un lote de 204 m<sup>2</sup> y (ii) US \$53,073 para un terreno rural de 30 ha.



**Tabla 7. Fiscal Impacto Fiscal del Proyecto con las Tres Modalidades de Pago de los Beneficiarios de Titulación (con 50% reducción en el valor)**

Concepto	Valor Actual Neto (000 US\$)		
	Pago inmediato	Pago al 5to año	Pago inmediato
Ingresos fiscales	4,915	2,789	1,582
Costos fiscales	491	279	158
Fiscal Impacto Fiscal Neto	4,424	2,510	1,424

24. Sería lógico esperar que se generen impuestos incrementales derivados de las actividades productivas/económicas que son frutos directos de la regularización. No obstante, no se incluyeron esos ingresos en el análisis debido a la dificultad para obtener datos fiables. Agregar estos ingresos a la postre sólo mejoraría el impacto fiscal neto.

**D. Análisis de Sostenibilidad Financiera del Instituto de la Propiedad (IP)**

25. El Instituto de la Propiedad (IP) no sólo continúa siendo la agencia ejecutora de la Fase II, sino que también es uno de los principales objetivos del fortalecimiento institucional debido a que es una pieza clave de la administración de la tierra en Honduras. En consecuencia, su nivel de sostenibilidad financiera es de vital importancia para que el Proyecto obtenga los impactos esperados.
26. Los costos de operación e ingresos del IP se calcularon con base en datos reales<sup>44</sup> para las áreas que cubrirá el Proyecto. Incluso se elaboró un índice de sostenibilidad sencillo<sup>45</sup> para medir hasta qué punto los ingresos generados por el registro cubre o no los costos operativos correspondientes. El promedio ponderado de los costos operativos de todas las áreas pertinentes fue de US \$6.36 por transacción, mientras que el promedio ponderado de los ingresos brutos generados por los ingresos de los servicios de registro del IP ascendieron a US\$11.45 por transacción. En este caso, el índice de sostenibilidad fue de 1.97, lo que significa que el ingreso generado por el proceso de registro predial cubre casi dos veces el correspondiente costo operativo.
27. De conformidad con el decreto legislativo No. 27-2008, del ingreso generado por el IP y depositado en una cuenta del Tesoro, en el Banco Central, sólo hasta el 50% puede retornar a la institución para que cubra sus gastos operativos o hasta el 70% si se trata de un proyecto de inversión. Cualquier brecha presupuestaria que enfrente la institución la cubre la Secretaría de Finanzas (SEFIN).
28. Asumiendo que sólo el 50% de los ingresos generados por el registro regresan al IP, el ingreso promedio ponderado de todas las áreas que trabajarán con la Fase II del PATH US\$5.73 por transacción y que el índice de sostenibilidad sería de 0.98. En otras palabras,

<sup>44</sup> Fuente: Instituto de la Propiedad.

<sup>45</sup> Promedio ponderado de ingresos por región / Promedio ponderado de costos operativos por región = índice de sostenibilidad.

en la improbable situación en que el Tesoro le devuelva al IP sólo el 50% de todos los ingresos del registro, los costos operativos quedaría cubiertos en un 98%.

#### **E. Otros Beneficios Esperados**

29. El principal beneficio esperado de las actividades de regularización de la Fase II del PATH es que el valor económico de los predios aumentará con el tiempo a niveles equivalentes a aquellas propiedades legalizadas de características similares. No obstante, existen otros productos que son de capital importancia para los beneficiarios, sociedad en general y el fortalecimiento institucional a causa de los beneficios implícitos. No se cuentan con cifras concretas porque dichos productos son difíciles de medir, pero hacemos un esfuerzo para explicar algunos de los efectos esperados de la titulación y regulación predial en la sociedad e instituciones del sector público.

#### **Beneficios Sociales, Ambientales y Económicos**

30. **Mayor seguridad en la tenencia de la tierra.** Se percibe como uno de los principales beneficios de la titulación. Los productores y dueños consideran que la seguridad en la tenencia de la tierra es esencial, en especial cuando hay inversiones importantes de largo plazo. El incremento del valor de las tierras tituladas es un incentivo adicional.
31. **Mayor inversión.** Este factor tiene que ver con la seguridad en la tenencia de la tierra porque es posible que se den cambios actitudinales en los dueños de hacer inversiones en sus tierras, tales como viviendas, construcciones, sistemas de irrigación, cultivos permanentes, pastizales, bosques, etc. Cabe señalar, no obstante, que otros factores deben tomarse en cuenta para entender las variaciones, el cómo y cuándo de las inversiones en las propiedades legalizadas. Entre esos factores, tenemos el acceso a los servicios financieros y salud del sector financiero, niveles de empleo, ingresos familiares, bienes, crecimiento económico y características regionales como infraestructura, bienes públicos y actividad económica.
32. **Mayor acceso a financiamiento.** El acceso crediticio tiende a mejorar cuando se puede contar con una tierra legalizada para ofrecerla como garantía. No obstante, hay mucha variación en términos de las posibilidades de acceso a servicios financieros para los dueños de bienes inmuebles, como es el caso, entre otras cosas, de los niveles de ingresos, bienes, criterios para otorga préstamos y fortaleza de las instituciones financieras.
33. **Promoción de los mercados inmobiliarios.** Contar con un mejor servicio de registro y catastro contribuye a dinamizar los mercados de bienes inmuebles, lo cual ocurre al mejorar la eficiencia y agilidad de la compra, venta, lotificación, fusión y transferencias de tierras. Una vez más, sin embargo, las variaciones dependen de la ubicación de la propiedad, diferencias en los precios, tipo de propiedad, acceso crediticio de compradores potenciales, etc.
34. **Efectos ambientales.** La seguridad de la tenencia provoca beneficios ambientales porque las personas valoran la importancia creciente de mejorar o mantener la cubierta forestal y

utilizar los recursos naturales de forma racional. Aunque es difícil de medir, existen beneficios a largo plazo asociados con dichas inversiones.

35. **Disminución de conflictos por tierras.** La agrimensura catastral y la regularización brindan información fiable sobre el régimen de propiedad y los recursos existentes (Ej. Datos, ubicación física, mapas). Se espera que la identificación formal del régimen de propiedad permitan disminuir los conflictos a veces de vieja data, así como los costos incurridos en resolver dichos casos, en especial cuando existen efectivos mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
36. **Mayor información sobre los recursos permite perfeccionar el manejo y ordenamiento territorial.** Uno de los resultados fundamentales que se espera que provenga del PATH es la creación del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP), el cual además del Sistema Unificado de Registros (SURE), contempla el Registro Nacional de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT) y el Sistema de Nacional de Información Territorial (SINIT). Estos módulos arrojan información sobre el recurso tierra y herramientas que facilitan el manejo y ordenamiento territorial. Estas capacidades institucionales adicionales le permitirán al gobierno y a las alcaldías administrar los recursos y darle seguimiento a los cambios que se vayan produciendo, a la vez que les sirven como instrumentos efectivos para llevar a cabo una buena planificación territorial e inversiones estratégicas.

**ANEXO 9: MAPA BIRF 36992**