

El Marco de evaluación de la Gobernanza de la Tierra - LGAF

Breve Descripción

¿Que es el LGAF?

El *DevelopmentResearchGroup* del Banco Mundial en Washington, en colaboración con la Alianza Global para la Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (integrada por FAO, UN – Habitat, IFAD, e IFPRI) ha desarrollado un Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF por las siglas del inglés *LandGovernanceAssessment Framework*) que proporciona un marco conceptual y un conjunto de indicadores para medir los avances de las Instituciones Gubernamentales en la Administración de Tierras. El LGAF es una herramienta de diagnóstico diseñada para ser implementada por un país de manera colaborativa para identificar los retos y buenas prácticas en la gobernanza de la tierra, con el propósito de ayudar al país a priorizar cambios y/o mejoras requeridas y monitorear su progreso a través del tiempo.

¿Por qué evaluar la gobernanza de la tierra de manera amplia?

Uno de los retos más complejos es que las políticas de tierras deben cubrir una muy amplia gama de temas inter-sectoriales donde la coordinación de visiones e instrumentos es muy compleja. Adaptar las políticas al contexto de cada país puede ser una tarea desalentadora y confusa porque no existen soluciones estandarizadas que puedan aplicarse fácilmente a los arreglos institucionales tan particulares que se tejen alrededor de las relaciones sobre tierra y sus recursos. El LGAF ha sido diseñado para responder a esta necesidad. Es una herramienta de diagnóstico que los diseñadores de políticas pueden utilizar como una guía para desarrollar planes estratégicos que permitan ejecutar reformas de tierras efectivas. El LGAF también permite a los países evaluar desde una perspectiva más amplia y medir el progreso de sus programas en marcha a través del tiempo.

¿Cuáles son los aspectos que se evalúan dentro del Marco de evaluación de la Gobernanza de la Tierra?

El marco legal e institucional: el primer grupo de indicadores identifica y evalúa los diversos derechos sobre la tierra que son reconocidos por el sistema legal, las prácticas utilizadas en la implementación efectiva de las leyes, el costo de poner en práctica los derechos reconocidos o de regularizar situaciones informales, la claridad de los mandatos de las entidades estatales responsables de asignar derechos y regular la gestión de tierras, así como la transparencia y equidad en dichos procesos.

El planeamiento, administración y gestión del uso de la tierra y la tributación predial. Este grupo de indicadores sirven para evaluar los derechos y las restricciones al uso de la tierra teniendo en consideración las necesidades e intereses de todos los grupos involucrados, asegurando que las excepciones a las reglas generales sean concedidas de manera transparente y oportuna, que las políticas tributarias sean transparentes y la recaudación eficiente

La Gestión de la Tierra Estatal. Este grupo de indicadores evalúa en qué medida se justifica la gestión de las tierras por entidades del Estado, si estas tierras están adecuadamente inventariadas y administradas, si la venta o concesión de tierras del Estado y los procesos expropiatorios aborda las preocupaciones de todos los grupos sociales afectados y si estos procesos se realizan de manera transparente y equitativa.

La Provisión al público de información y la accesibilidad de los sistemas de información de tierras. Este grupo de indicadores evalúa los Sistemas de Información de Tierras (que incluye registros jurídicos y administrativos) identificando si éstos están actualizados, son accesibles física y económicamente y si son sostenibles en el tiempo.

Resolución de disputas sobre la tierra. El grupo final de indicadores evalúa los mecanismos para la resolución de disputas sobre tierras, incluyendo la demarcación de linderos, identificando si las regulaciones se aplican mediante procesos objetivos y transparentes, y si estos procesos se ejecutan de manera efectiva teniendo en cuenta los contextos locales.

A pedido de los países, se pueden desarrollar módulos adicionales de indicadores de gobernanza de la tierra que se integran al LGAF y para los cuales se establecen marcos de análisis apropiados. La actual versión de LGAF ha incorporado dos módulos adicionales:

El Módulo sobre Adquisición a Gran Escala de Derechos sobre la Tierra; aborda la creciente tendencia de adquisición de derechos de propiedad o uso de tierras a gran escala en países en desarrollo para la producción de alimentos, bio-combustibles, ganado y plantaciones forestales por parte de grandes inversionistas. Este módulo incluye 16 dimensiones adicionales para la evaluación del contexto en el que se producen estas inversiones. Los indicadores de este módulo evalúan la manera como se calculan los impactos sociales y ambientales tanto en las fases de planeamiento como de implementación de los proyectos, la manera como operan las instituciones públicas involucradas en los procesos de adquisición de tierras, así como la transparencia y la accesibilidad de la información sobre estos procesos, entre otros.

El Módulo sobre Gobernanza Forestal, se basa en el Marco Analítico para las Reformas de Gobernanza en materia forestal producido por el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial ¹, y evalúa la adherencia e implementación de las convenciones internacionales sobre conservación forestal, la existencia de mecanismos para la generación de incentivos para promover la mitigación del cambio climático a través de los bosques (como los Pagos por Servicios Medioambientales - PES, Mecanismos de Comando y Control - CAC, Instrumentos Basados en el Mercado - MBI), la implementación de mecanismos institucionales para asegurar la sostenibilidad de actividades forestales (como los planes de manejo de bosques, la existencia de mecanismos para incentivar las actividades forestales sostenibles a cargo del sector privado), la penalización y los mecanismos de coordinación para combatir los crímenes forestales, el reconocimiento como bienes públicos de aspectos como la conservación de la biodiversidad, el agua, el suelo, los valores sociales y culturales.

¿Cómo se pone en práctica el Marco de Análisis de la Gobernanza de la Tierra?

La evaluación de los indicadores de gobernanza de la tierra propuestos en el LGAF se basan en la combinación de análisis por expertos independientes, paneles de expertos que asignan rankings de manera consensuada, respaldada por entrevistas semi-estructuradas (opcional) y recolección de datos usando métodos de muestreo estadístico para algunos indicadores. Los resultados se sintetizan en un reporte final que permite el monitoreo del avance obtenido en cada país, así como las comparaciones entre países cuando resulte relevante. La metodología ha sido probada en un número de países con

¹ Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms, The World Bank, 2009, Report N° 49572-GLB

resultados que revelan que el LGAF puede ser implementado en un período corto de tiempo (entre 4 a 6 meses) a un costo razonable. El uso de expertos nacionales independientes asegura la credibilidad, legitimidad y un diagnóstico objetivo que puede sentar las bases para procesos de diseño de políticas mejor informados. Cuando el LGAF ya ha sido aplicado, su actualización se puede hacer en un período mucho más reducido.

Es importante mencionar dos elementos clave de la metodología: i) **Los indicadores del LGAF no pretenden sustituir a los indicadores específicos de los programas en marcha**, sino que se nutren de ellos, los complementan y permiten ponderarlos desde una mirada sistémica; ii) **la carga de trabajo reside en el equipo de consultores expertos que llevan a cabo el proceso** y que organizan y sistematizan la información existente. En ese sentido, si bien supone el concurso de los funcionarios de las agencias clave, esa participación se concentra en proporcionar información existente y participar en un panel de discusión; iii) los resultados del estudio, y las recomendaciones sobre buenas prácticas y oportunidades de reforma, son del gobierno, quien decide qué hacer con dichos resultados.