CHEMONICS INTERNATIONAL INC.

ACOMPAÑAMIENTO A UNA DELEGACIÓN HONDUREÑA AL VIAJE DE ESTUDIO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

I INFORME DE MISIÓN

A Task Order Under the RAISE IQC

Contract No. PCE-I-00-99-00003-00, Task Order 06

Submitted to:
USAID/Washington

Submitted by:
Joan Mac Donald, Chemonics International Inc.

24 de enero de 2003

CONTENIDO

A.	Introducción	1
B.	Contexto de la Misión	1
	B1. Territorio y ciudades	1
	B2. Pobreza	1
C.	Actividades Preparatorias	2
D.	Síntesis de Actividades Realizadas	2
	D1. Registro de la Propiedad	2
	D2. Desarrollo de la ciudad de Guayaquil	3
	D3. Catastro Municipal	3
	D4. Rol del sector privado en el desarrollo urbano	4
	D5. Municipio de menor escala urbana	4
E.	Conclusiones Generales	4
	E1. Evaluación por los participantes	4
	E2. Logros y recomendaciones para el proceso hondureño	5

Viaje de Estudio sobre Ordenamiento Territorial, Asentamientos Humanos y Administración de Tierras

A. Introducción

Entre los días 07 y 11 de enero de 2003, visitó Guayaquil un grupo integrado por Diputados de la Comisión de Población y Desarrollo del Congreso Nacional de la República de Honduras, de Alcaldes y Autoridades Municipales y del Presidente de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado del Ministerio de la Presidencia.

Esta consultoría incluyó actividades de asesoría técnica a los integrantes de la delegación durante la citada visita de estudios, para facilitar un traspaso de la experiencia de Ecuador en materia de ordenamiento territorial al proceso hondureño de elaboración de un cuadro normativo en esta materia. Durante el acompañamiento de la delegación durante su estadía en Guayaquil se colaboró en la organización de las actividades de intercambio, se desarrolló un proceso de evaluación de las mismas por parte de la delegación, y se participó en las discusiones internas del grupo. Las actividades específicas de la consultoría comprenden, además de las arriba citadas, un análisis del anteproyecto de ley sobre ordenamiento territorial y asentamientos humanos, y un futuro seguimiento a ambas actividades en Honduras.

Este primer informe de consultoría se refiere al acompañamiento de la visita de estudios. El segundo informe de consultoría incluye el análisis del instrumento legal.

B. Contexto de la Misión

B1. Territorio y ciudades

En un continente en que tres de cada cuatro habitantes son urbanos, Honduras con un 48,2 por ciento de población urbana al año 2.000, pertenece al grupo de países en que el proceso de transición urbana está recién comenzando. Es por lo tanto de especial interés anticiparse a los desafíos y problemas que ha implicado para otros países el vigoroso crecimiento de sus ciudades, así como prever una ocupación más racional del territorio rural que aquella que se observa en las subregiones más urbanizadas.

Ecuador, que integra el grupo de países de transición urbana moderada, con una población urbana del 59,2 por ciento al año 2.000, constituye un caso interesante para visualizar estos desafíos, ya que representa un cuadro de urbanización similar al que tendrá Honduras en el año 2.010.

B2. Pobreza

Las últimas cifras publicadas por CEPAL sobre la pobreza urbana en Honduras, señalan que un 71,7 por ciento de los habitantes de las ciudades hondureñas son pobres, muchos de ellos asentados en barrios marginales. A su vez, la alta pobreza urbana en Ecuador (63,6 por ciento) determina que las ciudades de ese país también se vean enfrentadas a patrones de crecimiento

descontrolado causado por la ocupación irregular de suelos periféricos. El tema de la incorporación a la ciudad, tanto de los habitantes pobres como de los suelos que ellos ocupan, constituye para ambos países un desafío prioritario de ordenamiento territorial, y la experiencia desarrollada en el municipio de Guayaquil para hacer frente a este reto resulta de gran provecho para la gestión urbana hondureña. Esta ciudad ha experimentado notables avances en materia de gestión urbana en general, y en el ordenamiento de los sectores de tenencia irregular en lo específico. Las autoridades y los técnicos de diversas reparticiones compartieron con entusiasmo su experiencia reciente con los visitantes.

Por las condiciones arriba anotadas, se estima acertada la elección de Guayaquil para realizar el viaje de estudios, así como el énfasis dado en su organización al tema de catastro y registro de las propiedades irregulares. Por otra parte, el énfasis dado en el programa al tema de registro y catastro pudo limitar en algún grado que se abordaran otros temas más generales relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

C. Actividades Preparatorias

La misión se inició en Santiago de Chile con la revisión de diversos antecedentes relacionados con la visita. Se estudiaron dos versiones en calidad de anteproyecto, de la Ley General de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible que será discutida próximamente por el Congreso Nacional de Honduras. Además, se revisó documentación general disponible en CEPAL sobre la realidad urbana de Honduras.

Los días martes 07 y miércoles 08 de enero, antes de la llegada de la delegación, esta consultora participó junto con el Sr. Glenn Pearce-Oroz en reuniones con los expositores, destinadas a aclarar los objetivos de las actividades programadas. Se preparó una pauta de evaluación que sería completado por los integrantes de la delegación, con el fin de conocer su percepción sobre la efectividad del viaje y posibles actividades de seguimiento en Honduras.

D. Síntesis de Actividades Realizadas

A continuación se resumen brevemente los contextos, contenidos y conclusiones de los seis módulos de trabajo realizados durante la visita.

D1. Registro de la Propiedad

La primera exposición se efectuó en las oficinas del Registrador de la Propiedad, y abordó el tema de “La modernización del Registro de la Propiedad y su relevancia para el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos”. En primer lugar, expuso la realidad de Guayaquil, ciudad con una población de más de 2 millones de habitantes, donde a partir de 1992 se transformó la administración municipal para lograr, entre otros objetivos, incrementar sustancialmente los ingresos municipales. Para ello se efectuó un inventario de la ciudad, que permitió incorporar a la base tributaria a numerosos predios que no cumplían con sus obligaciones, o bien lo hacían parcialmente.

En 1995 se inician a su vez cambios profundos en la operación del Registro de la propiedad. Se reemplaza el folio personal (por propietarios) por el folio real (propiedades), se automatiza el

sistema para rebajar errores y dar velocidad y transparencia, y se aumenta la seguridad y credibilidad interconectando el Registro con el Catastro Municipal. Todo ello se opera inicialmente adaptando la normativa existente, estableciendo un convenio con el municipio y realizando ajustes de muy bajo costo en el sistema de Registro de la propiedad. En 1997 se recoge esta experiencia en la Ley 37, orientada a regularizar áreas marginales del municipio.

La exposición permitió a la delegación de Honduras conocer un sistema avanzado y ágil, que opera coordinadamente con el municipio y arroja resultados muy positivos. Demostró además que es posible ejecutar en Honduras, planes piloto en el nivel municipal, e iniciar las mejoras sobre la base de los procedimientos existentes, sin necesariamente esperar que se formalicen nuevos instrumentos legales.

D2. Desarrollo de la ciudad de Guayaquil

Luego de una visita de cortesía al Sr. Alcalde de Guayaquil, la delegación concurrió a la exposición sobre “El ordenamiento territorial y desarrollo de asentamientos humanos en Guayaquil”, realizada por un equipo de autoridades y técnicos del municipio. Se realiza un reseña histórica del desarrollo urbano de Guayaquil, destacando algunos hitos, y se profundiza en las actualizaciones efectuadas a partir de 1992, como por ejemplo la reestructuración interna, externalización de servicios, informatización, énfasis en inversiones estratégicas y obras urbanas, etc. Se amplía este tema analizando proyectos como Malecón 2000, promovido por el municipio y materializado por la Fundación del mismo nombre, y otras intervenciones urbanas significativas para renovar la ciudad. Se resalta la relación entre procedimientos transparentes y aumentos en la recaudación, así como la conveniencia de incorporar al sector privado en estas acciones.

A continuación se revisa el proceso de legalización de terrenos, enfatizando los instrumentos normativos y reglamentarios para enajenar terrenos en asentamientos informales, vender solares municipales y desarrollar lotes con servicios. Se señala que entre los 225.000 predios medidos y censados, y 100.000 titulados, la legalización estaría favoreciendo hoy a la mitad de la población de Guayaquil (1 millón de habitantes)

La exposición permitió a los visitantes hondureños conocer dos caras de la acción municipal de Guayaquil, que deberían complementarse en un buen ordenamiento urbano. Por una parte, resalta el éxito de la reconversión del casco urbano a través de proyectos de gran escala con el concurso del sector privado inmobiliario; por otra parte, se visualiza una importante labor respecto de los sectores pobres e informales, que sigue constituyendo un desafío por la persistencia de los niveles de pobreza en un marco de rápida urbanización.

D3. Catastro Municipal

La tercera exposición versó sobre el “Diseño y modernización del Catastro Guayaquileño”. Se sitúan los avances en este tema entre las reformas de gestión del municipio a partir de 1992, entre las cuales el Plan Catastral constituyó una prioridad dada la baja proporción de propiedades catastradas y una limitada recaudación. Se logró llegar desde 160.000 a 417.000 predios catastrados, y elevar la recaudación de 1 millón a 12 millones de dólares en 2002. La articulación con el Registro de la Propiedad que se mencionó en la primera exposición, permite

complementar el aspecto técnico con el jurídico. A la exposición del equipo municipal siguió una visita guiada a la ciudad, durante la cual se constataron los avances mencionados en las charlas efectuadas.

Para efectos de la visita de estudio, la documentada exposición del equipo municipal permitió visualizar que la ciudad tiene un valor importante, el cual se visibiliza a través del catastro y los avalúos de las propiedades. Se concluye que no puede haber desarrollo y ordenamiento territorial sin catastro y base jurídica. Los participantes comentaron que la mayor captación de recursos vía tributación de bienes raíces se facilita cuando ella es incentivada desde el nivel municipal, lo que no sucede en Honduras, ya que el proceso se maneja en el nivel nacional. También se resaltó la importancia de los equipos técnicos y su capacitación para una gestión urbana exitosa.

D4. Rol del sector privado en el desarrollo urbano

El módulo siguiente, sobre "El rol de la empresa privada en el ordenamiento territorial, urbano y de asentamientos humanos", fue desarrollado en la Cámara de la Construcción. Se expuso la necesidad que tiene el sector privado de procedimientos que faciliten su acción y no la coarten, lo que se logra a partir de lineamientos básicos más que reglamentos rígidos. La flexibilidad es necesaria para poder adaptar la actividad privada a los elementos coyunturales. Se necesita además disminuir los trámites para acortar los ciclos de obra, factor que incide fuertemente en los costos. La delegación constató que conviene combinar esta flexibilidad con reglas del juego claras y estables que atraigan la colaboración de los entes privados para el desarrollo de obras urbanas.

D5. Municipio de menor escala urbana

La siguiente actividad consistió en una visita a Samborondón, municipio vecino a Guayaquil, para conocer cómo opera el ordenamiento territorial y el registro de propiedad en este territorio de menor escala de población. Se constató la importancia de la decisión política de la autoridad para lograr cambiar los procedimientos e instalar una gestión más eficiente; también se evidenció cómo una participación efectiva de la comunidad en el "proyecto de municipio" logra que todos los habitantes se sientan orgullosos del progreso alcanzado. La delegación comprobó los avances notables de gestión de este municipio, cuya realidad y escala se asemeja más a sus propios municipios que aquella observada en Guayaquil.

E. Conclusiones Generales

E1. Evaluación por los participantes

Se aplicó un instrumento de evaluación para determinar la apreciación que los integrantes del grupo hondureño tenían de los resultados alcanzados por la visita, en términos de su utilidad para cumplir con los objetivos del viaje y sus propias expectativas, la claridad de las exposiciones y el material de apoyo entregado, y en general, recoger comentarios para dar seguimiento a la iniciativa.

Los módulos mejor evaluados fueron aquel sobre modernización del Registro de la Propiedad, y la visita al municipio de Samborondón. Les siguen los módulos de ordenamiento territorial y

urbano y desarrollo de los asentamientos humanos en Guayaquil, y la visita guiada a la ciudad de Guayaquil. Los módulos que merecieron menor calificación general fueron los que trataron el diseño y manejo del Catastro Municipal, y el rol de la empresa privada en el ordenamiento territorial y urbano. En términos globales, los aspectos mejor evaluados del conjunto fueron la utilidad de la visita para cumplir el objetivo de la misión (nota 3,8 sobre un máximo de 4) y el interés de la misma para las expectativas particulares de cada integrante (3,7). También se calificó en términos muy positivos la claridad de las exposiciones (3,5), el nivel de discusión (3,5)y los materiales entregados (3,4).

La evaluación anterior señala que la visita fue exitosa en términos de su utilidad, y adecuadamente operacionalizada. Los comentarios generales efectuados así lo corroboran y destacan la programación eficiente de las actividades y el buen nivel de los expositores y las experiencias, sobre todo en el tema de catastro y registro. En cambio, se menciona que habría sido útil incluir en la visita otros asuntos relacionados con el ordenamiento territorial, sobre todo con los procesos de formulación de instrumentos legales y los esquemas y experiencias de negociación con diferentes actores que se aplicaron para ponerlos en marcha.

E2. Logros y recomendaciones para el proceso hondureño

De acuerdo a lo observado en terreno, los principales resultados positivos que tuvo el viaje de estudios para los participantes fueron los siguientes:

- Acercamiento entre Alcaldes y Diputados en torno al tema de ordenamiento territorial, hecho que constituye un aspecto central para retomar el proceso de validación de la Ley en Honduras.

- Conocimiento detallado de una experiencia exitosa, y de las actitudes, situaciones y esfuerzos que subyacen a este éxito. La percepción del ordenamiento urbano como desafío posible de lograr, con efectos altamente positivos y rentabilidad política, puede incentivar a los participantes a emprender una labor de convencimiento de sus pares acerca de la importancia y conveniencia política de abordar este tema.

- Contacto directo con los actores del proceso de ajustes secuénciales de normas y prácticas que permitió construir el instrumental de desarrollo urbano. Los participantes visualizaron que la Ley, por sí sola, no garantizará la instalación del ordenamiento territorial, si no están los actores relevantes que se comprometan fuertemente con este proceso.

- Conocimiento detallado de un aspecto importante del desarrollo urbano, como son los procedimientos de catastro, registro y legalización de tierras, que se han desarrollado en un buen nivel tecnológico.

Como consecuencia del viaje de estudio, los participantes acordaron en primer lugar, seguir trabajando juntos para lograr la formalización de los instrumentos que viabilicen el ordenamiento territorial. Este esfuerzo incluye no sólo la aprobación de la respectiva Ley, sino también la

puesta en marcha de proyectos piloto, relevamiento de experiencias locales y eventualmente otras visitas de estudio más focalizadas en el marco legal, normativo y operativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la consultoría sugiere las siguientes actividades para dar seguimiento al viaje de estudios, que deben complementarse con aquellas señaladas en el segundo informe, sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos:

1. Difundir entre los participantes del viaje de estudio las conclusiones consignadas en esta minuta y otras que USAID y ellos mismos puedan haber confeccionado sobre la experiencia.

2. Organizar una reunión de trabajo para comentar las lecciones aprendidas, y establecer un programa para el año 2003.

3. Evaluar la posibilidad de un nuevo viaje de estudio, con el objetivo de conocer en el nivel nacional el marco en que opera el ordenamiento territorial y de asentamientos. Otra posibilidad es realizar un encuentro con invitados latinoamericanos que presenten y discutan casos ejemplificadores de las alternativas de organización del proceso en la Región.