

BAHAMAS

PROYECTO DE USO, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

(BH-L1001)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por César Falconí (RE3/EN3), jefe de equipo; Fernando Bretas (RE3/EN3); Sergio Campos (RE3/EN3); Diego Buchara (LEG/OPR); Trevor Boothe (COF/CBH); Kevin Barthel (consultor). Giovanna Mahfouz (RE3/EN3) asistió en la elaboración de este documento.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Contexto general	1
B.	Tenencia de las tierras en las Bahamas	1
C.	Administración de las tierras	4
D.	Política, planificación y desarrollo de tierras en las Bahamas	5
E.	Marco institucional y jurídico público sobre las tierras	6
F.	Estrategia del Banco	8
G.	Lecciones aprendidas	9
H.	Estrategia del gobierno para el sector y concepto básico del proyecto	10
II.	OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	12
A.	Propósito y meta.....	12
B.	Componentes del proyecto	12
1.	Modernización de la administración de tierras	13
2.	Gestión de información sobre tierras	14
3.	Directrices nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras	15
4.	Unidad de Coordinación del Proyecto, supervisión y administración.....	16
C.	Costo y financiamiento	16
III.	EJECUCIÓN DEL PROYECTO	17
A.	Prestatario y organismo ejecutor	17
B.	Organización general y responsabilidades de ejecución	17
1.	Oficina del Primer Ministro.....	17
2.	Comité Asesor del Proyecto	18
3.	Unidad de Coordinación del Proyecto	18
C.	Ejecución de los componentes del proyecto	19
1.	Componente 1: Modernización de la administración de tierras.....	19
2.	Componente 2: Gestión de la información sobre tierras	21
3.	Componente 3: Directrices nacionales sobre cuestiones territoriales y de política de tierras	21
D.	Planificación, presupuesto y cronograma de desembolso.....	22
E.	Reconocimiento de gastos de la contraparte.....	23
F.	Gestión financiera y fondo rotatorio	24
G.	Auditoría externa.....	24
H.	Adquisiciones	24
I.	Supervisión	25
J.	Seguimiento y evaluación durante la ejecución del proyecto	25
K.	Operación y mantenimiento	26

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROYECTO.....	27
A. Viabilidad técnica.....	27
B. Viabilidad institucional.....	28
C. Viabilidad financiera.....	29
D. Viabilidad económica	29
E. Viabilidad ambiental y social	31
F. Beneficios	31
G. Beneficiarios.....	32
H. Problemas y riesgos del proyecto	32

Referencias electrónicas

Siglas y abreviaturas	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415106
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Estado de préstamos en ejecución y aprobados	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415104
Programa tentativo de financiamiento	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415102
Información disponible en los archivos técnicos de RE3/EN3	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415105
Marco lógico/Carta de política	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415107
Plan de adquisiciones	http://ops3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=415112

RESUMEN DEL PROYECTO

BAHAMAS PROYECTO DE USO, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (BH-L1001)

Términos y condiciones financieras ¹			
Prestatario: Commonwealth de las Bahamas		Plazo de amortización:	10 años
		Período de gracia:	3 años
Organismo ejecutor: Oficina del Primer Ministro		Período de desembolso:	3 años (mín/máx)
Fuente	Monto	Tasa de interés:	Libor
BID (Capital Ordinario)	US\$3,5 millones	Inspección y vigilancia:	0%
Local	US\$1,5 millón	Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$5 millones	Moneda:	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del proyecto			
Objetivo del proyecto: El propósito del proyecto reside en mejorar la eficiencia de la administración de tierras y la gestión de la información sobre tierras, al tiempo que se elabora una legislación moderna y pautas de políticas sobre tierras, para así contribuir a mejorar el aprovechamiento de este recurso.			
Condiciones contractuales especiales: Condiciones previas al primer desembolso: Establecimiento de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) (véase el párrafo 3.9).			
Excepciones a políticas del Banco: Ninguna.			
El proyecto es coherente con la estrategia de país: Sí [X] No []			
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [] Sectorial [] Geográfica [] % de beneficiarios []			
Fecha de verificación del CESI: 17 de septiembre de 2004.			
Revisión ambiental y social: Véanse los párrafos 4.13 y 4.14.			
Adquisiciones: Véase el párrafo 3.21			

¹ La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en el presente documento se establecen de conformidad con el documento FN-568-3 Rev. y pueden ser modificadas por el Directorio Ejecutivo a partir de la información disponible, así como sobre la base de las recomendaciones del Departamento Financiero. En ningún caso la comisión de crédito será superior a 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia excederá del 1% del monto del préstamo (*) (*). En relación con la comisión de inspección y vigilancia, el monto no excederá en ningún caso, en un período de seis meses determinado, el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo dividido por el número de períodos de seis meses incluidos en el período original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto general

- 1.1 El archipiélago de las Bahamas abarca una extensión de 100.000 millas cuadradas del extremo suroccidental frente al océano Atlántico Norte, y comprende cerca de 700 islas y cayos con una extensión territorial total de 5.833 millas cuadradas. Existen 17 islas principales habitadas, y el país tiene una población de 316.000 personas. La mayor parte de la población (66%) reside en Nueva Providencia, y otro 16% habita en Gran Bahama. El resto de las islas cuenta con una escasa población; las más desarrolladas entre ellas son Andros, Eleutera y Abaco. Su cercanía a los Estados Unidos, su clima subtropical y sus extensas playas de blancas arenas coralinas son factores que han contribuido al desarrollo de una vibrante economía de unos US\$5 mil millones anuales basada en el turismo y caracterizada por un gran número de vínculos económicos entre los dos países.

B. Tenencia de las tierras en las Bahamas

- 1.2 La tenencia de la tierra en las Bahamas se basa en el derecho inglés y en prácticas que, en su mayor parte, se han perpetuado desde tiempos coloniales. Existen dos regímenes principales de tenencia de la tierra¹: i) bienes raíces privados, que están en manos de personas naturales como propiedad de dominio absoluto; y ii) tierras de dominio público o de la Corona, que ésta² conserva en fideicomiso en nombre del pueblo bahamés. Las tierras de la Corona representan aproximadamente el 70% de toda la tierra del país, mientras que el resto es propiedad privada. Las tierras de la Corona pueden ser enajenadas mediante un contrato de arrendamiento a corto o largo plazo o por medio de un contrato de alquiler con opción a compra, que a la postre puede conducir a la emisión de una concesión de la Corona. De los cerca de 3,45 millones de acres de tierras de la Corona en las islas principales, se ha asignado poco más del 32% al Gobierno de las Bahamas con el correr de los años. La tierra privada o de dominio absoluto está garantizada mediante una escritura de traspaso de derechos sobre un bien inmueble, la cual puede registrarse ante el Registro.
- 1.3 La seguridad de la tenencia de la tierra en el país se ve disminuida por cuatro factores fundamentales: i) reivindicaciones y derechos yuxtapuestos como consecuencia de controversias sobre la propiedad y la falta de un mapa catastral basado en parcelas; ii) incertidumbre en relación con la propiedad de la tierra, en razón de que el sistema de derechos de bienes raíces no es obligatorio y se basa en el nombre de las personas, así como por la dudosa fiabilidad de la información que figura en el Registro; iii) una política caduca de enajenación y administración de

¹ Existe una tercera categoría llamada tierras del gobierno, que son propiedades que éste ha adquirido de particulares con fines públicos.

² Su Majestad la Reina Isabel II.

tierras de la Corona que no promueve el uso eficiente de éstas; y iv) la existencia de terrenos comunales y tierras hereditarias.

- 1.4 Estudios recientes indican que más del 15% de todas las parcelas son objeto de controversia. Este porcentaje estimado es probablemente bajo, dado que no existe un mapa catastral integral de todas las parcelas. Sin un mapa catastral que muestre la ubicación geográfica y extensión física de cada parcela y su relación con las parcelas adyacentes y que tenga una vinculación con la información sobre la propiedad de la tierra, resulta difícil determinar si existe una yuxtaposición de derechos y reivindicaciones. Desde 1975, la legislación estipula que la elaboración de los planos de deslinde deben incluir referencias geográficas precisas sobre la ubicación y extensión de la parcela. Esta legislación debería facilitar la consolidación de los planos de parcelas individuales en un mapa catastral integral; sin embargo, no todos los peritajes se registran ante el gobierno.
- 1.5 El sistema de registro de escrituras (Registro) que se utiliza en las Bahamas registra las transacciones de tierras en orden cronológico y sobre la base de los nombres de las personas que participan en la transacción. Este sistema basado en los nombres de las personas obliga a hacer una búsqueda prolongada y difícil de la “cadena” de todas las transacciones anteriores para poder determinar quién es el propietario actual de la tierra. Estas búsquedas hacen que las transacciones de tierras se prolonguen por mucho tiempo (cerca de nueve meses actualmente) y generan costos de operación más altos de lo necesario, ya que los abogados inmobiliarios cobran a los clientes un monto adicional por consultar los registros a fin de poder emitir una opinión sobre la situación de la propiedad.
- 1.6 La seguridad sobre la tenencia de la tierra se ve reducida dado que no existe la obligación de efectuar el registro de propiedad, por lo que es posible que se omita la declaración de propiedades particulares ante el Registro. Por tratarse de un sistema de registro de escrituras y no un sistema de registro de títulos de propiedad, las transacciones de tierras entre partes es válido aunque no se registren ante el Registro. Sin embargo, el registro de transacciones brinda mayor seguridad en cuanto a la tenencia, y las leyes del país brindan un incentivo para que se efectúe tal registro, porque las transacciones registradas tienen prioridad legal. No obstante, aun si se registra una propiedad, no existe la obligación de registrar transacciones subsiguientes. Dado que el Registro no tiene la responsabilidad de validar la información sobre la tierra (ubicación, tamaño y valor) antes de proceder a registrarla, resulta dudosa la fiabilidad de la información que figura en sus expedientes.
- 1.7 La naturaleza opcional del sistema de registro de escrituras y el hecho de que el mismo se basa en los nombres de las personas, junto a la poca fiabilidad de la información que, en razón de estas circunstancias, termina en el Registro, son elementos que se combinan para reducir la seguridad de la tenencia de la tierra, aumentar el costo de las transacciones de tierras y disminuir la eficiencia del

mercado inmobiliario. En términos técnicos, la sustitución del sistema de registro de escrituras por un sistema de registro de títulos de tierras podría resolver la mayoría de estos problemas. No obstante, el cambio del sistema de bienes raíces constituye una tarea económica, legal, cultural y política de larga duración y gran envergadura. Pero a corto plazo puede lograrse un incremento importante de la seguridad de la tenencia de la tierra, aumentar considerablemente la eficiencia, reducir el riesgo de la inversión y mejorar la fiabilidad de la información mediante el establecimiento de un sistema de registro de escrituras basado en las parcelas, el cual se complementaría con sistemas modernos de información y procedimientos administrativos ágiles y expeditos.

- 1.8 El gobierno administra el 70% de las tierras del país, por lo que es esencial contar con una política clara sobre las tierras de la Corona para poder mejorar la seguridad sobre la tenencia de la tierra y procurar el aprovechamiento eficaz y sostenible de este recurso³. Si bien existen procedimientos administrativos regulares, la asignación, administración y tasación se realizan en gran medida de una forma puntual⁴. En general, el público no entiende a cabalidad el proceso de asignación de tierras de la Corona, por lo que, debido en buena medida a la falta de una política claramente establecida de parte del gobierno, podría percibirse como un proceso injusto y sesgado.
- 1.9 En las Bahamas se reconocen dos regímenes de tenencia colectiva, las tierras comunales y las tierras hereditarias. Las tierras comunales son tierras que se entregaron a un grupo de personas en algún momento de la historia del país y que siguen siendo propiedad común de los herederos de la comunidad original. Las tierras comunales ascienden a menos de diez lugares esparcidos por las islas. La tierra comunal es básicamente inalienable, lo cual limita su potencial aprovechamiento y desarrollo productivos. El caso de las tierras hereditarias se presenta cuando las familias no llegan a dejar constancia testamentaria de las propiedades generación tras generación, por lo que los derechos sobre la tierra van extendiéndose hacia un grupo cada vez mayor de descendientes que son propietarios en común de una propiedad indivisa. Debido a la incertidumbre en torno a la propiedad, son pocos los incentivos para mejorar su uso. El problema de la propiedad puede resolverse a través de una apropiada administración legal del bien inmueble. Sin embargo, esto resulta con frecuencia difícil en el caso de una familia amplia por obvias razones logísticas y de relaciones interpersonales. No se

³ Los principales arrendamientos de tierras de la Corona son i) concesiones de la Corona; ii) compras condicionadas a contratos de arrendamiento; iii) arrendamientos renovables con propósitos agrícolas, industriales o comerciales; y iv) licencia anual de ocupación.

⁴ Por ejemplo, no existen criterios fijos para determinar qué solicitantes son aprobados; no hay información sobre tierras disponibles para ciertos usos; no existen criterios claros para establecer la duración del arrendamiento, los cánones de alquiler y los precios de venta; no se prescriben plazos; no existe un mecanismo formal para informar sobre el estado de una solicitud; no existen medios formales de apelación.

conoce plenamente el alcance de las tierras hereditarias, como tampoco sus repercusiones económicas y sociales.

C. Administración de las tierras

- 1.10 Administración de las tierras es el término que se utiliza para describir los diversos procesos de recopilación, registro, uso y difusión de información sobre la ubicación física y extensión, propiedad y valor de las tierras. En las Bahamas, estos procesos de catastro, registro e imposición tributaria de la propiedad están desactualizados; la responsabilidad de ejecución de estas tareas se reparte entre varios organismos cuyas funciones no están coordinadas, y los sistemas de gestión y difusión de información sobre las tierras no están integrados. Para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la administración de las tierras y mejorar y ampliar los servicios de administración de tierras que se ofrecen a los sectores público y privado, es necesario agilizar estos procesos y desarrollar un sistema integrado de gestión de información basado en parcelas.
- 1.11 La mayor parte de la información sobre las tierras que utiliza el gobierno está desactualizada o incompleta, esparcida entre diversas entidades públicas y, en buena parte, sobre papel, lo que limita su accesibilidad y uso. Varios organismos recopilan la misma información sobre las tierras para satisfacer sus necesidades específicas. Este esfuerzo descoordinado genera incongruencias e imprecisiones, duplicación de esfuerzos y mayores costos. Debido a la falta de normas sobre la recopilación de datos, reglas que rijan el intercambio interinstitucional de información y una designación clara de responsabilidades sobre la actualización y el mantenimiento de datos, resulta difícil lograr una gestión y un uso integrados de la información sobre las tierras que permitan mejorar su administración, ayudar a resolver los conflictos entre las necesidades de desarrollo de las tierras y orientar una política racional y sostenible para su aprovechamiento y desarrollo.
- 1.12 **Ubicación física y extensión de las tierras:** No existe un mapa catastral de todas las parcelas privadas y de las tierras de la Corona que existen en el país. Además, la legislación que reglamenta la recolección y el uso de información catastral tiene dos deficiencias importantes. En primer lugar, se han registrado considerables avances tecnológicos en materia de agrimensura computarizada, y aunque la Ley de Agrimensores no excluye el uso de esta tecnología, podrían obtenerse mayores beneficios si se modernizase la legislación para atender las necesidades de la administración integrada de tierras. En segundo lugar, como la ley no obliga al registro de los planos de deslinde, los registros catastrales se tornan poco confiables con el transcurso del tiempo.
- 1.13 **Propiedad de la tierra:** Como se indicase anteriormente (párrafos 1.5 a 1.7), el hecho de que el sistema de registro de escrituras se basa en información sobre la persona impide establecer una referencia entre la información sobre la propiedad de

la tierra y la parcela física y limita la posibilidad de combinar la información sobre la ubicación, la propiedad y el uso con el valor de la tierra.

- 1.14 **Valor de la tierra:** En cuanto a la gestión de la información sobre el valor de la tierra, se presentan tres problemas para instrumentar una política tributaria equitativa sobre bienes raíces que genere ingresos para el gobierno, a saber: i) muchas propiedades están subvaluadas; ii) las listas de contribuyentes están incompletas; y iii) la recaudación es pasiva. Si bien tanto los ciudadanos bahameses como de otros países que poseen bienes raíces están obligados a pagar los impuestos, las propiedades en manos de bahameses ubicadas fuera de Nueva Providencia están exentas.
- 1.15 El ingreso real por concepto de impuestos a la propiedad en el período 2002-2003 ascendió a US\$37 millones; el ingreso para el ejercicio 2003-2004 se calcula en US\$45 millones. Esta brecha entre la recaudación real y el potencial ingreso fiscal estimado pone de relieve el hecho de que podría mejorarse la recaudación; por otra parte, un estudio conducido en 2000 revela que la mora en el pago de impuestos vencidos y sanciones se ubica en US\$156,5 millones. La recaudación de impuestos a la propiedad es pasiva, y el gobierno confía en captar los ingresos perdidos cuando se realiza un traspaso de propiedad. Esto se realiza mediante el cobro de un alto impuesto sobre transferencia de propiedad, el cual oscila entre 0,75% y 8% del valor del bien transferido⁵. Estos altos impuestos de transferencia, sumados a la naturaleza opcional del registro de tierras, constituyen fuertes incentivos para no registrar los traspasos de propiedades o para alterar el verdadero precio de venta, con lo cual se reduce la fiabilidad de la información sobre las tierras y se afecta la recaudación.

D. Política, planificación y desarrollo de tierras en las Bahamas

- 1.16 En vista del importante papel del ecoturismo en la economía del país, es vital lograr un uso sostenible y un aprovechamiento racional de la tierra y los recursos costeros para evitar el impacto adverso a largo plazo sobre la economía, el estilo de vida y la cultura del país. Actualmente, los recursos naturales sufren la presión de un desarrollo no planificado y, en algunos casos, difícil de sostener. Los organismos gubernamentales responsables de planificar y decidir la explotación de tierras no cuentan con información geográfica actualizada para tomar decisiones con conocimiento de causa sobre proyectos específicos e inmediatos, mucho menos para planificar un desarrollo sostenible a largo plazo. En razón de ello, buena parte de la toma de decisiones del gobierno sobre el desarrollo de las tierras se realiza sin sustento y sin que se comprenda cabalmente la capacidad de sustento de la infraestructura, los recursos naturales y la sociedad de la zona afectada.

⁵ La experiencia internacional muestra que los impuestos de transferencia en los países que tienen sistemas armónicos de impuestos a la propiedad e impuestos de transferencia no superan el 1%.

- 1.17 En este contexto, no se cuenta con una política nacional integrada que garantice un patrón de crecimiento y uso de las tierras que sustente el desarrollo de éstas y, al mismo tiempo, responda a los problemas de sostenibilidad y las inquietudes ambientales. Si bien la planificación del aprovechamiento y desarrollo de las tierras siempre es importante, sobre todo si no se cuenta con una política nacional de tierras, el control de dicha planificación cumple una función de eje articulador entre el aprovechamiento de la tierra y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En tal sentido, el marco vigente en el país para la planificación del uso y aprovechamiento de las tierras no fue diseñado para responder a este tipo de presiones del desarrollo que el país, y específicamente las islas Family, está experimentando en la actualidad y que está promoviendo activamente como estrategia de desarrollo económico. En consecuencia, los procesos administrativos y técnicos para el control de la planificación y el desarrollo no responden a las necesidades del Gobierno de las Bahamas ni del sector público.
- 1.18 El proceso de planificación del aprovechamiento y desarrollo de las tierras confronta tres problemas específicos: i) las órdenes de zonificación, que son la única herramienta legislativa para planificar y reglamentar el desarrollo de las tierras, se han elaborado únicamente para un número limitado de zonas específicas de Nueva Providencia y ninguna para las islas Family; ii) la Ley de Planificación Urbana no tiene un reglamento que oriente las labores del Departamento de Planificación Física; y iii) la capacidad del gobierno local y la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del aprovechamiento y desarrollo de las tierras están seriamente limitadas.

E. Marco institucional y jurídico público sobre las tierras

- 1.19 **La política de tierras y la Oficina del Primer Ministro (OPM):** La Oficina del Primer Ministro tiene la responsabilidad de coordinar las labores interinstitucionales y la formulación y ejecución de la política nacional como base para fortalecer las diversas actividades productivas, así como el turismo y la inversión. En tal contexto, si bien no se cuenta con una política nacional integral de tierras, la Oficina del Primer Ministro tiene un subsecretario encargado de la enajenación de las tierras de la Corona y la adquisición de bienes raíces con fines públicos. La Oficina del Primer Ministro cuenta con 34 funcionarios y tiene a su cargo el Departamento de Tierras y Agrimensura (DOLS) y el Centro Nacional de Sistemas de Información Geográfica de las Bahamas (BNGIS).
- 1.20 **Deslinde y gestión de las tierras de la Corona:** La autoridad administrativa a cargo de la agrimensura, la cartografía nacional, el control geodésico y la gestión de las tierras de la Corona es el Departamento de Tierras y Agrimensura. Este Departamento está dividido en cuatro secciones: i) la Sección de Gestión Territorial, que se encarga de administrar las tierras de la Corona; ii) la Sección de Investigación, a cargo de investigar los registros de tierras de la Corona; iii) la Sección de Agrimensura y Cartografía, que examina y registra los peritajes

catastrales, mantiene la infraestructura geodésica y ejecuta el peritaje de las tierras de la Corona antes de su enajenación; y iv) la Sección de Cuentas, que además de las funciones administrativas, recauda los alquileres y comisiones generados por las tierras de la Corona y se encarga de la venta de mapas, planos y copias de los registros. Actualmente, el Departamento tiene 60 funcionarios, 40 de los cuales ocupan posiciones técnicas en la gestión territorial y la agrimensura.

- 1.21 En cumplimiento del mandato previsto en la política de la Oficina del Primer Ministro, el Director tiene como responsabilidad principal la gestión de las tierras de la Corona, para lo cual cuenta con procedimientos administrativos que ejecuta la Sección de Gestión Territorial. Esta sección cuenta con un Perito Principal de Avalúos y cinco Oficiales de Gestión Territorial. En relación con el peritaje catastral, de conformidad con lo establecido en la Ley de Agrimensura, el Agrimensor General reglamenta las actividades de deslinde de los sectores público y privado, e igualmente se encarga de almacenar y mantener los registros de agrimensura para todo el país. Estas actividades son responsabilidad de la Sección de Agrimensura y Cartografía, la cual cuenta con 7 agrimensores, 1 cartógrafo, 1 fotógrafo, 8 dibujantes y 8 técnicos.
- 1.22 La legislación de agrimensura estipula que el Agrimensor General es también el Presidente del Consejo de Agrimensura, entidad responsable de calificar a los agrimensores y asesorar al Primer Ministro sobre cualquier asunto relacionado con la agrimensura. Además, la legislación establece la Asociación de Agrimensores de las Bahamas, persona jurídica que, entre otras actividades, promueve la apropiada conducta técnica y profesional de los agrimensores y brinda oportunidades para el fomento del conocimiento técnico y la capacitación en agrimensura. La Asociación cumple una función crítica en la administración de tierras, ya que los agrimensores no gubernamentales realizan casi todas las actividades de peritaje catastral del país.
- 1.23 **Gestión de la información geográfica y de tierras:** En virtud de la Resolución del Gabinete de enero de 2004, el Centro Nacional de Sistemas de Información Geográfica de las Bahamas (BNGIS) se instituyó como unidad adscrita a la Oficina del Primer Ministro. Este centro sirve como punto focal técnico del Gobierno de las Bahamas para la recopilación y el manejo de información geográfica, es responsable de establecer y poner en marcha las políticas sobre los Sistemas de Información Geográfica (SIG), incluidas las normas de datos y los protocolos de intercambio de información, mantiene un centro para la difusión de información geográfica a los sectores público y privado y brinda capacitación en el uso de la tecnología de Sistemas de Información Geográfica al personal de varios organismos del gobierno. Como parte importante de su mandato, el BNGIS dicta la pauta en la recopilación, integración, análisis y suministro de información geográfica que ha de utilizarse en la planificación del uso de las tierras y el seguimiento del desarrollo. El BNGIS cuenta actualmente con 5 funcionarios técnicos y administrativos bajo la conducción del Director de Sistemas de Información Geográfica.

- 1.24 **Registro de bienes raíces:** La Ley de Registro General establece el Departamento de Registro General (RGD), el cual tiene la responsabilidad de registrar los derechos sobre tierras de conformidad con lo previsto en la Ley de Registro de Documentos. Este Departamento, que opera bajo la dirección del Registrador General y es un departamento adscrito a la cartera del Ministerio de Servicios Financieros e Inversiones, tiene la responsabilidad de llevar tanto el registro civil como el registro de propiedades. El registro de bienes raíces es responsabilidad de la Sección de Escrituras y Documentos del Departamento de Registro General.
- 1.25 **Tasación e imposición tributaria de bienes raíces:** La Unidad de Licencias Comerciales y Avalúos (Unidad de Avalúos, VU) del Ministerio de Comercio e Industria tiene la responsabilidad de tasar las propiedades y determinar los impuestos de los bienes raíces del país. La Unidad de Avalúos opera bajo la dirección del Oficial Principal de Avalúos, quien administra la Ley de Impuestos a los Bienes Inmuebles y mantiene la lista de propiedades imponibles.
- 1.26 **Planificación del aprovechamiento y desarrollo de las tierras:** La Ley de Planificación Urbana constituye la base legal para la planificación y el desarrollo de las tierras. El Departamento de Planificación Física (DPP) del Ministerio de Obras y Servicios Públicos es responsable de fiscalizar la planificación del uso y desarrollo de los bienes raíces. Si bien la visión y misión del Departamento son amplias en cuanto a la preservación, protección, desarrollo y uso de los recursos naturales de la tierra, el agua y el aire, en la práctica el Departamento se concentra más en la administración de los controles de aprovechamiento y desarrollo de las tierras que en la planificación estratégica a largo plazo para el desarrollo sostenible de este recurso. El Departamento cumple las siguientes funciones: i) establecer y hacer cumplir los controles de uso de las tierras; ii) imponer sanciones y multas por incumplimiento; iii) formular planes para el control y la reglamentación del desarrollo físico; y iv) brindar asistencia de planificación técnica y asesoría al Comité de Planificación Urbana. La Unidad de Subdivisiones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos tiene la responsabilidad de controlar y reglamentar el desarrollo de subdivisiones y la división de propiedades.
- 1.27 **Administración de la tierra en Freeport, Gran Bahama:** La administración de la tierra en Freeport es tarea de la Administración Portuaria de Gran Bahama (GBPA). El Acuerdo de Hawksbill Creek de 1955 (enmendado) entre el Gobierno de las Bahamas y dicha Administración Portuaria entregó a esta última la responsabilidad de la administración de tierras en la ciudad de Freeport y la zona de la Administración Portuaria, que abarca aproximadamente el 35% de la masa territorial de la isla.

F. Estrategia del Banco

- 1.28 La Estrategia del Banco con el País (documento GN-2290-1), aprobada el 10 de marzo de 2004, establece las siguientes áreas principales de interés estratégico para

el país: i) crecimiento económico sostenido y desarrollo del sector privado; ii) desarrollo social y equidad; iii) gestión del medio ambiente; y iv) modernización del sector público. El proyecto se propone mejorar, modernizar y ampliar directamente aquellos servicios públicos que apoyen el desarrollo del sector privado, además de agilizar los procesos gubernamentales y ofrecer opciones de política dirigidas a mejorar la gestión del medio ambiente. Los objetivos del proyecto son congruentes con los esfuerzos del Banco para asistir al Gobierno de las Bahamas a alcanzar un crecimiento económico sostenible y el desarrollo del sector privado y mejorar la gestión de los recursos naturales.

- 1.29 Por su compatibilidad con la Estrategia de País, el proyecto es relativamente pequeño, su ejecución es simple y directa y su énfasis recae en brindar un alto nivel de asistencia técnica para generar resultados prácticos que puedan ponerse en marcha de inmediato. Además, el proyecto ha sido diseñado teniendo presente la importancia de promover el desarrollo sostenible y facilitar la equidad social en las islas Family. Es por ello que gran parte del proyecto se dedica a generar productos y alcanzar resultados fuera de Nueva Providencia.

G. Lecciones aprendidas

- 1.30 En un esfuerzo por mejorar los impactos del proyecto y mitigar los riesgos que pudieran obrar en contra de una ejecución exitosa, durante la fase de diseño del proyecto se han considerado plenamente las lecciones aprendidas a partir de la investigación de las políticas de bienes raíces en el Caribe, el diseño y la ejecución de proyectos similares sobre las tierras de la región, así como los resultados del Proyecto de Sistemas Nacionales de Información Geográfica de las Bahamas (ATN/JC-5747-BH).
- 1.31 En marzo de 2003, el Banco coauspició un taller sobre administración y gestión de tierras en el Caribe anglohablante. En dicho taller se analizaron los desafíos que en esta área enfrentan los países del Caribe en sus esfuerzos por alcanzar un equilibrio entre sus objetivos de desarrollo económico, equidad social y protección del medio ambiente a través del aprovechamiento sostenible de la tierra como recurso. Una de las principales recomendaciones tenía que ver con la necesidad de que los países adopten un enfoque que permita mejorar la administración de las tierras, desarrollar sistemas eficientes para garantizar la tenencia de la tierra y modernizar la legislación y las instituciones de bienes raíces a largo plazo. Durante el taller se destacó que este enfoque a largo plazo debe basarse en un compromiso claro de parte del gobierno y ponerse en práctica por medio de una serie de pasos incrementales que descansen sobre iniciativas basadas en proyectos.
- 1.32 Las experiencias vividas recientemente con la ejecución de reformas de política y operaciones de inversión en el área de los bienes raíces en países del Caribe también confirman la necesidad de adoptar un enfoque a más largo plazo para alcanzar los objetivos previstos. La formulación y ejecución de operaciones en

estos países han hecho girar la atención hacia la relación prevaleciente entre la tierra y el poder político. En consecuencia, el éxito de las operaciones relacionadas con los bienes raíces debe fundarse en una sólida voluntad de parte del gobierno para dejar atrás las políticas y los procedimientos administrativos anticuados que parten de la preservación del statu quo. Adicionalmente, las operaciones dirigidas a modernizar la administración de tierras deben considerar la presencia de diversas instituciones deficientes y yuxtapuestas que normalmente se resisten al cambio y que por razones históricas de subfinanciamiento requieren de la inyección de recursos financieros para actualizar sus capacidades técnicas y adquirir y aplicar las tecnologías y sistemas nuevos que se necesitan para lograr eficacia en la administración y gestión de los bienes raíces.

- 1.33 Los resultados del proyecto ATN/JC-5747-BH fueron los siguientes: i) establecimiento físico del Centro BNGIS; ii) adquisición e instalación de equipos de computación y software especializados; iii) capacitación de más de 100 funcionarios del sector público en el uso de los Sistemas de Información Geográfica; y iv) recopilación, análisis y difusión de información geográfica sobre las tierras a diversos organismos gubernamentales. Si bien esta operación arrojó los resultados esperados, una vez concluido el proyecto, la sostenibilidad del BNGIS corrió peligro debido a la incapacidad del Gobierno de las Bahamas para (i) identificar formalmente una sede para ese Centro; (ii) otorgar un presupuesto adecuado para su operación; (iii) conservar al personal capacitado; y (iv) formalizar el mandato y la función del BNGIS. En consecuencia, la partida de personal técnico clave no permitió al dicho Centro continuar operando de forma eficaz y cumplir su mandato original. Esta operación demuestra la importancia de estos aspectos para la sostenibilidad a largo plazo, por lo que se tuvieron presentes durante la etapa de diseño del proyecto.

H. Estrategia del gobierno para el sector y concepto básico del proyecto

- 1.34 El Gobierno de las Bahamas está comprometido a abordar los aspectos clave en materia de tierras, entre los que cabría destacar el mejoramiento de la seguridad de la tenencia de tierras, el desarrollo de un sistema de registro de bienes raíces, la modernización de la legislación sobre tierras, el estudio de los impactos de las tierras comunales y las tierras hereditarias y el mejoramiento de la gestión y asignación de las tierras de la Corona. En respaldo a este compromiso, se realizó un estudio integral como parte del proyecto ATN/JC-5747-BH, en el cual se presentaron las siguientes recomendaciones: i) mejorar los sistemas y procedimientos y el intercambio de datos para ampliar los servicios de administración de tierras, en particular la agrimensura y la gestión de tierras de la Corona, el registro de derechos sobre bienes raíces y la tasación impositiva de los bienes inmuebles; ii) ampliar la recopilación de información primaria sobre tierras, en particular para las islas Family; iii) mejorar el uso de los Sistemas de Información Geográfica en todos los organismos públicos; y iv) comenzar el

desarrollo de una política de tierras nacional e integral y mejorar la seguridad de la tenencia de bienes raíces.

- 1.35 Sobre la base de estas recomendaciones, el Gobierno de las Bahamas ha elaborado una estrategia a largo plazo para comenzar a atender estos aspectos. Esta estrategia tiene presente los siguientes elementos: i) las sensibilidades políticas, institucionales y sociales relacionadas con las tierras en el país; ii) la capacidad técnica de los organismos participantes; iii) un mejor uso de los agrimensores del sector privado para acelerar la transferencia de tierras de la Corona; iv) la modificación de la función del Agrimensor General de la ejecución de peritajes a la reglamentación y supervisión técnica del trabajo de los contratistas; y v) procurar que los resultados de esta operación brinden las bases necesarias para continuar la ejecución de la estrategia en el futuro.
- 1.36 El concepto del proyecto consiste en apoyar la estrategia del Gobierno de las Bahamas mediante el desarrollo de un trabajo por etapas para ofrecer asistencia técnica e inversiones dirigidas a satisfacer las necesidades inmediatas en materia de administración de tierras y gestión de la información sobre bienes raíces, al tiempo que se concluyen estudios para elaborar las recomendaciones legales, institucionales y de política necesarias para hacer frente a los problemas mayores relacionados con la política y tenencia de tierras a más largo plazo. Con relación al mejoramiento de la administración de tierras, el proyecto se concentrará en Nueva Providencia y Gran Bahama, en razón de su importancia como las principales islas del país. En cuanto al mejoramiento de la gestión de información para la planificación del aprovechamiento y desarrollo sostenible de las tierras en las islas Family, se ha seleccionado a las islas Abaco, Andros y Gran Inagua debido a sus características naturales y a la falta de información geográfica sobre las islas, como modelos de islas que han de experimentar presiones de desarrollo en el futuro.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Propósito y meta

- 2.1 El proyecto tiene como propósito el mejorar la eficiencia de la administración de tierras y la gestión de información sobre bienes raíces, al tiempo de preparar una legislación moderna sobre tierras y pautas de políticas para el sector, para contribuir de esta forma a mejorar el uso de este recurso.
- 2.2 Los resultados específicos del proyecto son (i) modernizar y expandir los servicios de administración de tierras que ofrecen los organismos públicos de bienes raíces responsables del peritaje, la asignación y la gestión de las tierras de la Corona, así como del registro y la imposición tributaria de bienes inmuebles; (ii) proveer información geográfica destinada a la planificación del aprovechamiento de las tierras y el seguimiento de su desarrollo; (iii) fortalecer la capacidad técnica del gobierno para recopilar, analizar y difundir información sobre las tierras; y (iv) formular opciones y pautas de política sobre cuestiones relativas a las tierras de alcance nacional, incluidas las reacciones de las partes interesadas. Los principales indicadores de éxito del Proyecto de uso, política y administración de tierras serán los siguientes:
 - a. Reducción del tiempo de registro de documentos en el Registro de Escrituras, de 9 meses a 2 meses.
 - b. Reducción del tiempo que se requiere para que el Departamento de Tierras y Agrimensura formule recomendaciones sobre solicitudes relacionadas con tierras de la Corona de 3 meses a 1 mes.
 - c. Aumento del 20% del número de propiedades inscritas en la lista de contribuyentes (de 70.000 a 84.000 propiedades).
 - d. Aumento del 40% de los ingresos que se generan por concepto de tierras de la Corona (de US\$1 millón a US\$1.4 millón).
 - e. Información sobre el valor, la propiedad y la ubicación del 75% de todas las parcelas de Nueva Providencia y Gran Bahama (de cero a 70.000 parcelas).
 - f. Formulación de legislación y pautas de políticas modernas sobre las tierras y su presentación a la consideración del gobierno.

B. Componentes del proyecto

- 2.3 El Proyecto sobre uso, política y administración de tierras es un proyecto que tiene tres componentes independientes pero interrelacionados, además de las

disposiciones relativas a la operación de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP).

1. Modernización de la administración de tierras (US\$3,32 millones)

- 2.4 Este componente permitirá mejorar los sistemas, los procedimientos y el intercambio de información a fin de ampliar la prestación de servicios de administración de tierras de parte del Gobierno de las Bahamas por intermedio del Departamento de Tierras y Agrimensura, el Departamento de Registro General, la Unidad de Avalúos y la Administración Portuaria de Gran Bahama, mediante el diseño, el desarrollo y la instalación de un Sistema Computarizado de Gestión de la Información sobre Parcelas (PIMS), en el cual han de incluirse todas las propiedades de las islas de Nueva Providencia y Gran Bahama. Este sistema permitirá recopilar, integrar y utilizar datos sobre la ubicación física y extensión, la propiedad y el valor de una determinada parcela de tierra. El proyecto integrará estos datos provenientes de cuatro organismos sobre un total de 70.000 parcelas⁶. Como insumos técnicos para el desarrollo del PIMS, el componente financiará la adquisición de fotografías aéreas para cubrir una extensión de hasta 339.000 acres⁷, la producción de mapas digitales y bases de datos de Sistemas de Información Geográfica de Nueva Providencia y Gran Bahama, además de la compra de equipos de computación y software especializados para llevar a formato electrónico cerca de 1.500.000 páginas de escrituras y documentos sobre tierras privadas (lo que representa aproximadamente 10 años de transacciones de propiedades), 560.000 documentos y planos de concesiones y arrendamientos de tierras de la Corona, 3.700 planos de subdivisiones y peritajes de parcelas y los registros tributarios de unas 70.000 propiedades. Un aspecto importante del sistema será la posibilidad de vincular esta información a las transacciones de bienes raíces y generar información secundaria y estadísticas relativas a las características de propiedad, como el porcentaje y el valor de las propiedades en manos de mujeres.
- 2.5 El componente incluye también actividades adicionales para mejorar la administración de los bienes raíces en general y la gestión de las tierras de la Corona en particular. Dichas actividades son (i) el desarrollo de un sistema computarizado de información para la gestión de tierras de la Corona; (ii) la conducción de un estudio para formular recomendaciones técnicas dirigidas a racionalizar la asignación, administración y tasación de las tierras de la Corona; (iii) ampliar la función de los agrimensores del sector privado en el proceso de asignación de tierras de la Corona mediante su contratación para deslindar hasta 900 parcelas de tierras de la Corona y con ello permitir la emisión de aproximadamente 750 concesiones y arrendamientos; (iv) la modernización de la

⁶ En algunos casos (calculado en el 25% del total), quizás no exista información sobre el valor, la propiedad o la ubicación de las parcelas, por lo que no podrá establecerse el vínculo.

⁷ El gobierno concluyó las fotografías aéreas y el mapa digital de Nueva Providencia, insumos necesarios para la creación del PIMS.

infraestructura geodésica de Nueva Providencia, Gran Bahama, Andros, Abaco y Gran Inagua en apoyo a un peritaje catastral más preciso y eficiente a cargo de agrimensores de los sectores público y privado; (v) la adquisición de equipos de agrimensura modernos para el Departamento de Tierras y Agrimensura; (vi) la ejecución de un programa de capacitación para un total de 25 agrimensores públicos y privados sobre el uso de tecnologías modernas de agrimensura; (vii) la conversión de archivos históricos de fotografía aérea a imágenes digitales; (viii) la actualización de los equipos especializados y de oficina del Departamento de Tierras y Agrimensura; y (ix) la elaboración y conducción de una campaña de sensibilización pública para difundir información sobre la tenencia de tierras y la administración de bienes raíces dirigida a la sociedad civil. A fin de poder emprender las actividades enumeradas, el componente financiará la adquisición de servicios de consultoría, equipos y capacitación.

2. Gestión de información sobre tierras (US\$500.000)

- 2.6 A partir de la reactivación del Centro BNGIS por parte del Gobierno de las Bahamas, el componente mejorará la recopilación y la gestión de la información sobre bienes raíces en apoyo a la planificación del aprovechamiento y el desarrollo sostenible de las tierras. El componente proveerá la asistencia técnica necesaria para integrar la información geográfica y de tierras existente y que se encuentra en distintas fuentes públicas, así como para recopilar nueva información (incluidos datos ambientales y socioeconómicos) a fin de desarrollar perfiles geográficos basados en los Sistemas de Información Geográfica de las islas Andros, Abaco y Gran Inagua. Se seleccionaron estas islas como modelos en los cuales han de desarrollarse los perfiles geográficos que el gobierno pudiera repetir en otras islas Family en el futuro. Las características socioeconómicas y ambientales de estas islas representan una muestra significativa para el desarrollo de los modelos de perfiles geográficos.
- 2.7 El componente también permitirá mejorar el uso de los Sistemas de Información Geográfica en todos los organismos públicos y extender su aplicación hacia las islas Family mediante (i) el desarrollo de una política nacional de Sistemas de Información Geográfica, incluido el establecimiento de normas para los datos geográficos y protocolos de intercambio de información; (ii) la organización y celebración de conferencias anuales de usuarios de los Sistemas de Información Geográfica; (iii) la conducción de un programa de capacitación en el uso de SIG para 25 participantes; (iv) la actualización de equipos y programas especializados de computación en el Centro BNGIS; y (v) la instalación de sistemas limitados de información geográfica y bases de datos en las oficinas de los administradores locales en Andros, Abaco y Gran Inagua. A fin de poder emprender las actividades enumeradas, el componente financiará la adquisición de servicios de consultoría, equipos y capacitación.

3. Directrices nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras (US\$290.000)

- 2.8 Este componente dará inicio al desarrollo de una política integral de tierras de alcance nacional, por medio de un análisis de los cinco aspectos principales siguientes sobre dicha política: i) mejoramiento de la seguridad de la tenencia de tierras; ii) reforma y modernización de la legislación de tierras; iii) racionalización de las instituciones de administración de tierras; iv) desarrollo de un proceso integrado de planificación del uso de las tierras; y v) mejoramiento del avalúo y la imposición tributaria de los bienes inmuebles. Estos temas se analizarán a la luz de aspectos legales, técnicos, institucionales, económicos, sociales y ambientales; a partir de las recomendaciones que se formulen, se elaborará un conjunto de opciones de políticas. La celebración de una serie de consultas generales y específicas con la sociedad civil, sobre todo a nivel local y en las islas Family, permitirá conocer sus reacciones ante los resultados del análisis y las opciones de políticas. Luego de las consultas con la sociedad civil, se generarán las pautas finales que se utilizarán como la base para la formulación de la política de tierras del país. Se contratarán los servicios de un facilitador para planificar y poner en marcha el proceso de consulta. A fin de poder emprender las actividades enumeradas, el componente financiará los servicios de consultoría.
- 2.9 Como resultado del estudio sobre el mejoramiento de la seguridad de la tenencia de tierras, se analizará el costo y los beneficios, así como la aceptación de parte de los profesionales y la sociedad civil, de migrar del sistema de registro de escrituras a un sistema de registro de títulos de tierras. Junto al estudio sobre la reforma y modernización de la legislación de tierras, se redactará un proyecto de legislación dirigida a modernizar la Ley de Agrimensura y reflejar la gestión de los registros de bienes raíces por parcelas, además del reglamento de la Ley de Planificación Urbana. Igualmente, como parte de la racionalización de instituciones para el estudio de administración de tierras, se efectuará un análisis de los potenciales beneficios de la consolidación del peritaje catastral, la gestión de las tierras de la Corona, el registro de los derechos de propiedad, la tasación e imposición tributaria de los bienes raíces y los organismos de Sistemas de Información Geográfica en una Agencia Nacional de Tierras.
- 2.10 El estudio sobre el proceso de planificación de uso de las tierras se propone racionalizar y mejorar el proceso de fiscalización de la planificación de aprovechamiento y desarrollo de tierras que se utiliza en el país, específicamente en relación con el mejoramiento del tiempo de respuesta y reacción ante el desarrollo deseado y el cumplimiento de las normas a fin de evitar un desarrollo no deseado o insostenible. Por otra parte, el estudio formulará recomendaciones para agilizar los procedimientos administrativos relacionados con el proceso de planificación, inspección y emisión de permisos, el desarrollo de un marco de planificación y desarrollo integrados que incorpore la planificación del uso de las tierras y la gestión de las zonas costeras y, al mismo tiempo, aumente la participación del

público en el proceso de planificación. El estudio sobre imposición tributaria a las propiedades brindará al gobierno las opciones de reforma institucional, técnica y de procesos que se necesitan para continuar la ejecución de un verdadero sistema de imposición tributaria que sea equitativo para los propietarios de bienes raíces y eficaz en cuanto a la generación de ingresos.

4. Unidad de Coordinación del Proyecto, supervisión y administración (US\$360.000)

- 2.11 La gestión de la ejecución del proyecto será responsabilidad de una Unidad de Coordinación del Proyecto adscrita a la Oficina del Primer Ministro, como se explica en el capítulo siguiente. Los costos de establecimiento y operación de la UCP ascienden a US\$360.000 (7,2% del total del costo del proyecto), durante el período de ejecución de tres años. Los fondos del proyecto se utilizarán para cubrir los costos operativos de la UCP, el equipo necesario para la operación de la unidad y la contratación a corto plazo de consultores técnicos especializados que se requieran para atender aspectos específicos durante la ejecución del programa.

C. Costo y financiamiento

- 2.12 El costo total del proyecto es US\$5 millones, de los cuales el Banco financiará US\$3,5 millones (70%); el monto que aportará la contraparte local asciende a US\$1,5 millón (30%), como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.1
Costo y financiamiento del proyecto (en miles de US\$)

Categorías	BID	Local	Total	(%)
1. Administración y supervisión (UCP)	111	250	361	7,2
2. Costos directos	3.154	954	4.108	82,2
a) Modernización de la administración de tierras	2.363	954	3.317	66,4
b) Gestión de información sobre tierras	504	0	504	10,1
c) Pautas nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras	287	0	287	5,7
3. Costos concurrentes (evaluación)	70	0	70	1,4
4. Imprevistos	165	0	165	3,3
5. Costos financieros	0	296	296	5,9
a) Intereses	0	284	284	
b) Comisión de crédito	0	12	12	
c) Comisión de supervisión	0	0	0	
Total	3.500	1.500	5.000	100,0%
Porcentaje (%)	70,0	30,0	100,0	

III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

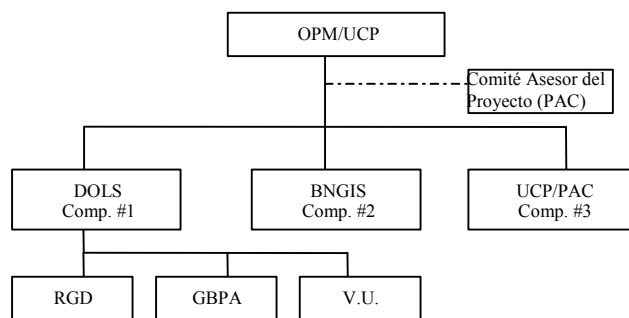
A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Commonwealth de las Bahamas. El organismo ejecutor del proyecto será la Oficina del Primer Ministro. Como se menciona en el párrafo 1.19, dicha Oficina es responsable de la enajenación de las tierras de la Corona y de la adquisición de bienes raíces con fines públicos. La Oficina del Primer Ministro es también responsable del Departamento de Tierras y Agrimensura (DOLS) y del Centro Nacional de Sistemas de Información Geográfica de las Bahamas (BNGIS).

B. Organización general y responsabilidades de ejecución

- 3.2 La Oficina del Primer Ministro, con el apoyo de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), será la entidad responsable de la ejecución del proyecto. La UCP se establecerá como unidad adscrita a la Oficina del Primer Ministro para encargarse de la gestión del proyecto con el apoyo del DOLS y el BNGIS. El DOLS asumirá la ejecución del

Figura 1: Organigrama del Proyecto de uso, política y administración de tierras



componente de modernización de la administración de tierras con la participación del RGD, la Unidad de Avalúos y la Administración Portuaria. El DOLS asignará a personal de su nómina que cuente con las calificaciones técnicas para cumplir las funciones necesarias. Igualmente, el BNGIS será responsable de la ejecución del componente de gestión de la información sobre tierras. El Centro fue reactivado y fortalecido recientemente, por lo que cuenta ahora con las capacidades para asumir las responsabilidades de este componente. La UCP llevará a cabo las actividades del componente de pautas nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras. El Comité Asesor del Proyecto, que estableciera la Oficina del Primer Ministro para apoyar el diseño y desarrollo del proyecto, continuará prestando servicios como órgano de revisión técnica y asesoría durante la fase de ejecución.

1. Oficina del Primer Ministro

- 3.3 La Oficina del Primer Ministro seleccionará a un Coordinador de Proyecto, quien será responsable de las operaciones diarias de la UCP. El Coordinador de Proyecto rendirá cuentas al Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro. La Oficina del Primer Ministro aprobará los planes de trabajo anuales y los presupuestos. En coordinación con la UCP, la Oficina del Primer Ministro se

ocupará de todas las actividades de adquisición y licitación relacionadas con el proyecto, la administración del desembolso de fondos para los distintos componentes y la consolidación de la contabilidad del proyecto. La Oficina del Primer Ministro, con el apoyo de la UCP, informará al Banco sobre el desempeño del proyecto con una periodicidad semestral y anual.

2. Comité Asesor del Proyecto

- 3.4 El Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro presidirá el Comité Asesor del Proyecto, el cual estará conformado por representantes de los organismos beneficiarios y socios participantes en el proyecto, en calidad de directores: DOLS, BNGIS, RGD, DPP, Unidad de Avalúos, Fiscalía General, GBPA (en cuestiones relacionadas con el PIMS) y el Ministerio de Finanzas. El Coordinador de Proyecto hará las funciones de secretario del Comité Asesor del Proyecto. El Comité se reunirá con la frecuencia que estime necesaria para (i) examinar los informes mensuales y otros informes de avance sobre la ejecución del proyecto, (ii) examinar los planes anuales de trabajo y los presupuestos, (iii) examinar los resultados de los estudios del componente #3 y recomendar orientaciones sobre la política de tierras a la Oficina del Primer Ministro y (iv) promover la cooperación entre los organismos participantes y resolver los conflictos interinstitucionales que pudieran surgir durante la ejecución.

3. Unidad de Coordinación del Proyecto

- 3.5 La Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) tendrá la responsabilidad de coordinar las funciones técnicas, presupuestarias y gerenciales del proyecto. La existencia de la UCP se justifica por la necesidad de coordinar la ejecución de las actividades técnicas y procurar la conclusión de las actividades de administración y adquisición de manera congruente con los objetivos y el cronograma de ejecución del proyecto. La UCP tendrá las siguientes responsabilidades:
- 3.6 **Técnicas:** i) Preparar los planes de trabajo anuales y presentarlos al Comité Asesor del Proyecto para su revisión y al Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro para su aprobación; ii) elaborar procedimientos para la recopilación y el análisis de la información proveniente de los diversos organismos que participan en el proyecto de forma periódica, a fin de permitir el seguimiento de los puntos de referencia y la evaluación general de los resultados e informar sobre los avances de la ejecución del proyecto; iii) elaborar los términos de referencia y supervisar la ejecución de las actividades del componente #3; iv) asegurar la elaboración oportuna de los términos de referencia por parte del Departamento de Tierras y Agrimensura y el Centro BNGIS para las actividades de los componentes #1 y #2; v) preparar los informes de desempeño del proyecto; vi) coordinar la preparación de los documentos de licitación y la evaluación de las propuestas y ofertas; y vii) asistir a la Oficina del Primer Ministro en la adquisición de bienes y servicios de conformidad con las políticas de adquisición del gobierno y el Banco.

- 3.7 **Presupuestarias:** i) Coordinar la preparación de los presupuestos del proyecto; ii) analizar la variación entre los gastos reales y los presupuestos; y iii) brindar apoyo y coordinar con la Oficina del Primer Ministro la preparación de las solicitudes de desembolso.
- 3.8 **Gerenciales:** (i) Asegurar la elaboración de los planes de trabajo anuales y su cumplimiento de conformidad con los objetivos del proyecto; ii) convocar al Comité Asesor del Proyecto a solicitud del Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro; iii) promover la coordinación, comunicación e integración entre los diferentes organismos y beneficiarios; iv) servir de enlace con el Banco y otros organismos públicos; y v) difundir información sobre el proyecto al sector privado, asociaciones profesionales conexas y la sociedad civil.
- 3.9 Para descargar las funciones descritas, la UCP constará de un Coordinador de Proyecto y un Asistente Administrativo. El personal será transferido del servicio público o contratado localmente por medio de un proceso competitivo. La selección del Coordinador de Proyecto estará sujeta a la no objeción del Banco. La Oficina del Primer Ministro facilitará a la UCP un espacio de trabajo y mobiliario adecuados para cumplir sus funciones. **El establecimiento de la UCP, incluida la designación del Coordinador de Proyecto⁸ y el Asistente Administrativo de conformidad con los términos de referencia convenidos previamente con el Banco, es una condición que deberá cumplirse con antelación al primer desembolso.**

C. Ejecución de los componentes del proyecto

1. Componente 1: Modernización de la administración de tierras

a. Aspectos generales

- 3.10 Con el apoyo de la UCP y las otras organizaciones participantes en este componente (RGD, GBPA y Unidad de Avalúos), el Director del Departamento de Tierras y Agrimensura velará por que se cumplan los objetivos generales y puntos de referencias del componente. Para ello, el Director deberá cumplir las siguientes funciones: i) en coordinación con la UCP, elaborar los planes de trabajo anuales y generar la información para solicitar fondos para el proyecto; ii) identificar, seleccionar y asegurar la designación de un equipo de técnicos provenientes del Departamento de Tierras y Agrimensura (un agrimensor y un perito), el Departamento de Registro General (un funcionario de registro), la Administración Portuaria (un técnico en propiedades y un funcionario de escrituras), la Unidad de Avalúos (un especialista en impuestos a la propiedad) y la Oficina del Primer Ministro en la isla de Gran Bahama (un técnico en propiedades) para desarrollar el Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas; iii) en estrecha colaboración con

⁸ Durante la preparación del proyecto se había identificado a un Coordinador de Proyecto.

el Agrimensor General, asegurar el cumplimiento del Memorando de Entendimiento entre la Asociación de Agrimensores de las Bahamas y el Consejo de Agrimensura; iv) procurar la aplicación de los “Procedimientos administrativos para mejorar la administración de tierras” por parte del DOLS, el RGD y la Unidad de Avalúos en la medida que resulte necesario para el desarrollo y adecuado funcionamiento del PIMS; (v) velar por el cumplimiento del Memorando de Entendimiento entre la Oficina del Primer Ministro y la GBPA; vi) en coordinación con la UCP, elaborar los términos de referencia y especificaciones técnicas para la contratación de servicios de consultoría especializados y la adquisición de equipos y software; vii) asegurar la aceptación técnica, la calidad y la entrega de las fotografías aéreas y mapas digitales que se requieren para la creación del PIMS; viii) prestar asistencia a la UCP en la evaluación de las ofertas y propuestas relacionadas con la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes; ix) ejecutar el seguimiento técnico, la supervisión y el control de calidad de los contratos; x) preparar y presentar a la UCP, y xi) en coordinación con el RGD, la GBPA y la Unidad de Avalúos, informes técnicos sobre el desempeño del componente con una periodicidad semestral y anual.

b. Coordinación del Sistema de Gestión de la Información sobre Parcelas

- 3.11 Es esencial la cooperación institucional entre el Departamento de Tierras y Agrimensura, el Departamento de Registro General, la Unidad de Avalúos y la Administración Portuaria para mejorar la eficacia general de la administración de tierras y desarrollar y mantener el Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas durante y después del proyecto. A fin de asegurar la cooperación institucional, se crearon procedimientos administrativos durante la preparación del proyecto, que el gobierno aprobara en julio de 2004. El Director de Tierras y Agrimensura, en coordinación con el Registrador General y el Oficial Principal de Avalúos de la Unidad de Avalúos, tendrán la responsabilidad de velar por que sus respectivos organismos cumplan con estos procedimientos.
- 3.12 Dado que la Administración Portuaria no es una entidad del gobierno central, se suscribió un Memorando de Entendimiento entre la Oficina del Primer Ministro y esa Administración Portuaria, que entró en vigor el 21 de octubre de 2004. Este memorando define las funciones y relaciones entre ambas entidades a nivel operativo y entre el Departamento de Tierras y Agrimensura y la Administración Portuaria a nivel técnico a fin de garantizar la colaboración general durante la ejecución del proyecto. Este memorando también define las reglas relativas al flujo, el intercambio y la difusión de información entre la Administración Portuaria y el proyecto, así como con otros organismos gubernamentales de la isla de Gran Bahama.
- 3.13 También se suscribió un Memorando de Entendimiento entre el Consejo de Agrimensura (Agrimensor General) y la Asociación de Agrimensores de las

Bahamas, que entró en vigor el 21 de octubre de 2004, con el cual se facilita la recopilación de planos de deslinde no registrados que se encuentran en manos de agrimensores del sector privado.

2. Componente 2: Gestión de la información sobre tierras

- 3.14 Con el apoyo de la Unidad de Coordinación del Proyecto, el Director del Centro BNGIS se asegurará de que se cumplan los objetivos generales y puntos de referencia de este componente. Para ello, el Director cumplirá las siguientes funciones: (i) en coordinación con la Unidad de Coordinación del Proyecto, elaborar los planes de trabajo anuales y generar la información para solicitar fondos para el proyecto; (ii) en coordinación con dicha Unidad, elaborar los términos de referencia y especificaciones técnicas para la contratación de servicios de consultoría especializados y la adquisición de equipos de computación, software e instrumentos para la producción de imágenes por satélite; (iii) identificar, seleccionar y asegurar el nombramiento de un analista y dos técnicos de Sistemas de Información Geográfica para desarrollar los perfiles geográficos; iv) prestar asistencia a la UCP en la evaluación de las ofertas y propuestas relacionadas con la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes; (v) llevar a cabo el seguimiento y la supervisión de los servicios de consultoría; vi) efectuar el seguimiento, la supervisión y el control de calidad de los contratos de consultoría y servicios especiales; vii) organizar y coordinar la celebración de tres conferencias anuales sobre Sistemas de Información Geográfica; viii) organizar la capacitación en Sistemas de Información Geográfica para un máximo de 25 participantes; ix) coordinar con los administradores públicos locales a fin de asegurar la adquisición e instalación de Sistemas de Información Geográfica y bases de datos en las oficinas de los gobiernos locales; x) elaborar y presentar los informes financieros a la Unidad de Coordinación del Proyecto y la Oficina del Primer Ministro; y xi) elaborar y presentar a la Unidad de Coordinación del Proyecto los informes técnicos sobre el desempeño del componente con una frecuencia semestral y anual.

3. Componente 3: Directrices nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras

- 3.15 El Coordinador de Proyecto de la UCP velará por que se cumplan los objetivos generales y términos de referencia de este componente. Para ello, deberán cumplir las siguientes funciones; i) en coordinación con el Comité Asesor del Proyecto, elaborar los planes de trabajo anuales; ii) efectuar el seguimiento y la supervisión de la ejecución del componente; iii) en coordinación con el Comité Asesor del Proyecto, elaborar los términos de referencia finales para la contratación de servicios de consultoría especializados; iv) llevar a cabo la contratación de los servicios de consultoría y efectuar el seguimiento y la supervisión de estos servicios; y v) procurar que el Comité Asesor del Proyecto examine los resultados de los estudios y recomiende directrices de política a la Oficina del Primer Ministro.

Durante la preparación del proyecto se elaboraron términos de referencia indicativos para la formulación de pautas para la política nacional de tierras.

D. Planificación, presupuesto y cronograma de desembolso

- 3.16 Durante la preparación del proyecto se elaboró un informe inicial que guiará la ejecución del proyecto a lo largo del mismo. Se elaborarán planes de trabajo anuales conjuntamente con la UCP y los organismos afectados, en los cuales se describirán las actividades específicas que habrán de ejecutarse para obtener cada resultado previsto, el plazo para su ejecución y la entidad o persona responsable de la realización de cada actividad. Los planes de trabajo anuales contendrán además un detalle de los montos presupuestarios anuales y trimestrales estimados. De conformidad con el proceso presupuestario del Gobierno de las Bahamas, se presentarán al Banco los planes de trabajo anuales subsiguientes en el transcurso del segundo trimestre de cada año calendario para el año siguiente. El plan de trabajo anual para el primer año de ejecución del proyecto se presentará junto con el informe inicial al que se hace referencia en las condiciones generales del contrato de préstamo.

Cuadro 3.1
Cronograma de desembolsos estimados del proyecto (en miles de US\$)

Categorías	Año 1	Año 2	Año 3	Total
1. Administración y supervisión (UCP)	137	113	111	361
2. Costos directos	1.619	1.976	513	4.108
a) Modernización de la administración de tierras	1.351	1.498	468	3.317
b) Gestión de información sobre tierras	196	263	45	504
c) Pautas nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras	72	215	0	287
3. Costos concurrentes (evaluación)	0	0	70	70
4. Imprevistos	42	61	62	165
5. Costos financieros	33	102	161	296
Total	1.831	2.252	917	5.000
Porcentaje (%)	36,6	45,0	18,4	100

Cuadro 3.2
Cronograma de ejecución del proyecto

Actividades del proyecto	Antes	Año 1				Año 2				Año 3			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Administración, supervisión y evaluación													
2. Componentes													
a) Modernización de administración de tierras													
Fotografía aérea y mapa de Gran Bahama													
Desarrollo de bases de datos de PIMS													
Diseño, desarrollo e instalación de PIMS													
Desarrollo de sistema de gestión de tierras de la Corona													
Estudio de política de asignación y tasación de tierras de la Corona													
Restablecimiento de infraestructura geodésica y capacitación													
Peritaje de tierras de la Corona													
Conversión digital de archivo de fotografías aéreas													
Campaña de sensibilización pública sobre administración de tierras													
b) Gestión de información sobre tierras													
Desarrollo de perfiles geográficos													
Estudio de política nacional sobre SIG													
Conferencias de usuarios de SIG													
Programa de capacitación sobre SIG													
Instalación de SIG en oficinas de gobiernos locales													
c) Pautas nacionales sobre cuestiones territoriales y política de tierras													
Estudio sobre problemas, opciones y pautas de política													
Facilitación de diálogo sobre política de tierras con la sociedad civil													

E. Reconocimiento de gastos de la contraparte

- 3.17 El gobierno ya ha comprometido US\$700.000 para el proyecto, monto que ha de considerarse una contraparte local, monto del cual solicita el reconocimiento de gastos por un monto total de US\$300.000. Estos gastos han permitido al gobierno emprender actividades que son esenciales para el logro de los objetivos del proyecto antes del inicio de éste. Los resultados de estas actividades permitirán también el rápido inicio del proyecto una vez concluida la etapa de elegibilidad. Durante la misión de análisis se efectuó un examen de la calidad técnica, el precio y los aspectos de procedimiento a fin de garantizar el cumplimiento de la política del Banco. Los gastos en cuestión son (i) la adquisición de fotografías aéreas y mapa digital de Gran Bahama; (ii) la adquisición de software, equipos y capacitación para poner en marcha un sistema de gestión de tierras de la Corona; y (iii) la

computarización de los registros de planos de deslinde y notas que actualmente se encuentran en microfilm.

F. Gestión financiera y fondo rotatorio

- 3.18 La gestión de los recursos financieros del proyecto será la responsabilidad diaria del Oficial de Finanzas y Contabilidad de la Oficina del Primer Ministro, con el apoyo de la UCP y en coordinación con ésta, de conformidad con las prácticas financieras y contables regulares del Gobierno de las Bahamas y el Banco. El Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro tendrá la responsabilidad general del manejo de los recursos financieros del proyecto. La Oficina del Primer Ministro será responsable de (i) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso junto a las correspondientes justificaciones; (ii) elaborar y presentar al Banco los estados financieros anuales del proyecto; (iii) asegurar el aporte oportuno de los fondos de contraparte; (iv) llevar registros contables y financieros adecuados de los fondos del proyecto y sistemas internos de control a fin de permitir la verificación de las transacciones, la identificación de las fuentes y el destino de los fondos; (v) proveer la documentación para verificar las transacciones y facilitar la elaboración oportuna de los estados financieros e informes; y (vi) mantener un sistema adecuado de apoyo y documentación de los desembolsos, el cual siempre debe estar a la disposición del Banco para su examen.
- 3.19 El fondo rotatorio equivaldrá al 5% del valor del préstamo. La Oficina del Primer Ministro presentará cada semestre al Banco un estado del movimiento de los recursos de este fondo. El Gobierno de las Bahamas establecerá y mantendrá una cuenta bancaria aparte y específica en el Banco Central de las Bahamas a los fines de administrar los fondos del préstamo del Banco. Los recursos de la contraparte local se asignarán en el presupuesto nacional, y la Oficina del Primer Ministro retirará los fondos que se requieran para los gastos elegibles del proyecto.

G. Auditoría externa

- 3.20 El organismo ejecutor elaborará y presentará al Banco, en un plazo de 120 días contados a partir de la fecha de cierre de cada ejercicio fiscal y en un plazo de 120 días luego de la fecha del último desembolso del financiamiento, los estados financieros del proyecto, verificados por el Auditor General del Commonwealth de las Bahamas, a partir de los términos de referencia aprobados previamente por el Banco (documento AF-400).

H. Adquisiciones

- 3.21 Se seguirán los procedimientos del Banco para la adquisición de bienes y servicios de consultoría. Se realizará un procedimiento de licitación competitiva internacional para la adquisición de bienes y servicios de consultoría por montos superiores a US\$200.000. La licitación por montos inferiores a esta cantidad se ejecutará de

acuerdo con las políticas y procedimientos nacionales de adquisición. Se contratarán servicios de consultoría de conformidad con los procedimientos del Banco. A fin de acelerar el cumplimiento de todos los requisitos de adquisición del Banco, el Oficial de Finanzas y Contabilidad de la Oficina del Primer Ministro y el personal de la UCP asistirán a una sesión de capacitación del Banco sobre adquisiciones antes de proceder a la ejecución del proyecto o tan pronto como sea posible después de su inicio.

I. Supervisión

- 3.22 La Representación del Banco en las Bahamas asumirá la responsabilidad principal de supervisión del proyecto. El BID establecerá procedimientos de inspección que contemplen evaluaciones periódicas para verificar el cumplimiento de las medidas y los indicadores. La Representación llevará a cabo revisiones anuales con la participación del equipo del proyecto y la UCP. Estas revisiones abordarán los siguientes aspectos: i) avances en la ejecución de los componentes; ii) evaluación del PIMS; iii) análisis de los problemas enfrentados y búsqueda de soluciones; iv) apoyo a la elaboración de los planes de trabajo; y v) comparación de los indicadores básicos y puntos de referencia con el desempeño del proyecto.

J. Seguimiento y evaluación durante la ejecución del proyecto

- 3.23 El seguimiento de la ejecución del proyecto se llevará a cabo mediante los instrumentos siguientes: i) presentación y seguimiento de los planes de trabajo anuales; ii) ejecución de misiones administrativas anuales; iii) informes de avance elaborados por el Departamento de Tierras y Agrimensura en coordinación con el Departamento de Registro General, la Unidad de Avalúos, la Administración Portuaria y el Centro BNGIS; y iv) conducción de una evaluación final independiente. Todos los ejercicios de seguimiento y evaluación se basarán en el análisis de desempeño de un conjunto de indicadores que se desarrollaron durante la preparación del proyecto (marco lógico). Los datos básicos se concluyeron durante la preparación del proyecto.
- 3.24 **Evaluación final:** Se efectuará una evaluación final con recursos del proyecto cuando se haya desembolsado un 90% de los recursos del préstamo. La evaluación considerará la ejecución del proyecto desde el punto de vista técnico, institucional y financiero y analizará la evolución de los indicadores principales presentados en el marco lógico.

Cuadro 3.3
Parámetros de referencia e indicadores de desempeño

Indicador	Inicio	Final del proyecto
Tiempo de registro de documentos en RGD (meses)	9	2
Tiempo requerido para que el DOLS formule recomendaciones sobre solicitudes de tierras de la Corona (meses)	3	1
Número de propiedades en lista de contribuyentes	70.000	84.000
Ingresos generados por concepto de tierras de la Corona (millones de US\$)	1.0	1.4
Parcelas de Nueva Providencia y Gran Bahama incorporadas al PIMS	0	70.000
Perfiles geográficos	0	3
Número de agrimensores y técnicos de SIG capacitados en técnicas de agrimensura y SIG, respectivamente.	0	50
Pautas modernas sobre políticas de tierras	No	Sí

- 3.25 La Oficina del Primer Ministro se ocupará de recolectar, almacenar y mantener toda la información necesaria sobre los indicadores y parámetros de evaluación, incluidos los planes anuales, la evaluación intermedia y las evaluaciones finales a fin de ayudar al Banco a elaborar el informe de terminación del proyecto.

K. Operación y mantenimiento

- 3.26 La Oficina del Primer Ministro tendrá la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de todos los equipos y el mantenimiento de todas las licencias de software adquirido o desarrollado y entregado al Departamento de Tierras y Agrimensura y al Centro BNGIS. En el caso específico de los equipos y el software para el PIMS, cada organismo (DOLS, RGD, Unidad de Avalúos y GBPA) será responsable de la operación y el mantenimiento del sistema y la actualización de las licencias de software una vez concluido el proyecto.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROYECTO

A. Viabilidad técnica

- 4.1 El diseño de los aspectos técnicos del proyecto ha tomado en cuenta las lecciones aprendidas a partir del diseño y la ejecución de operaciones similares en el sector de tierras que se han llevado a cabo en la región, en particular las experiencias vividas con el proyecto ATN/JC-5747-BH. Cada una de la actividades técnicas incluidas se ocupa de un producto, sistema o estudio específico que se requiere para alcanzar el objetivo del proyecto, así como para implantar los elementos fundamentales para lograr un impacto mayor y a más largo plazo, como se indicara en los párrafos 1.32 y 1.33. En los casos donde resulte práctico y provechoso, se procurará unir a los técnicos del gobierno con expertos técnicos contratados a fin de alcanzar los objetivos del proyecto de una manera viable. Por ejemplo, en las tres actividades técnicas principales del proyecto, a saber: i) desarrollo del Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas (PIMS) para Nueva Providencia y Gran Bahama; ii) restablecimiento de la infraestructura geodésica; y iii) desarrollo de perfiles geográficos, los equipos del gobierno trabajarán junto a contratistas para concluir las actividades del proyecto y, al mismo tiempo, desarrollar capacidad institucional interna para repetir estas actividades en otras islas.
- 4.2 Como se mencionase anteriormente (párrafos 1.7 y 1.10), el desarrollo de un sistema basado en parcelas para manejar los registros de tierras es un paso esencial para mejorar la administración de las tierras en los momentos actuales, así como para ofrecer una base de datos común, constante y digital de información sobre las tierras a fin de facilitar el posible cambio a un sistema de registro de títulos en el futuro. Como elemento central del componente de modernización de la administración de tierras, y como gasto más importante del mismo, el proyecto financiará los pasos técnicos, administrativos e institucionales requeridos para desarrollar y poner en marcha un Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas computarizado, así como la creación de las bases de datos para las islas de Nueva Providencia y Gran Bahama. El PIMS permitirá recopilar, integrar y utilizar información sobre la ubicación física y extensión, propiedad y valor de cada parcela de tierra existente en estas dos islas. Una vez desarrollado completamente, el PIMS se convertirá en la herramienta de gestión que utilizarán principalmente el Departamento de Tierras y Agrimensura, el Departamento de Registro General, la Unidad de Avalúos y la Administración Portuaria para modernizar y ampliar la prestación de servicios de administración de tierras.
- 4.3 El Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas contiene los tres elementos centrales siguientes: i) una base de datos digital, que incluye información alfanumérica y de referencia geográfica sobre cada parcela de tierra mediante un número de referencia único; ii) un sistema de computadores, software especializado basado en los Sistemas de Información Geográfica y equipos periféricos instalados

en cuatro organismos principales; y iii) normas y procedimientos administrativos regulares que los cuatro organismos aplicarán para recopilar, utilizar, compartir y difundir información entre usuarios de los sectores público y privado. Para desarrollar la base de datos digital sobre las parcelas para Nueva Providencia y Gran Bahama, el proyecto financiará actividades dirigidas a integrar datos de cuatro fuentes principales: i) fotografías aéreas a color adquiridas recientemente a una escala de 1:5.000 y 1:20.000, ortofotomapas digitales y datos digitales de SIG; ii) información existente sobre avalúos de propiedades y bases de datos sobre listas de contribuyentes; iii) escrituras y documentos registrados; y iv) deslindes y planos catastrales existentes.

B. Viabilidad institucional

- 4.4 La Oficina del Primer Ministro, que tiene la responsabilidad global de la coordinación interinstitucional y el desarrollo y la aplicación de la política nacional, será el organismo ejecutor de todo el proyecto por intermedio de la UCP, la cual estará adscrita a la Oficina del Primer Ministro. El liderazgo y la dirección general de la Oficina del Primer Ministro serán de especial importancia, dado que este órgano también es responsable de la enajenación de las tierras de la Corona y de la adquisición de bienes raíces con fines públicos; las entidades de coordinación del proyecto, la UCP, el DOLS y la BNGIS, también operarán todas bajo la conducción de la Oficina del Primer Ministro, por lo que deberán seguir su liderazgo y dirección.
- 4.5 El Departamento de Tierras y Agrimensura, entidad responsable de la ejecución del componente #1, es una institución que cuenta con una buena dotación de personal y un financiamiento adecuado. Se contratará al personal técnico especializado que se requiera adicionalmente para la ejecución del componente, y además se transferirán otros funcionarios del mismo servicio público para complementar y reforzar la capacidad actual del departamento.
- 4.6 En cuanto al elemento de cooperación institucional del componente #1, el gobierno adoptó un conjunto de procedimientos administrativos que mejorarán la eficacia del Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas, facilitarán su mantenimiento y asegurarán la integración de los distintos organismos que componen el sistema. La cooperación institucional en torno a dicho sistema se fortalecerá igualmente con la firma de sendos memorandos de entendimiento entre la Oficina del Primer Ministro y la Administración Portuaria y el Consejo de Agrimensura y la Asociación de Agrimensores de las Bahamas.
- 4.7 En el caso del componente #2, se reactivó y fortaleció el Centro BNGIS durante la etapa de preparación del proyecto, a través de una cooperación técnica (ATN/KC-8560-BH) que prestara servicios de asesoría gerencial y técnica en materia de gestión de información sobre tierras, capacitación técnica, desarrollo de una estrategia para la viabilidad del Centro y la transferencia de destrezas técnicas y

gerenciales a la gerencia y al personal técnico. Además, el gobierno formalizó la misión del Centro BNGIS, dotó al Centro con especialistas técnicos y personal en formación, se ha comprometido a aportar los recursos financieros para su operación, ha adquirido los equipos más avanzados y renovado el edificio del BNGIS. El BNGIS se encuentra, por lo tanto, equipado para llevar a cabo las actividades contempladas en el componente de gestión de información sobre tierras.

- 4.8 El Comité Asesor del Proyecto, establecido por el Gobierno de las Bahamas para apoyar el diseño y desarrollo del proyecto, continuará funcionando como órgano de revisión técnica y asesoría para la Oficina del Primer Ministro durante la ejecución del proyecto. Se espera que la activa participación de este comité en la etapa de diseño beneficie al proyecto durante su ejecución. El Comité Asesor del Proyecto facilitará la cooperación interinstitucional y la resolución de problemas que pudieran surgir entre los organismos participantes durante la ejecución del proyecto, para con ello asegurar un alto grado de coordinación y cooperación entre las diversas entidades participantes.

C. Viabilidad financiera

- 4.9 El financiamiento aportado por la contraparte local asciende a US\$1,5 millón. El gobierno ya ha destinado y comprometido US\$700.000 para el proyecto. Los futuros aportes al proyecto alcanzarán un total de US\$800.000 durante el período de su ejecución. Los montos de la contraparte local han sido previstos para el período 2004-2005 en los presupuestos del Departamento de Tierras y Agrimensura (DOLS) y la Oficina del Primer Ministro bajo las categorías de emolumentos de personal y transacciones financieras especiales. Es igualmente importante mencionar que el presupuesto consolidado de la Oficina del Primer Ministro es de US\$6,3 millones anuales, monto que incluye los fondos del DOLS y el BNGIS (US\$2,5 millones).

D. Viabilidad económica

- 4.10 El mejoramiento de la administración de las tierras y de la gestión de la información sobre bienes raíces generará resultados cuantificables sobre el aumento de la eficiencia mediante la reducción del tiempo de formulación y presentación de las recomendaciones del DOLS sobre las solicitudes de tierras de la Corona y la disminución del tiempo de registro de documentos ante el Departamento de Registro General (RGD). Para hacer un cálculo estimado de los beneficios, sólo se ha tomado en cuenta la siguiente información sobre los organismos afectados: i) el número de documentos procesados; ii) el presupuesto y personal de la Sección de Gestión de Propiedades del DOLS y la Sección de Escrituras y Documentos del RGD; y iii) la reducción del tiempo de procesamiento de documentos. En el caso del RGD, el tiempo de registro de documentos y escrituras se reducirá de 9 meses a 2 meses, mientras que en el DOLS, el tiempo de formulación de las recomendaciones sobre las solicitudes relacionadas con tierras de la Corona

disminuirá de 3 meses a 1 mes. Se partió del supuesto de que se lograría sólo el 50% de la meta de reducción del tiempo en ambos organismos para determinar los beneficios. Los beneficios que generaría el proyecto, a precios económicos, ascenderían a US\$5,3 millones descontados al 12% en un período de 10 años, lo que se traduce en un coeficiente de costo/beneficio de 1,32 y una tasa de rendimiento económico del 15%. Estos resultados indican la viabilidad del proyecto. El proyecto también generará otras ganancias, pues permitirá mejorar la eficiencia en la ejecución de transacciones de tierras, brindar mayor seguridad a los documentos y mejorar su conservación física.

- 4.11 Por otra parte, el mejoramiento de la administración de tierras contribuirá a aumentar los beneficios fiscales, en términos financieros. Para calcular los beneficios fiscales incrementales, se consideraron los siguientes factores: i) aumento del número de parcelas que se agregarían a las listas de contribuyentes, lo que incidirá en el aumento de los ingresos por concepto de recaudación de impuestos; y ii) aumento de la eficiencia de recaudación de la renta por concepto de arrendamientos y licencias sobre tierras de la Corona. Los ingresos resultantes del aumento de las parcelas que figuran en las listas de contribuyentes se basan en un supuesto conservador de que el 20% de las parcelas (2.800)⁹ pagarán impuestos a la propiedad al final del proyecto por un período de cinco años, porque los impuestos son pagaderos sólo cuando los propietarios presentan una declaración de impuestos sobre bienes inmuebles. Por otra parte, cerca del 32% de estas parcelas está exento del impuesto a los bienes inmuebles¹⁰, lo que significa que 1.904 parcelas son potencialmente imponibles. A partir de la lista del valor de las propiedades residenciales ocupadas por sus propietarios, se espera alcanzar con el proyecto un aumento de los impuestos a la propiedad de US\$4,7 millones anuales. Esto representa cerca del 10% del ingreso estimado por concepto de impuestos a la propiedad para el período 2003-2004.
- 4.12 En cuanto a la recaudación de rentas por concepto de arrendamientos y licencias de tierras de la Corona, se espera lograr un aumento del 40% al final del proyecto respecto del monto base, vale decir, US\$1 millón. Este aumento se basa en los esfuerzos por establecer un sistema computarizado de información sobre cobro y recaudación de renta de tierras de la Corona en el DOLS, así como en un cambio de política hacia la facturación activa de rentas, en contraste con el enfoque actual de aceptación pasiva de rentas, una vez que se haya instalado el sistema. Por lo tanto, el valor presente de los rendimientos por concepto del aumento de los ingresos y la recaudación de rentas descontados al 12% es US\$13 millones.

⁹ Se espera aumentar a 14.000 el número de parcelas en la lista de contribuyentes al final del proyecto; el 20% de dichas parcelas es 2.800.

¹⁰ De conformidad con la política actual del gobierno sobre impuestos a la propiedad, las propiedades residenciales ocupadas por sus propietarios y con un valor inferior a los US\$250.000 están exentas del pago de este impuesto.

E. Viabilidad ambiental y social

- 4.13 El proyecto no generará ningún impacto social o ambiental negativo directo. Por el contrario, fomentará oportunidades para promover impactos sociales y ambientales positivos mediante (i) el establecimiento y la ejecución de procedimientos eficientes y transparentes para mejorar la eficiencia de los procesos de gestión y asignación de las tierras de la Corona; (ii) el desarrollo de bases de datos de información geográfica sobre islas modelos de las islas Family que servirán para orientar las decisiones sobre el aprovechamiento sostenible y desarrollo físico de las tierras; y (iii) la formulación de pautas para la política de tierras que tome debidamente en cuenta los aspectos ambientales y sociales a fin de evitar o mitigar los potenciales impactos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente.
- 4.14 Los potenciales impactos ambientales y sociales de las pautas propuestas para la política de tierras se evaluarán por medio de un ejercicio de Evaluación Ambiental y Social Estratégica que comenzará al inicio del proceso de definición de las pautas sobre la política de tierras. Las directrices para la formulación de esta Estrategia figuran en los términos de referencia indicativos que se utilizarán para conducir los estudios que definirán las alternativas de políticas de tierras. Estas directrices propuestas para la Evaluación Ambiental y Social Estratégica contemplan la necesidad de promover la celebración de consultas generales y específicas con los grupos afectados, incluidos los grupos de las tierras comunales. Al concluir el ejercicio de evaluación, el gobierno recibirá la siguiente información sobre las alternativas de políticas de tierras: i) consecuencias ambientales de las opciones de políticas en el contexto general de formulación de políticas y planificación; ii) consecuencias ambientales de las opciones de política y comparación de las alternativas; iii) dificultades para evaluar la incertidumbre en los resultados de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica; iv) recomendaciones sobre las condiciones de aprobación y ejecución de la política de tierras propuesta, con especificación de las soluciones de compromiso; y v) disposiciones para el seguimiento de la implantación de la política y análisis posterior a la adopción de la decisión.

F. Beneficios

- 4.15 El proyecto arrojará los siguientes beneficios principales como respuesta inicial a los diversos problemas de tierras que se presentaran en el capítulo 1: i) información integrada y basada en las parcelas sobre la ubicación, la propiedad y el valor de las tierras, con lo cual ha de mejorarse la seguridad de tenencia de la tierra en general y la fiabilidad de los registros de tierras en particular; ii) mejor acceso a la información sobre tierras, con lo cual se mejora la eficiencia de la administración de las tierras en general y el registro de transacciones de propiedades en particular; iii) mayor eficiencia de la gestión y asignación de las tierras, mejorando de esta forma el uso de este recurso y su capacidad para generar ingresos; iv) mayor equidad y eficacia de la imposición tributaria a las propiedades como mecanismo

para incrementar la recaudación de ingresos y promover el aprovechamiento eficiente y sostenible de las tierras; v) información geográfica actualizada a disposición del sector privado y los organismos públicos para la toma de decisiones sobre la planificación del uso y desarrollo de las tierras; y vi) comprensión cabal de los principales problemas relacionados con las tierras, incluidas sus implicaciones económicas, ambientales y sociales, para proceder con la tarea de desarrollar una política nacional de tierras.

G. Beneficiarios

- 4.16 Los beneficiarios directos del proyecto son los organismos públicos responsables de la gestión, administración y planificación de las tierras, los propietarios de tierras en el país y los agrimensores privados, los abogados inmobiliarios, los constructores y los inversionistas. Y en la medida en que se utilice la información geográfica generada por el proyecto para tomar mejores decisiones sobre el desarrollo sostenible de la tierra, todos los bahameses y visitantes serán beneficiarios indirectos del proyecto.

H. Problemas y riesgos del proyecto

- 4.17 **Cooperación institucional para el Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas (PIMS):** Es necesario contar con la cooperación institucional entre el Departamento de Tierras y Agrimensura, el Departamento de Registro General, la Unidad de Avalúos y la Administración Portuaria para desarrollar, ejecutar y mantener el PIMS. Para tener una mayor garantía de esta cooperación, el Gobierno de las Bahamas, a través de la Oficina del Primer Ministro, desarrolló y formalizó en julio de 2004 nuevos procedimientos administrativos relativos al Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas. Estos procedimientos definen las funciones y responsabilidades de cada uno de los organismos clave tanto durante como después de la ejecución del proyecto. Además, se firmó un Memorando de Entendimiento entre la Oficina del Primer Ministro y la Administración Portuaria. Finalmente, se concluyó un Memorando de Entendimiento entre el Consejo de Agrimensura y la Asociación de Agrimensores de las Bahamas para suministrar al proyecto información que se encuentra actualmente en manos privadas y que se utilizará para construir el Sistema de Gestión de Información sobre Parcelas.
- 4.18 **Situación institucional del Centro BNGIS:** El BNGIS se encuentra actualmente en proceso de reorganización tras la decisión del Gobierno de las Bahamas de reactivarlo en marzo de 2004. En tal sentido, el BNGIS es un nuevo organismo, con nuevo director y personal, y recibe apoyo presupuestario directamente de la Oficina del Primer Ministro, ya que no tiene una asignación presupuestaria específica en el presupuesto nacional de 2004-2005. Estos problemas se han mitigado con las siguientes medidas: i) la asistencia técnica obtenida por medio del programa de cooperación técnica (ATN/KC-8560-BH) está facilitando la reactivación del Centro; ii) la Oficina del Primer Ministro está entregando oportunamente los

fondos; iii) se ha restablecido el Comité Directivo del BNGIS, que representa a los usuarios de Sistemas de Información Geográfica de todo el gobierno, con el propósito de brindar orientación y facilitar las iniciativas interinstitucionales y la formulación de políticas; y iv) se ha incluido el financiamiento de proyectos de asistencia técnica para llevar a cabo actividades específicas dirigidas a asegurar el cumplimiento de los objetivos del proyecto.