



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Promoción de la seguridad jurídica de las tierras en Paraguay



© FAO

Buenas prácticas en la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca
y los bosques





El Sistema de Información de Recursos de la Tierra

El Sistema de Información de Recursos de la Tierra o SIRT, implementado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) de Paraguay constituye una amplia base de datos que ha facilitado y acelerado la regularización jurídica, en la región Oriental, de las tierras distribuidas en los procesos históricos de colonización reforma y desarrollo agrario de Paraguay. Esta herramienta nació ante la necesidad de actualizar y sistematizar el catastro de las colonias aún bajo propiedad del Estado paraguayo, permitiendo la construcción de una base de datos verídica y actualizada con información geoespacial y registral. Este sistema asegura un levantamiento catastral sistemático vinculado a la formalización de los derechos de tenencia y la inscripción al registro de la propiedad.

Las DVGTT como marco

Las Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tierra la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (DVGTT) es una herramienta consensuada a nivel internacional que proporciona orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. En el punto 17.1 de dichas directrices, se recomienda que los estados pongan en marcha sistemas para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos [...]. Así mismo, el punto 17.4 insta a adoptar procedimientos simplificados y tecnologías adecuadas a las condiciones locales con el fin de reducir los costos y abreviar los plazos de realización de sus servicios.



Proceso de implementación del Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT)

A finales del 2012, el Servicio Nacional de Catastro de Paraguay reveló que el 60.6 %¹ de las más de tres millones de las hectáreas distribuidas en procesos de reforma y colonizaciones durante las últimas ocho décadas pertenecían aún al Estado Paraguayo. Estas tierras fueron distribuidas por el Instituto de Reforma Agraria (IRA) primero, que pasaría a ser el Instituto de Bienestar Rural (IBR) más tarde y el INDERT² como lo conocemos hoy en día, sin que concluyera el traspaso de propiedades a los colonos a través de la emisión de los títulos de propiedad. Este informe plasmó también una mayor superficie de fincas catastradas que de hectáreas existentes en el país, denotando irregularidades y desorden en la gestión y administración de la tierra. En vistas a este problema, el Estado impulsó desde el

2014 la regularización de la situación jurídica de la tenencia, mediante la actualización de la información geo-referenciada y registral de las colonias, garantizando la emisión y entrega final de títulos de propiedad. El Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), generó esta base de datos con el fin de promover la certeza jurídica sobre los derechos de propiedad legítimos de los habitantes de estas tierras.

¹ Datos obtenidos de la publicación del SIRT: http://www.sirt-indert.gov.py/application/files/7913/4315/2940/publicacion_3_anos_de_gestion.pdf

² Estas tres instituciones estatales fueron los institutos oficiales encargados de la Reforma Agraria en Paraguay en diferentes etapas históricas.





El SIRT, una metodología innovadora

- ▶ Accionar interinstitucional: el SIRT es una iniciativa institucional del INDERT, que se articula con instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, la Escribanía mayor de Gobierno y la Procuraduría General de la República; y – en primer lugar- el Servicio Nacional de Catastro y la Dirección General de Registros Públicos.
- ▶ Rapidez y simplificación del proceso de titulación. El proceso de titulación pasó de unas 17 etapas a unas ocho bajando el tiempo de titulación y los trámites asociados, permitiendo así titulaciones masivas de colonias completas en un período inferior al año.
- ▶ Económicamente más accesible. El presupuesto estatal dedicado a la regularización jurídica de la tierra ha sido reducido a un promedio de 44,6 USD por lote sin ningún costo derivado para la persona beneficiaria.
- ▶ Un enfoque de desarrollo rural: este sistema incentiva a los colonos a su inserción en el circuito económico, su participación en los programas y proyectos, su acceso a servicios públicos y servicios crediticios y financieros, fomentando el desarrollo socio-económico de los territorios.
- ▶ Un proceso transparente: la información obtenida por el SIRT está publicada sobre internet, en acceso libre y está insertada en el tablero presidencial.
- ▶ Desarrollo de una tecnología eficaz: los equipos informáticos y tecnológicos del SIRT brindan información en las diferentes etapas del proceso hasta la titulación del lote.

La transparencia en la gestión de la tenencia de la tierra

Desde el 2014 se ha implementado un sistema de control y evaluación mediante el llamado Tablero de Control -Presidencial, herramienta que busca contribuir a la gestión pública eficiente y transparente, como estrategia para el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Los esfuerzos institucionales son monitoreados con este tablero. En constante actualización y libre de acceso contribuye a la transparencia. En este tablero también se muestra la cantidad de servicios brindados por cada institución, las metas a ser alcanzadas y los avances de los mismos.



Imagen 1. Entrega de certificados de adjudicación.
Fuente: SIRT

Información social y económica que permite levantar el SIRT

El levantamiento de datos mediante este sistema permite obtener información cualitativa y cuantitativa, donde la base del análisis es la familia y su propiedad. La información disponible en el sistema es – entre otras- títulos obtenidos por mujeres jefas hogar, lotes no habitados, viviendas ubicadas en cada lote. Se obtiene también información de tipo económico y social: número de miembros de la familia, producción en la finca, número de hectáreas trabajadas, cultivos, número de animales en producción, condiciones de salubridad, servicios que llegan a los beneficiarios.





La tecnología, herramienta fundamental del SIRT

El sistema de información desarrollado en el marco del SIRT fue una herramienta clave para agilizar los procesos y asegurar el goce de los derechos de tenencia, a precios asequibles y mediante procedimientos transparentes. Todos los procesos están informatizados y automatizados, y los datos seguros en un almacenamiento en la nube. La transmisión automática de información entre los diferentes entes responsables por la titulación permite mejorar la rapidez y eficacia del procedimiento.



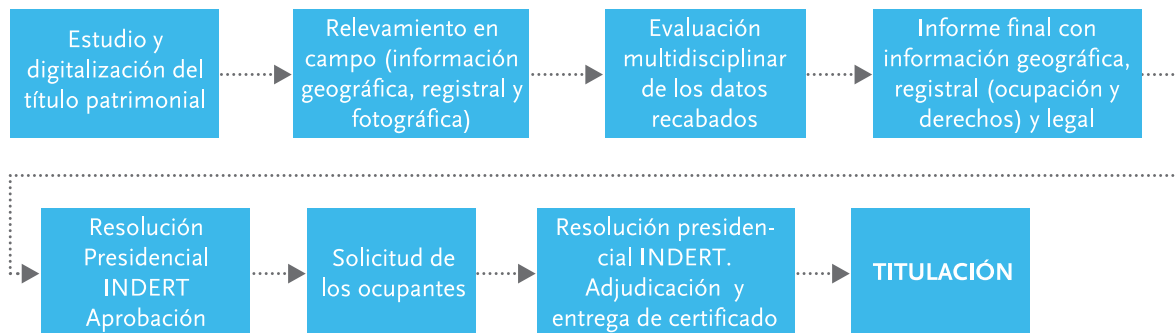
Imagen 2. Relevamiento de información geográfica en campo.



Pasos hasta la obtención del título de propiedad

Las colonias beneficiarias del SIRT cumplen dos criterios: a) cuentan con el título patrimonial en regla y jurídicamente válido, y b) son colonias con bajo número de títulos ya entregados por el IN-DERT (u instituciones que le precedieron). Los pasos realizados para la titulación de los lotes son los siguientes:

Esquema Proceso de titulación con el SIRT



Fuente: publicación del SIRT, Paraguay

1. Estudio y digitalización del título patrimonial: se estudian los títulos patrimoniales, historiografía, orígenes de la finca y se esboza un pre catastro.

2. Captura de datos en terreno: el software desarrollado por el equipo del SIRT permite asociar registros, datos de ocupación (cuestionario, toma de puntos GPS, fotografías georeferenciadas de la vivienda y el lote, documentos personales, comprobantes de pagos y gestiones) a la ubicación georeferenciada del lote.

3. Evaluación y cotejo de datos: los datos recabados en campo se cotejan con las bases de datos y se realizan evaluaciones multidisciplinarias. En el sistema informático desarrollado por el SIRT y la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) se contrastan informaciones de varias instituciones como el INDERT, el Servicio Nacional de Catastro y la Dirección



General de Registros Públicos, lo que permite verificar la condición de sujeto agrario del ocupante del lote en dicha base de datos.

4. Elaboración del informe final: los informes finales incluyen; listado de lotes individualizados por números y manzanas, superficies, nómina de ocupantes, planos definitivos de las colonias, mapas del título patrimonial y capacidad del uso del suelo.

5. Aprobación por Resolución Presidencial: los informes finales incluyen el estatus de cada lote tanto de empadronamiento como de matriculación, registros y planos definitivos; y verificados previamente por los equipos de evaluación. Estos informes finales son aprobados por Resolución Presidencial del INDERT.

6. Solicitud: se elaboran solicitudes de los ocupantes que reúnen las condiciones de sujetos agrarios conforme lo establece el Estatuto Agrario.

7. Adjudicación: corresponde a la entrega de certificados en los que quedan detallados los atributos propios de la adjudicación. Son generados mediante Resolución Presidencial de forma automática y masiva por colonias.

8. Titulación: una vez realizado el pago mínimo establecido en el Estatuto Agrario⁸ se procede a la emisión automática del título de propiedad del lote.

Comparativo de adjudicaciones entregadas. Periodo 2003-2017.

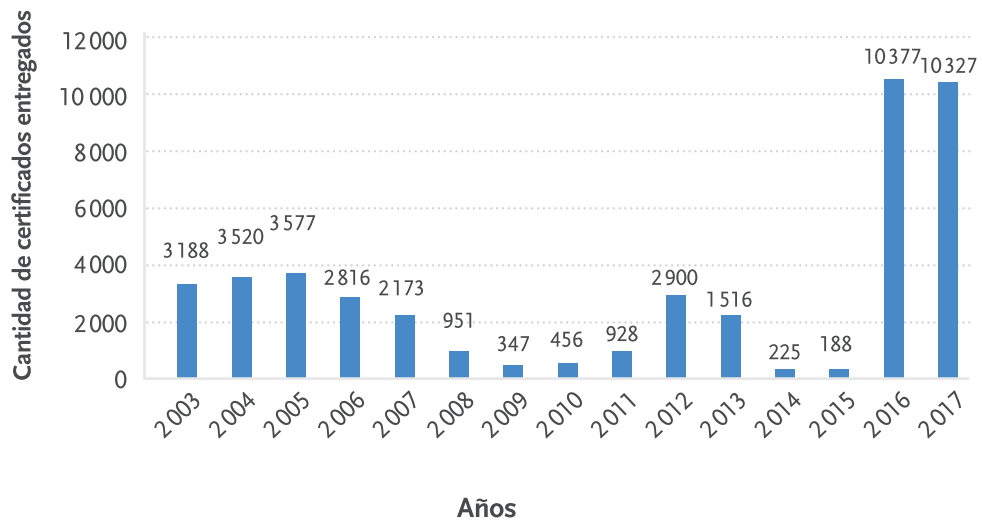


Figura 1. Evolución del total de certificados entregados (adjudicaciones) por año. En 2016 se adjudicaron 10 377 lotes, de los cuales 167 fueron adjudicados por el INDERT aun sin la herramienta SIRT, y 10 210 con la herramienta. Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el SIRT.

⁸En agosto de 2017, fue aprobada la modificación del artículo 56 de la Ley 1862/02 que define la titularidad. De esta forma se redujo el pago del 10 al 3% del valor de la propiedad como requisito para acceder la formulación del título de propiedad.





Principales Resultados

- ▶ Según los datos proporcionados por el SIRT, este sistema de información implementado desde 2014, ha permitido el relevamiento de 649 677 Has. y cerca de 101 443 lotes, representando el 34,6% de las tierras distribuidas en procesos de reforma y colonizaciones.
- ▶ En menos de dos años se han realizado unas 20 704 adjudicaciones (hasta diciembre de 2017), en contraste con el periodo de 2006 hasta el 2015, durante los cuales se adjudicaron una cantidad de 11 290 lotes (en casi 10 años).
- ▶ Estas adjudicaciones aseguran los derechos de propiedad de los beneficiarios de la reforma agraria, lo que puede facilitar la adquisición de insumos agrícolas y el acceso a financiamiento y créditos que permiten activar procesos económicos formales que promueven el desarrollo rural.
- ▶ El SIRT permite la obtención de información técnica y socioeconómica sobre predios agrícolas y personas beneficiarias de la reforma agraria, creando una base de datos fiable y ordenada. El SIRT permite la elaboración de políticas públicas diferenciadas hacia las personas beneficiarias de la reforma agraria y el uso sustentable de los recursos naturales a fin de reducir la pobreza y dinamizar el territorio, promoviendo la gobernanza responsable de la tenencia.
- ▶ Hasta el momento, los esfuerzos del SIRT se han centrado en proporcionar seguridad jurídica a los derechos individuales de las tierras que son patrimonio del Estado. Para continuar promoviendo el proceso de reconocimiento jurídico y asignación de derechos de tenencia bajo el marco de las DVGT es recomendable ampliar los criterios de selección de las comunidades y colonias beneficiarias (tierras de los pueblos indígenas, tierras privadas) para expandir el saneamiento y la certeza jurídica en Paraguay.
- ▶ El buen funcionamiento del SIRT debe sustentarse en la coordinación interinstitucional entre los entes gubernamentales involucrados en la administración de las tierras. Esta herramienta además puede apoyar a fortalecer las capacidades y la cooperación de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales y los gobiernos locales que faciliten y promocionen el goce de los derechos legítimos de tenencia. Esto debería darse mediante la garantía a la prestación de servicios correspondientes al arraigo y el acceso a la justicia, avanzando hacia el fortalecimiento de la gobernanza responsable de la tenencia.



Imagen 4. Entrega de certificados de adjudicación de lotes agrícolas.

Este documento ha sido elaborado en base al documento de “3 años de gestión del SIRT”, así como a los datos, entrevistas e información facilitada por el equipo del SIRT y el equipo de FAO Paraguay.

