

Secretaría de Asuntos Hemisféricos
Departamento para la Gestión
Pública Efectiva
Premio Interamericano a la
Innovación para
la Gestión Pública Efectiva - Edición
2018

FORMULARIO DE POSTULACIÓN "Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva-2018"

I. Información General

Estado Miembro Postulante:	Paraguay
Institución Pública Postulante:	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
Nombre de la Experiencia Innovadora:	Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT)
Tiempo de implementación de la Experiencia Innovadora:	Cuatro años
Categoría a la que postula:	Innovación en el Gobierno Abierto

II. Breve presentación de la experiencia innovadora

En octubre de 2014 el INDERT inicia el proceso de construcción de la BASE DE DATOS más completa sobre el recurso tierra, con suficiente y variada información para la adopción de políticas públicas de DESARROLLO RURAL. Esa iniciativa institucional, a tenor de lo establecido en el Estatuto Agrario, deseaba conocer (Geográfica y Registralmente) y TRANSPARENTAR la situación jurídica de la tenencia y el uso de tierras en las más de 1.100 colonias habilitadas en la Región Oriental durante las últimas 8 décadas, para así actualizar, fortalecer, modernizar y sistematizar la base de datos catastrales del INDERT. Una base sustancial para el cumplimiento de ese objetivo es el desarrollo de un "Sistema de Información de Recursos de la Tierra - SIRT" que parte de la actualización Catastral de sus colonias como un todo, suministra información con alta precisión geoespacial y registral para brindar certeza y seguridad jurídica a los derechos de propiedad de miles de familias agricultoras, creando las condiciones favorables para impulsar procesos de titulación masiva de sus parcelas, en permanente COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL operativa con el Servicio Nacional de Catastro (SNC - MH) y la Dirección General de Registros Públicos (PJ). A lo largo del desarrollo del SIRT, se han ido ajustando procesos y metodologías de manera a producir los resultados esperados por los niveles de decisión institucional, concretamente en materia de entrega de títulos y que estos respondan a las normativas establecidas, muy especialmente por la Acordada N° 84/98 de la Corte Suprema de Justicia, que hasta antes del SIRT, y luego de casi 20 años de vigencia, fue un requisito de cumplimiento imposible por parte de sucesivas administraciones del INDERT. Con este trabajo se ha conseguido regularizar en apenas 4 años, en 1/4 de tiempo, el doble de lo hecho en toda una década anterior

III. Información Institucional

Nombre de la Entidad Postulante:	Paraguay
Dirección y Teléfono:	Eligio Ayala 673 - Asunción - Paraguay. Teléfono 595-21-494 890
Página Web:	http://www.sirt-indert.gov.py/
E-mail:	hcjdr@hotmail.com
Nivel Administrativo de la Entidad:	Nivel Nacional
Naturaleza Administrativa de la Entidad:	Poder del Estado

IV. Información de la Experiencia Innovadora

1. Resumen Ejecutivo

Servicios de información de recursos de la tierra. El Gobierno Nacional ha iniciado en octubre de 2014 el proceso de construcción de la base de datos más completa sobre el recurso tierra, con información para la adopción de políticas públicas de desarrollo rural, que se inician con la adjudicación y posterior titulación de las propiedades y concluyen con la inserción plena de las familias rurales en los procesos de desarrollo económico y social del país. Como resultado de estos trabajos, se ha logrado en el periodo 2014 - mayo de 2018, la adjudicación de 24.000 lotes, la inscripción catastral correspondiente, y la generación de más de 1.100 títulos de propiedad. También este sistema de información ha permitido identificar y recuperar tierras coloniales de manos de NO SUJETOS AGRARIOS. Esta iniciativa se constituye en una de las actividades más relevantes desde el punto de vista de la defensa de las tierras destinadas a la reforma agraria de forma que cumpla su rol social; dando lugar a los requerimientos sociales. A esta acción le acompañan los procesos de intervención de otros entes del estado, desarrollando la infraestructura social (caminos, escuelas, puestos de salud, agua potable etc.) destinada a generar condiciones de habitabilidad a los nuevos asignados con los lotes resultantes de esta recuperación, cuya inversión estimada ronda los USD 25 millones. El conjunto de implicancias de esta labor y la necesidad de dar soluciones concretas, hace que la misma tenga que realizarse planificadamente, con la consiguiente asunción de riesgos y responsabilidades de orden social y jurídico. Si se tuviera que adquirir la superficie recuperada, a la fecha durante la presente administración, que totaliza 11.869 hectáreas en la Región Oriental; a los costos de mercado, se tendría que destinar aproximadamente USD 10 a 11 millones. Esto a su vez ha permitido la reasignación de 1.400 lotes que ha beneficiado a aproximadamente 6.200 personas, generando 4.200 puestos de trabajos de carácter permanente. Igualmente en el 2015 fueron recuperadas 87.383 hectáreas en la Región Occidental. En la Región Oriental se han recuperado 11.869 hectáreas entre 2014 y 2016, beneficiando a 1.400 familias, mientras que otras 87.383 hectáreas se han recuperado en la Región Occidental. Como el Sistema permite el relevamiento de unas 90 variables (socio-económicas-demográficas) todas ellas georreferenciadas y por ende "mapeables", es lógico suponer que una intervención SISTEMICA de múltiples instituciones es posible, para lograr las condiciones apropiadas de arraigo rural, que se inicia con la adjudicación y/o titulación de la propiedad rural, la construcción de viviendas sociales, la provisión de sistemas de agua potable y la asistencia integral productiva.

2. Antecedentes

Desde 1936 el Estado Paraguayo ha venido distribuyendo tierras en el marco de procesos históricos de colonización, reforma y desarrollo agrario, habiendo alcanzado al 2015 un total de 3.239.723 hectáreas (solo en la Región Oriental). A fines del 2012 el Servicio Nacional de Catastro (SNC) refería que la institución agraria, conservaba aún a nombre

del Instituto de Reforma Agraria (IRA) 90.676 has, del Instituto de Bienestar Rural (IBR) 301.917 has y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) 1.572.259 has, totalizando 1.964.852 has (60,6%) de lo distribuido en 8 décadas, lo cual nos lleva a admitir que la institución, además de ser la mayor "latifundista" del país, lejos estaba de cumplir su fin primordial de permitir el acceso a la tierra y brindar seguridad jurídica a través de la entrega de títulos de propiedad a miles de compatriotas. Reconocer esa situación, ha sido el punto de partida del Sistema de Información de Recursos de la Tierra "SIRT" que basado en las disposiciones legales que rigen la materia agraria, ha iniciado el mayor proceso de Regularización Jurídica de la Tierra en décadas de gestión institucional en el ámbito agrario.

3. Vinculación de la Experiencia Innovadora con la Categoría Seleccionada

Por mucho tiempo, las condiciones de conflictividad agraria se ha centrado en la tenencia de la tierra. La alta calidad de los suelos para la producción agropecuaria y la expansión de la frontera agrícola ha hecho que mucha porción territorial haya pasado de manos de SUJETOS AGRARIOS a NO SUJETOS AGRARIOS, en complicidad muchas veces con propios actores institucionales. La actualización de las condiciones de tenencia, con el relevamiento registral y geográfico de cerca de 100 mil parcelas y unas 800 mil hectáreas (en 4 años) ha permitido detectar las irregulares condiciones de posesión de cerca de un tercio de las propiedades identificadas, lo cual se constituye en un desafío enorme por hacer más TRANSPARENTE el manejo de un recurso finito y vital para miles de familias rurales, y ni que decir de la propia economía nacional, que basa su desarrollo principalmente en el sector agropecuario. Sectores de poder político y económico, como así también agentes públicos (funcionarios), escribanos, líderes campesinos, etc. han visto en esta iniciativa un serio obstáculo hacia el manejo histórico de la tierra de parte del estado como una simple inmobiliaria. Así como un tercio de los ocupantes de tierras son irregulares, un 60% se constituye en el verdadero propósito de la reforma agraria, verdadero centro de interés del INDERT para otorgarles sus derechos legítimos de propiedad, habiendo adoptado para ello PROCESOS ABREVIADOS DE TITULACIÓN MASIVA DE PROPIEDADES, que en muchos casos ha permitido a numerosas familias acceder a un título legal y legítimo luego de estar ocupando una parcela por más de 2 y 3 décadas.

4. Vinculación de la Experiencia Innovadora con los Criterios de Evaluación

a. Originalidad

¿Quién ideó la Experiencia Innovadora?

Describe los elementos que hacen que la Experiencia Innovadora en gestión pública de su entidad sea innovadora

Tres elementos han sido claves: 1) Lo POLITICO, sin ese respaldo esta iniciativa no hubiese durado un año, tiempo máximo que vaticinaban para este esfuerzo, 2) lo TECNICO, gente joven y capaz comprometida no solo en el esfuerzo laboral, sino en la honestidad de esfuerzos y el valioso aporte a la creatividad e innovación, 3) lo TECNOLOGICO que resta toda posibilidad de dudas y sospechas a intervenciones irregulares y subjetivas, pues se han desarrollado software y procesos que permiten registrar y georreferenciar cada dato asociado a una parcela de propiedad, qe una vez incorporada en una Base de Datos empieza a discurrir por procesos automatizados y absolutamente informatizados, donde la "intervención humana" es solo para verificar ciertas informaciones y dar órdenes para producir informes, emitir resoluciones, adjudicar y titular lotes.

¿Existieron algunos antecedentes de la experiencia innovadora, sea en la misma entidad u otra?

1. PNUD – IBR (1ª iniciativa) En el año 2001, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), con apoyo del PNUD, realizó un censo de Colonias. A principios del año 2003 se presentó el informe final del trabajo, que tuvo como meta analizar la realidad campesina, entre los años 1999 y 2001. El universo censal fue de 261 colonias. Se observó que la regularización de la tenencia del lote era incipiente. Los investigadores descubrieron que el 78% de los lotes NO ESTÁN TITULADOS, el 17% son ocupantes precarios que no realizaron trámites ante el IBR; y, solo el 5% de los lotes posee su título de propiedad definitivo. Nota: esta iniciativa solo tuvo carácter de investigación y diagnóstico. 2. INDERT / ADEPO (2ª iniciativa) A finales del 2012, la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) de manera conjunta con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) intentó ejecutar el Proyecto de regularización jurídica de la tenencia de la tierra y diagnóstico de colonias que tenía por objeto "promover el desarrollo socio económico de los beneficiarios de la reforma agraria". Para ello el INDERT por Resolución de Presidencia aprobó el Convenio marco entre el propio INDERT y ADEPO, para la Ejecución del Proyecto de Regularización Jurídica de la Tenencia de la Tierra y Diagnóstico de Colonias". La Organización ADEPO, presentó una propuesta de ejecución con más de 200 funcionarios del INDERT y a un Costo Total de 18.190.955.530 guaraníes, quedando comprometida a: "Ejecutar el Proyecto de REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y DIAGNÓSTICO DE COLONIAS", en 9 meses donde deberían realizar un censo y georreferenciamiento de unos 223.225 lotes en alrededor de 1.140 colonias. No se terminó una colonia y se gastó casi la mitad de los recursos 3. CREACIÓN DEL SIRT (3ª iniciativa) nuevo esfuerzo en marcha.

b. Impacto Ciudadano

¿Cómo la iniciativa beneficia a la población objetivo? Por favor, indicar datos comparativos.

Hoy más de 24 mil compatriotas SUJETOS AGRARIOS han recibido sus respectivas adjudicaciones de tierra, más de 1.500 recibieron sus títulos definitivos de propiedad, y con el Servicio Nacional de Catastro se ha logrado el empadronamiento de más de 10.000 lotes. La demanda por el relevamiento de las colonias ha crecido exponencialmente, pese a la resistencia continua de varios actores que durante años han "gozado" de los efectos de la falta de transparencia e información.

¿Cuenta con indicadores cualitativos y cuantitativos que muestren beneficios prácticos de los ciudadanos? Por favor, mencionarlas.

Colonias relevadas, informes finales entregados, adjudicaciones entregadas y títulos emitidos, todos estos en el marco del Proyecto SIRT. En relación a la vinculación del SIRT con otras iniciativas públicas y/o privadas, el proyecto provee información segura y confiable sobre la situación de condiciones de tenencia y uso del lote de cerca de 100 mil lotes. La regularización de una colonia y sus lotes, implica el empadronamiento de cada parcela, lo cual se constituye en un CATASTRO RURAL que puede ser administrado y manejado por los municipios para la percepción del Impuesto Inmobiliario (ingresos locales)

¿La iniciativa innovadora ha beneficiado también a otras poblaciones, comunidades no-objetivo? Por favor, explíque:

El efecto de la regularización de una colonia se transmite en las vecinas y los municipios colindantes. La metodología aplicada al SIRT (tecnología, procesos y sistema de información) puede ser aplicada a procesos catastrales municipales, para una gestión territorial más amplia, para la inversión privada (identificación de productores y calidad de suelo), para los sistemas públicos de salud y educación (construcciones en colonias). Se habla en el ámbito sectorial agrícola, que el próximo Censo Agropecuario Nacional debiera utilizar esta tecnología y procesos para la información.

c. Replicabilidad

¿Por qué la Experiencia Innovadora de su Entidad es susceptible de ser replicada por otras entidades?

La información es clave para la toma de decisiones, más aún cuando estas están perfectamente localizadas y a su vez identifica a las familias y a sus miembros en sus múltiples actividades. El Instituto Nacional Indígena puede aplicar esta misma tecnología a sus múltiples y diversos territorios. Este sistema puede conjugarse con otros sectoriales (salud, educación, obras públicas, energía...) para construir la más completa base de información nacional que se transforme en un SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SNIG)

¿Qué elementos centrales y/o requisitos deberían ser considerados para que la experiencia innovadora pueda ser replicada en otras entidades/países?

Desde la captura de la información, donde el uso de la tecnología es clave y la divulgación de datos, con un sistema de información amigable y transparente, la experiencia puede ser repetida y mejorada. En estos 4 años se han registrado verdaderas revoluciones en el ámbito de procesos, no solo internos, sino además en relación con otras instituciones intervinientes; en la titulación de propiedades (Catastro y Registros Públicos), como en la construcción de viviendas sociales (SENAVITAT), que a partir del SIRT han generado sus acciones territoriales.

d. Eficiencia

Presupuesto General de toda la Entidad y Presupuesto de la experiencia innovadora postulante ¿Se ejecutó todo el Presupuesto?

La Institución (INDERT) maneja un presupuesto anual de unos 80 millones de U\$, donde el nivel salarial mensual con cerca de 500 funcionarios está en el orden de unos 680 mil U\$. El SIRT maneja unos 1,4 millones de U\$/año entre honorarios, gastos de movilidad del personal a campo (cifra más representativa), adquisiciones y alquileres, donde en concepto de gastos personales (honorarios) está por los 100 mil U\$.

Número de personas de la Entidad y Número de las personas involucradas en la Experiencia Innovadora postulante

Indert: 489 funcionarios SIRT: 150 técnicos

Si pudiera dar una opinión sobre el costo-beneficio de la aplicación de la Experiencia Innovadora, ¿diría Ud. que es positiva?

Desde su inicio en octubre de 2014 a mayo del 2018, el proyecto efectivamente ejecutó 5.736.214 U\$. Por ello, la experiencia en términos de impacto (costo/resultado) es absolutamente positiva. Medida en términos de resultados y a 4 años de su inicio, regularizar un lote (parcela rural) le cuesta al Estado apenas 65 U\$ y cada hectárea apenas 8 U\$, cuando un beneficiario agrario podría gastar hasta 400 U\$ por la sola "medición de su lote", proceso que a través del SIRT es innecesario al estar totalmente automatizado e informatizado

e. Sustentabilidad de la experiencia

Para facilitar la implementación de la iniciativa, ¿se han desarrollado mecanismos de coordinación con otras entidades? ¿En qué consisten esos mecanismos?

Existen convenios y acuerdos operativos entre el INDERT con el Servicio Nacional de

Catastro y la Dirección General de los Registros Públicos, en el marco del cual se han ido ajustando procesos y mecanismos operativos.

¿Existe un reconocimiento legal de la experiencia que la haga obligatoria en el tiempo?

El SIRT ejecuta sus labores en el marco del cumplimiento estricto de las normativas legales vigente, tanto en el manejo del estatuto Agrario como en la ley que crea y organiza la funcionalidad del INDERT. Además, adecua sus trabajos y procesos a las normas establecidas por las otras instituciones, tanto por el Servicio Nacional de Catastro como por la Dirección de los Registros Públicos, específicamente por el establecido en la Acordada N° 84/98 de la Corte Suprema de Justicia que refiere a la titulación de inmuebles rurales de propiedad del Instituto.

Número de administraciones que han implementado la política pública propuesta

Una sola, desde octubre de 2014 a la fecha

Número de años con Presupuesto asegurado (precisar horizontes temporales a 1, 5, 10 años) y origen del Presupuesto (Público o Privado)

Precisa de Presupuesto Público y cada año se establecen los acuerdos presupuestarios ajustados a las metas previstas. Sin embargo, esta iniciativa no debiera extenderse por más de 5 años más, tiempo en el cual deberían estar regularizadas el 100% de las colonias del INDERT

g. Participación Ciudadana

Existe un espacio institucionalizado y permanente que promueva la participación ciudadana? Por favor, explique.

Trabajamos muy directamente con los líderes de comisiones campesinas. Todos los resultados de nuestros informes finales son de acceso fácil, más aún cuando existe una ley de acceso a la información pública. En los trabajos de campo participan autoridades locales (intendente y concejales) y presidentes y miembros de las comisiones reconocidas por el INDERT

¿Cuál es el nivel de incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones?

En la toma de decisiones solo para la priorización de los trabajos de campo e informes. En cuanto a la decisión del proyecto, se ajusta a las normativas legales vigentes. No se puede dar derecho de propiedad al que no reúne condiciones de sujeto agrario

Por favor, brindar los indicadores cuantitativos de las participaciones ciudadanas realizadas y mencionar los mecanismos empleados en las diferentes etapas de la experiencia innovadora

No existe un Indicador de participación, sino simplemente se evalúa en campo la apertura o no de las comunidades para que el SIRT desarrolle su tarea. En principio se han registrado rechazos en el lugar, por cuanto se asumía que el SIRT estaba para sacar las tierras a sus ocupantes. Esta hipótesis provenía principalmente de sujetos irregulares con poder económico y de propios funcionarios locales, denominados administradores de colonias. Sin embargo, en la medida que los verdaderos sujetos han venido recibiendo sus adjudicaciones y sus títulos, la demanda por la presencia del SIRT ha crecido significativamente.

f. Perspectiva de Género y derechos

¿Se ha tomado en cuenta la perspectiva de género y los principios de Igualdad y No Discriminación en la iniciativa? ¿En qué etapa/s del proceso (Diseño, implementación, etc)?

Interno: Un dato no menor, mas de la mitad del plantel de profesionales es Mujer, donde el promedio de edad no supera los 35 años. Externo: en cuanto a usuarias del servicio o trabajo del SIRT, cerca del 30% de las tierras regularizadas corresponde a mujeres cabeza de hogar.

¿Se ha mantenido algún tipo de coordinación con el Mecanismo Nacional para el Avance de la Mujer de su país, en el esfuerzo para avanzar en un enfoque de igualdad de género y de derechos en la iniciativa?

No en cuanto a la Secretaría de la Mujer, pero si en cuanto a la selección de profesionales del SIRT por cuanto los concursos se hacen bajo las normativas PNUD

¿Cuenta la experiencia con estrategias explícitas/institucionalizadas de acción afirmativa o discriminación positiva con las y los beneficiarios atendiendo las diferencias basadas en género u otras variables (personas con distintas capacidades, nivel socioeconómico, etc) (Por ejemplo: servicios diferenciados, horarios especiales para madres o padres de familia, poblaciones alejadas, entre otros)

El Estatuto Agrario establece ciertas condiciones favorables a la mujer, por cuanto su propiedad pueden cancelar hasta en 15 años, mientras el varón solo 10. Internamente al SIRT, los principales cargos gerenciales son ejercidos por mujeres.

¿Cuántos hombres y cuántas mujeres trabajan en la iniciativa?¿Qué porcentaje de hombres y mujeres ocupan cargos directivos en la iniciativa?¿Existe algún tipo de selección y contratación específica o medida de acción afirmativa, como cuotas?

153 personas; 83 mujeres. Jefaturas de mujeres 5 Jefaturas de hombre 3

Anexos

Anexo 1:

Anexo 2:

Anexo 3:

Declaración de los Participantes

La Institución Postulante, a través de quien suscribe, declara que:

1. Conoce las Bases de la actividad "Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva" y acepta todos sus alcances.
2. Toda la información expuesta en el formulario de postulación es veraz y verificable y de entera responsabilidad del postulante.
3. Está dispuesta a proporcionar al Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA toda la información complementaria que le sea solicitada durante el proceso de evaluación.
4. No tiene, o no ha tenido en los últimos cinco años, ningún tipo de vinculación (exceptúese la nacionalidad) con alguno de los Jurados o miembro del Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

5. El Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA está autorizado a realizar la difusión de la experiencia innovadora en postulación, así como de los resultados del proceso de reconocimiento.

Nombre del/a Representante Legal:	Justo Cárdenas Nunes
Cargo:	Presidente del INDERT
Teléfono:	595 21 443161
E-mail:	jpcardenasn@hotmail.com
Nombre de la persona de contacto:	Hugo Jiménez De Recalde
Cargo:	Asesor Técnico Principal del SIRT
Teléfono:	59591779396
E-mail:	hcjdr@hotmail.com

He leído y acepto los términos y condiciones descritos anteriormente en relación al Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva - Edición 2018: Si