

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **PARAGUAY**

### **PROGRAMA DE CATASTRO REGISTRAL**

**(PR-0132)**

#### **PROPUESTA DE PRESTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Héctor Malarín (RE1/EN1), Jefe; Cristina Price (LEG/OPR); Marcial Abreu (COF/CPR), y Kevin Barthel (consultor). Alexandra Ortega (RE1/EN1) asistió en la producción del documento.

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Situación de la tenencia de la tierra en Paraguay.....	1
1.	Barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles....	1
2.	La inseguridad jurídica de los títulos de propiedad .....	2
3.	El proceso de adjudicación de tierras .....	3
B.	El marco institucional público para la administración de tierras .....	4
1.	Catastro .....	4
2.	Registro de inmuebles.....	6
3.	Adjudicación de tierras .....	7
4.	Uso de la tierra.....	7
C.	Acciones de organismos internacionales en el sector .....	8
1.	Acciones del Banco .....	8
2.	Acciones del Banco Mundial y bilaterales .....	8
3.	Lecciones aprendidas.....	9
D.	Estrategia del Banco en el país .....	10
E.	Conceptualización del Programa .....	10
II.	EL PROGRAMA.....	13
A.	Objetivos.....	13
B.	Descripción de componentes .....	13
1.	Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral (US\$3,7 millones) .....	13
2.	Modernización del sistema de registro (US\$3,3 millones).....	13
3.	Modernización del sistema de catastro (US\$1,2 millones) .....	14
C.	Administración y supervisión .....	15
D.	Costo y financiamiento .....	15
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	17
A.	Ejecución y administración del Programa .....	17
1.	El Servicio Nacional de Catastro (SNC) .....	17
2.	La Dirección General de Registros Públicos (DGRP).....	18
B.	Mecanismo de ejecución por componente.....	18
1.	Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral.....	18
2.	Modernización del sistema de registro .....	20
3.	Modernización del sistema de catastro .....	21

C.	Adquisición de bienes y servicios.....	22
D.	Cronograma de ejecución y calendario de desembolsos .....	23
E.	Contabilidad, control interno y auditoría.....	24
F.	Seguimiento y evaluación.....	24
G.	Evaluación ex-post.....	25
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	26
A.	Viabilidad institucional.....	26
B.	Viabilidad técnica .....	26
C.	Viabilidad económico-financiera.....	27
D.	Impacto socio-ambiental.....	27
E.	Beneficios .....	29
F.	Riesgos.....	30

## ANEXOS

ANEXO I	Plan de Adquisiciones
ANEXO II	Marco Lógico

## APÉNDICES

Proyecto de Resolución

## DATOS BASICOS SOCIOECONOMICOS

### ENGLISH:

For basic socioeconomic data, including public debt information, please refer to the following address:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

### ESPAÑOL:

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGRP	Dirección General de Registros Públicos
IBR	Instituto de Bienestar Rural
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PRUT	Programa de Racionalización del Uso de la Tierra
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
SEAM	Secretaría del Ambiente
SEQ	Equidad Social
SICAR	Sistema de Información Catastral y Registral
SICUGA	Servicio Intermunicipal de Catastro Urbano del Gran Asunción
SNC	Servicio Nacional de Catastro
UBEF	Unidad Básica de Economía Familiar



# PARAGUAY

## PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>1,756,159</b>	
DESEMBOLSADO	1,339,903	76.3%
POR DESEMBOLSAR	416,256	23.7%
CANCELADO	89,592	5.1%
AMORTIZADO	453,081	25.8%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	1,169,528	66.6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	574,631	32.7%
OTROS FONDOS	12,000	0.7%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>886,822</b>	
CAPITAL ORDINARIO	541,370	61.0%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	345,269	38.9%
OTROS FONDOS	183	
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	228,089	13.0%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	66,432	
ENERGÍA	317,509	18.1%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	439,830	25.0%
EDUCACIÓN	164,890	9.4%
SALUD Y SANEAMIENTO	219,392	12.5%
MEDIO AMBIENTE	8,136	0.5%
DESARROLLO URBANO	74,032	
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	111,668	
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	115,266	6.6%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	10,916	0.6%

*\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.*



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Paraguay

### Programa Tentativo de Préstamos

2002

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	
<u>PR0125</u>	Programa de Inversiones Sociales II	28.4	APROBADO
<u>PR0132</u>	Catastro Registral	9.0	
<b>Total - A : 2 Proyectos</b>		<b>37.4</b>	
<u>PR0147</u>	Prog. Protección y Sustentabilidad Social de Paraguay	50.0	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>50.0</b>	
<b>TOTAL 2002 : 3 Proyectos</b>		<b>87.4</b>	

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	
<u>PR0137</u>	Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	50.0	
<u>PR0145</u>	Préstamo CT Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	4.5	
<u>PR0124</u>	Educación Inicial y Preescolar	30.0	
<u>PR0143</u>	Prog. Desarrollo Franja Costera de Asunción	55.0	
<b>Total - A : 4 Proyectos</b>		<b>139.5</b>	
<u>PR0146</u>	Programa de Fortalecimiento del Poder Judicial II	7.0	
<u>PR0120</u>	Programa Servicios de Sanidad y Calidad Agrop.	29.0	
<u>PR0129</u>	Modernización de la Administración Pública	20.0	
<u>PR0138</u>	Apoyo a la Reforma de la Seguridad Social	20.0	
<b>Total - B : 4 Proyectos</b>		<b>76.0</b>	
<b>TOTAL - 2003 : 8 Proyectos</b>		<b>215.5</b>	
<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>		<b>0.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>		<b>302.9</b>	

\* **Proyectos del Sector Privado**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
*Unidad de Información Operacional*

## PARAGUAY

### CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
Before 1996	3	93,086	81,233	87.27%
1996 - 1997	8	220,905	127,656	57.79%
1998 - 1999	4	132,650	34,585	26.07%
2000 - 2001	8	195,200	11,076	5.67%
2002	1	28,400	0	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>\$670,241</b>	<b>\$254,550</b>	<b>37.98%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



# PROGRAMA DE CATASTRO REGISTRAL

(PR-0132)

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	República del Paraguay		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Hacienda		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (OC)	US\$	9,0 millones
	Local:	US\$	1,0 millones
	Total:	US\$	10,0 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	3	Años
	Desembolso <sup>1</sup> :	3	Años
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Canasta de monedas	
<b>Objetivos:</b>	El objetivo general del Programa es promover el uso eficiente del recurso tierra y contribuir al ordenamiento territorial del Paraguay. El propósito es mejorar la administración de las tierras en el país.		
<b>Descripción:</b>	El Programa esta compuesto por tres componentes:		
	<b>1. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral (US\$3,7 millones).</b> A través de este componente se elevará la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inmobiliaria. Comprende: (i) la elaboración del marco legal para la formación del catastro registral del país, el cual formalizará la actividad catastral y su vinculación con el registro de inmuebles, sistematizará la normatividad registral del país y permitirá llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en Paraguay; y (ii) la vinculación de las bases de datos geográfica y jurídica de la propiedad inmueble urbana y rural del país en los sistemas catastral y de registro.		
	<b>2. Modernización del sistema de registro (US\$3,3 millones).</b> El componente apoya la reducción de las barreras a la inscripción		

<sup>1</sup> El monto total del financiamiento no podrá desembolsarse en menos de tres años.

de transacciones en el registro de inmuebles. Comprende: (i) la apertura de tres oficinas regionales de la Dirección General de Registros Públicos (DGRP) en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú; (ii) el diseño y desarrollo de una campaña departamental para la divulgación y promoción del registro de inmuebles; (iii) la conversión en archivo digital de todas las matrículas inmobiliarias y de la información en los registros de personas jurídicas y asociaciones, interdicciones, poderes y derechos patrimoniales en las relaciones de familia a nivel nacional y archivos correspondientes; (iv) la elaboración de un estudio para modernizar la gestión administrativa de la DGRP; y (v) la capacitación de funcionarios de la DGRP.

**3. Modernización del sistema de catastro (US\$1,2 millones).** El componente mejorará las operaciones de formación, actualización y mantenimiento catastrales del país. Comprende: (i) la actualización de la base de datos digitales del Servicio Nacional de Catastro (SNC) mediante la digitalización de las fichas catastrales (cerca de un millón de inmuebles urbanos y 682.000 inmuebles rurales) y de la cartografía urbana de todo el país; (ii) la puesta en marcha de mesas distritales para la actualización de la información predial, las cuales contarán con la participación de municipalidades; (iii) la desconcentración de los servicios catastrales al interior del país, mediante la instalación de personal del SNC en las tres oficinas departamentales de la DGRP; (iv) asistencia técnica para la preparación de normas y procedimientos para los procesos de formación y actualización catastral y elaboración de cartografía; (v) la capacitación de funcionarios del SNC; y (vi) la delimitación distrital de 35 municipios con el propósito de preparar la base legal jurisdiccional de los municipios que serán atendidos por futuras acciones de regularización de la tenencia de la tierra.

**Estrategia del  
Banco en el país y  
sector:**

La estrategia del Banco para Paraguay se orienta a: (i) apoyar los esfuerzos para lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable en el contexto de la integración regional, que propicie la reducción de la pobreza y la desigualdad; y (ii) contribuir a la modernización institucional del país en el contexto de un sistema democrático en consolidación. Para ello, la acción del Banco se concentrará en las siguientes áreas estratégicas, las cuales deberán apoyarse simultáneamente: (i) desarrollo y modernización de la estructura productiva; (ii) la modernización del Estado; (iii) el desarrollo del sector rural; y (iv) la reforma de los sectores sociales.

La operación propuesta contribuye a la estrategia del Banco en el país a través de acciones orientadas a la modernización del Estado

y al desarrollo del sector rural. En el primer caso, el Programa propuesto contribuye a la modernización del Estado a través de la modernización funcional de entidades tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, así como con el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de brindarles acceso a una fuente importante de financiamiento como es el impuesto inmobiliario. En el segundo caso, al apoyar acciones en materia de regularización de la tenencia de tierra, el Programa también contribuye al desarrollo del sector rural. El sector rural actualmente alberga al 57% de los pobres y al 79% de la población en pobreza extrema, sector que no goza de los beneficios económicos asociados a la existencia de títulos de propiedad sobre una de sus fuentes de capital: la tierra.

**Revisión social y ambiental:**

El Programa no prevé acciones ambientales negativas. Más bien, el Programa, al continuar apoyando acciones que el Gobierno de Paraguay ha venido realizando en materia de ordenamiento territorial en el país, contribuirá al manejo adecuado de recursos naturales y medio ambiente. Específicamente, a través de la implementación del Sistema de Información Catastral y Registral (SICAR) se consolidará y mantendrá una base de datos catastrales integrada con una base de datos registrales, la cual estará intercomunicada con el Sistema de Información Geográfico del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y con el Sistema de Nacional de Información Ambiental de la Secretaría del Ambiente (SEAM). El SICAR mantendrá información diferenciada por inmueble acerca de la situación inmueble de e.g., comunidades indígenas, mujeres cabeza de familia, tierras en las Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y áreas de dominio privado o público con restricciones de uso por consideraciones ambientales. Una vez concluida su implementación, la información predial básica del SICAR estará a disposición del MAG, SEAM, el Instituto Paraguayo del Indígena, Gobiernos Locales y organizaciones civiles.

**Beneficios:**

Al atender los factores que contribuyen a la actual situación irregular de la tenencia de tierras en Paraguay, el Programa generará beneficios asociados con: (i) la eliminación de importantes barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles, tales como los ahorros generados a la población en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú por la ampliación de acceso de la población fuera de Asunción a los servicios de registro, el incremento de productividad por la agilización del trámite de inscripción de transacciones o modificaciones, y la posible reducción del costo del registro una vez modernizada la gestión administrativa del DGRP; (ii) el incremento de la seguridad jurídica, tales como los beneficios indirectos en términos de manejo impositivos y ambiental al mantenerse actualizado el catastro del país; y (iii) el establecimiento del marco legal para corregir los problemas ocasionados por el proceso de adjudicación de inmuebles dentro de la Reforma Agraria, tales como el flujo futuro de ingresos netos asociados con la puesta en marcha de programas de regularización de la tenencia de la tierra.

En el largo plazo, acciones destinadas a mejorar la situación de la tenencia de la tierra en Paraguay y el otorgamiento de derechos de propiedad plenos a sus ocupantes generarán beneficios de tres tipos: (i) menor incertidumbre sobre la propiedad y permitirá el acceso a los mercados financieros a productores con capacidad de endeudamiento, lo cual incentivará inversiones necesarias tanto para elevar la productividad como para preservar la calidad de los suelos en un sector estratégico de la economía como la agricultura; (ii) mayor acceso a los beneficios derivados de la tierra como activo a muchas familias rurales con escaso capital económico; y (iii) mayor efectividad el impuesto inmobiliario como mecanismo para promover el uso productivo del recurso, estimular la institucionalidad del mercado inmobiliario, e incentivar la descentralización al ampliar una fuente de ingresos propios de las municipalidades.

**Riesgos:**

El riesgo asociado con el logro del objetivo del Programa es la falta de aprobación del marco legal para llevar a cabo la regularización de la propiedad predial y para formalizar la actividad catastral y su vinculación con el registro de inmuebles. Este riesgo será minimizado dentro del Programa mediante la ejecución de talleres para la divulgación de los proyectos legales, así como talleres temáticos de discusión y consenso de temas específicos, a los cuales serán invitados miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y también miembros de la sociedad civil.

El principal riesgo asociado con el logro del propósito del Programa, es la generación de una demanda limitada por los

**Condiciones contractuales especiales:**

servicios del registro de inmuebles, especialmente en los Departamentos a ser atendidos por el Programa. Este riesgo será minimizado mediante la puesta en marcha de la campaña de difusión y promoción del registro de inmuebles.

Antes del primer desembolso, además de las condiciones estándares, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, deberá cumplir a satisfacción del Banco con las siguientes condiciones especiales:

- i. La entrada en vigencia del convenio entre el Organismo Ejecutor y la Corte Suprema de Justicia para la ejecución de este Programa (¶3.7).
- ii. La entrada en vigencia de las normas autorizando la operación del registro de inmuebles y del catastro en los Departamentos en Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco (¶3.11 y 3.16).

Dentro de los 24 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo, el Organismo Ejecutor presentará a satisfacción del Banco el informe final del estudio para modernizar la gestión administrativa de la DGRP acompañado del plan de acción para la implantación de las recomendaciones del estudio (¶3.13).

Otras condiciones especiales incluyen la presentación al Banco de los informes semestrales de ejecución a que se refieren los ¶3.28 y 3.29 y del informe de evaluación ex-post a que se refiere el ¶3.31.

**Clasificación del sector social y de la pobreza:**

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). De igual forma, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (ver ¶4.12).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se llevarán a cabo conforme a los procedimientos del Banco estipulados en el contrato de préstamo. Las contrataciones de consultorías se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos indicados en el documento GN-1679-3. Con relación a la contratación basada en la calidad y el precio, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no podrá ser mayor al 30%, y consecuentemente el elemento técnico o calidad de la oferta no podrá ser menor al 70%. La licitación pública internacional será

obligatoria para adquisiciones cuyo valor sea de US\$250.000 o superior para bienes y servicios, y de US\$200.000 o superior en el caso de servicios de consultoría. Estos límites son compatibles con aquellos recomendados por la Unidad de Adquisiciones del Banco para el sector en Paraguay. Las licitaciones por debajo de los límites mencionados se harán con base en la legislación nacional, siempre que ésta sea compatible con los procedimientos del Banco. Este Programa no comprenderá la ejecución de obras.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Situación de la tenencia de la tierra en Paraguay**

- 1.1 El área total de Paraguay es de 40 millones de hectáreas, de las cuales 16 millones se encuentran en la zona oriental donde habita casi el total de la población del país. Cerca del 97% de las tierras se encuentran en manos privadas, distribuidas en más de 300.000 inmuebles según el Censo Agropecuario de 1991. Según este Censo, cerca del 40% de los inmuebles rurales en el país carecen de títulos de propiedad o cuentan con derechos de propiedad incompletos. Más aún, se estima que 60% de los productores con menos de 10 hectáreas enfrentan esta situación. Entre los múltiples problemas de tenencia identificados se encuentran: (i) la ocupación de inmuebles por personas que no son titulares de dominio; (ii) la ocupación informal de tierras fiscales; (iii) el fraccionamiento y traspaso informal por el titular de dominio de inmuebles con títulos otorgados por el Estado; (iv) la discordancia entre la superficie expresada en los títulos de propiedad inscritos en el registro de inmuebles y la realidad de campo; (v) la ocupación de inmuebles por herederos que no dieron apertura a juicio sucesorio; y (vi) la superposición de derechos de propiedad sobre un mismo inmueble.
- 1.2 Los siguientes factores contribuyen a la actual situación irregular de la tenencia de tierras en Paraguay: (i) la existencia de barreras a la inscripción de transacciones inmobiliarias; (ii) la inseguridad jurídica de los títulos de propiedad; y (iii) el proceso de adjudicación de tierras iniciado en 1963. Estos factores se describen a continuación.

#### **1. Barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles**

- 1.3 Uno de los aspectos fundamentales que hacen del registro de inmuebles un instrumento garante de los derechos de propiedad sobre la tierra, es la concordancia entre los títulos de propiedad inscritos y la realidad en campo. Para mantener esta concordancia de forma permanente, toda transacción que modifique, extinga o cree derechos de propiedad sobre un inmueble debe ser inscrita en el registro de inmuebles. La inscripción de transacciones es, por lo tanto, esencial para mantener el sistema registral actualizado.
- 1.4 En Paraguay, diversas restricciones a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles incentivan la informalidad y, por ende, la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra en el país. Estas restricciones son:
  - a. *Acceso restringido a los servicios de registro.* Los servicios de registro se proveen sólo en Asunción, lo cual restringe su acceso a la población en áreas fuera de la capital del país.
  - b. *Falta de conocimiento de las bondades del sistema de registro de inmuebles.* Existe una falta de conocimiento en muchos sectores de la población, especialmente los sectores rurales de más bajos ingresos, sobre los procedimientos para el saneamiento y registro de su propiedad y los beneficios asociados con los mismos.

- c. *Lentitud del trámite de inscripción de transacciones o modificaciones.* Dos factores contribuyen a esta lentitud en el registro de inmuebles: (i) las múltiples técnicas de inscripción empleadas que obligan a mantener archivos independientes, y (ii) la inscripción manual y sólo en original usando el papel como único soporte, lo cual dificulta su acceso tanto por el deterioro acelerado de los archivos debido a la humedad, uso constante de legajos, adulteraciones y extravíos como por la deficiente redacción de los títulos de propiedad. En 1997, se dio inicio al Folio Real como técnica modelo del manejo de archivos. La técnica de Folio Real genera una matrícula registral única por inmueble, lo cual eleva la eficiencia del sistema de registro al consignar dentro de ésta el historial de dominio y las sucesivas transacciones y modificaciones al inmueble. Actualmente, 98.730 matrículas (9,3% de las matrículas del país) son manejadas bajo esta técnica. La eficiencia del sistema registral incrementaría aún más si la matrícula se inscribe digitalmente (en lugar de manualmente y en papel), generando un Folio Real Electrónico.
- d. *El costo del registro de inmuebles.* Los costos del registro de transacciones inmobiliarias involucran el pago del certificado catastral, certificación registral, certificado de cumplimiento tributario, tasas registrales, trámite de inscripción, gastos administrativos y los honorarios del escribano. Dependiendo del valor transado del inmueble, el costo del servicio puede llegar a representar hasta el 5% del valor de la propiedad. Este costo puede incrementarse a 6% si se agrega el monto del impuesto inmobiliario. Estos costos pueden representar un desincentivo al registro de transacciones inmobiliarias, por lo que se requiere una evaluación crítica de los mismos a la luz del costo real del servicio.

## **2. La inseguridad jurídica de los títulos de propiedad**

- 1.5 A fin de garantizar derechos de propiedad plenos sobre la tierra, un título de propiedad inscrito en el registro de inmuebles debe contener una descripción clara y precisa tanto del propietario como del inmueble. En el caso del inmueble, la descripción debe incluir sus linderos y la medida superficial del mismo, a fin de identificarlo geográficamente en forma precisa.
- 1.6 En Paraguay, los títulos de propiedad identifican geográficamente al inmueble por sus linderos históricos. Este método de identificación no toma en cuenta la naturaleza cambiante de los parámetros referenciales utilizados y la dificultad de su confrontación en campo. Asimismo, muchos títulos de propiedad carecen de la medida superficial del inmueble, debido a la falta de un conocimiento único de los procedimientos registrales entre los escribanos responsables de la inscripción de títulos. La falta de una descripción geográfica precisa y clara del inmueble facilita la inscripción múltiple de una misma área de terreno sin que exista la posibilidad de detectar la anomalía, reduciendo la seguridad jurídica sobre la propiedad. Se estima que alrededor del 70% de los inmuebles que cuentan con linderos identificados en campo tienen diferencias entre la superficie legal inscrita y la superficie real encontrada.



- 1.7 Dos acciones emprendidas por el Gobierno de Paraguay en los últimos años han permitido iniciar la mejora de la seguridad jurídica de los títulos de propiedad: (i) el establecimiento del marco legal e institucional para la formación y actualización del catastro<sup>2</sup> del país en 1992, y (ii) la obligación de presentar información precisa sobre la localización, límites y superficie de un inmueble, contenida en un plano catastral, al momento de la inscripción de escrituras en el registro de inmuebles asociadas con transmisiones de dominio o con la constitución de derechos reales sobre inmuebles fraccionados a partir de 1998. Ambas acciones son requisitos previos para la vinculación de la información física del sistema catastral con la información jurídica del registro de inmuebles. Esta vinculación de los sistemas de catastro y registro permitirá reemplazar el sistema actual de títulos con descripción geográfica imprecisa por un sistema de títulos georeferenciados, mantener actualizado el catastro en el largo plazo a través del proceso de inscripción de transacciones de estos títulos en el registro, e identificar inconsistencias entre la realidad de campo y la información en la base de datos.
- 1.8 Como parte de las actividades de formación catastral del país y con el apoyo del Banco Mundial (ver sección C para un análisis de la operación), ya se cuenta con una red precisa de control geodésico, fotografía aérea a escala 1:75.000 (1:20.000 para áreas más densamente pobladas) y ortofotocartas digitales 1:25.000 (1:5.000 para áreas más densamente pobladas) para la Región Oriental y parte del Chaco, y un sistema computarizado para el almacenamiento, manipulación e impresión de las ortofotocartas. Estos elementos permitieron realizar la formación catastral de cerca de 120.000 inmuebles rurales en 2,4 millones de hectáreas en el Departamento de Itapúa y el sur del Departamento de Alto Paraná (15% de la Región Oriental del país). La información recolectada sobre tenencia, localización y valor económico de cada inmueble se encuentra en el Sistema de Información Catastral, creado para tal fin. Si bien el producto de la formación catastral se encuentra disponible a las municipalidades para el cobro del impuesto inmobiliario, la utilidad del mismo es baja debido a la situación irregular de tenencia de los inmuebles catastrados.

### **3. El proceso de adjudicación de tierras**

- 1.9 En 1963, se inició el proceso de Reforma Agraria en el país con el objetivo de lograr una mejor distribución de la tierra. Para lograr este objetivo, el Gobierno promovió la creación y consolidación de asentamientos coloniales, a través de la venta de tierras fiscales en áreas lejanas y poco pobladas o la expropiación y compra de tierras en áreas más pobladas. Estas tierras fueron redistribuidas mediante la adjudicación de inmuebles a beneficiarios elegibles. Según el censo de colonias de febrero de 2002, actualmente existen 229 asentamientos coloniales que ocupan alrededor de 375.000 hectáreas y representan el 40% de los inmuebles de la Región Oriental del país.

---

<sup>2</sup> El catastro es el padrón público de datos físicos, económicos y jurídicos integrales de los inmuebles comprendidos en el territorio nacional.

- 1.10 El proceso de adjudicación de tierras de la Reforma Agraria contribuyó a la situación irregular de tenencia en la zona rural por las siguientes razones:
- a. *El limitado derecho a la propiedad de la tierra que otorgan los títulos expedidos por el Estado.* Los títulos de propiedad otorgados por el Estado a los adjudicatarios de la Reforma Agraria (una vez cancelado el 50% del importe de la tierra) declaran a los inmuebles adjudicados como inajenables, inembargables y no arrendables hasta 10 años después de culminado el pago del precio de la tierra, salvo autorización expresa de la autoridad estatal. Esta situación ha impedido a los adjudicatarios gozar plenamente de los beneficios derivados de su activo, al no contar con derechos de propiedad completos y de libre transferencia. Como resultado de ello, muchos adjudicatarios se vieron obligados a vender sus tierras informalmente, generando así situaciones irregulares de tenencia en las áreas afectadas por la Reforma Agraria.
  - b. *El deficiente manejo de los expedientes del proceso de adjudicación.* La carencia de un sistema eficiente de administración de tierras en asentamientos coloniales que permita conocer en forma precisa el número y estado de los expedientes en curso, ha generando no sólo retrasos continuos en el procesamiento de los mismos (los cuales se estima llegan a 100.000 casos), sino también titulaciones múltiples de muchos lotes. Más aún, las tierras bajo el proceso de adjudicación no se encuentran vinculadas con el sistema catastral nacional, lo cual dificulta su eventual inscripción en el registro de inmuebles cuando se otorgue el título definitivo.
- 1.11 En febrero de 2002 entró en vigor un nuevo marco legal para la adjudicación de tierras en asentamientos coloniales (Ley 1863 Estatuto Agrario). Este marco legal reduce de 50% a 25% el monto de abono del valor del inmueble para recibir un título del Estado. Sin embargo, la libre negociación y transferencia del título se mantiene restringida, con lo cual se continúa fomentando el mercado informal de tierras en las colonias. La ley establece que estas restricciones cesan a los cinco años de haberse cancelado el importe del inmueble. Este nuevo marco legal introduce además el concepto de Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF), la cual establece un límite inferior al tamaño de inmuebles en colonias de acuerdo a la capacidad de generación de ingreso del inmueble. Además de su difícil medición, la UBEF dejaría de lado a los ocupantes de inmuebles fraccionados informalmente por debajo del límite actual de 10 hectáreas, en un proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Se estima que un 70% de los inmuebles tiene un área que se encuentra por debajo de este límite.

**B. El marco institucional público para la administración de tierras**

**1. Catastro**

**a) Servicio Nacional de Catastro**

- 1.12 El Servicio Nacional de Catastro (SNC), creado en 1992 como repartición técnica del Ministerio de Hacienda, tiene la responsabilidad del catastro de los bienes

inmuebles (rurales y urbanos) del país. Sus funciones incluyen: (i) formar y mantener un registro catastral de uso múltiple actualizado que describa física, jurídica y económicamente cada parcela del país y la identifique con un código de localización geográfica único e inalterable; (ii) resolver los reclamos sobre límites, derechos de propiedad y valor fiscal, (iii) dictar las normas técnicas necesarias para la elaboración del catastro y supervisar su aplicación, y (iv) suministrar información necesaria para fines tributarios, así como información técnica sobre catastro a Ministerios, gobiernos locales y entes autorizados.

- 1.13 El SNC realiza estas funciones a través de una estructura permanente compuesta por una Dirección General, una Secretaría General y apoyada por seis unidades (Asesoría Técnica, Auditoría, Secretaría General, Coordinación de Programas, Unidad Ejecutora de Proyectos y la Oficina de Informática), el Departamento de Planeamiento y Organización, el Departamento de Administración y Finanzas, y siete Departamentos que realizan la supervisión del área técnica (Catastro Urbano, Catastro Rural, Geoprocesamiento, Avaluaciones, Inspección y Mantenimiento Catastral, Agencias Regionales, y Jurídico). Las responsabilidades específicas de los principales unidades y departamentos técnicos y jurídicos incluyen:
- a. Departamento de Catastro (Urbano o Rural). Administrar y mantener actualizada la nueva nomenclatura catastral única que permite la identificación de un inmueble; procesar la información proveniente de la formación catastral y las provistas por instituciones usuarias del catastro; actualizar la información catastral que identifica los bienes inmuebles y al propietario; certificar la situación física, jurídica, económica y fiscal de los inmuebles como requisito previo a su escrituración.
  - b. Departamento de Avaluaciones. Avaluar inmuebles urbanos y rurales identificados en la formación catastral y mantener actualizada dicha avaluación; dictaminar peticiones formuladas sobre rectificaciones de valores asignados a los inmuebles; elaborar las tablas de valores básicos para determinación del avalúo de inmuebles; recopilar información sobre los valores de mercado de las propiedades.
  - c. Departamento de Inspección y Mantenimiento Catastral. Programar y efectuar las auditorías de los inmuebles en el terreno a los efectos de constatar su correcto empadronamiento, corrigiendo las diferencias verificadas e informando a la Oficina de Informática para la rectificación de la base de datos en el Sistema de Información Catastral.
  - d. Departamento Jurídico. Analizar la documentación legal y normativa jurídica de la administración vinculada a las actividades catastrales; asistir en el análisis técnico jurídico de consultas y/o procesos derivados de conflictos y preparar los dictámenes correspondientes.
  - e. Oficina de Informática. Realizar todas las actividades referidas al análisis, desarrollo, procesamiento y suministro de información catastral almacenadas en el Sistema de Información Catastral; determinar las necesidades de

equipamiento para la sistematización de la información e implementar la incorporación del mismo.

- 1.14 El SNC cuenta con 160 funcionarios, de los cuales cerca del 80% es personal profesional y técnico. Entre 1995 y 2000, el 50% de los funcionarios recibió capacitación en el área de tecnología de la información a fin de asegurar el uso adecuado y mantener actualizada la información catastral. Tanto esta capacitación como la experiencia en la ejecución de actividades de formación catastral (§1.8) permiten al SNC contar con la capacidad institucional suficiente para cumplir con sus funciones de manera adecuada.
- 1.15 En términos físicos, el SNC cuenta sólo con una oficina central en Asunción. Esta oficina se encuentra en un edificio renovado con control climático para la operación de computadoras, cuenta con una red informática completa y facilidades adecuadas para el almacenamiento de mapas y fotografías aéreas.
- 1.16 Desde el punto de vista financiero, el SNC ha venido generando ingresos por el cobro de los servicios que ofrece desde el año 2000, los cuales han representado en promedio un 40% de los gastos de la institución. De acuerdo a la política fiscal del Gobierno, estos ingresos son depositados directamente en el Tesoro Público.

#### **b) Los Gobiernos Municipales**

- 1.17 En Paraguay, las municipalidades tienen bajo su competencia la recaudación del impuesto inmobiliario. Para ello, algunas municipalidades han venido formando individualmente sus propios catastros fiscales en zonas urbanas debido a la falta de un catastro nacional. Sin embargo, en muchos casos este proceso no ha sido coordinado con la autoridad catastral del país por falta de un marco regulatorio que permita la fiscalización por parte de la autoridad competente.

### **2. Registro de inmuebles**

- 1.18 La autoridad administrativa encargada del registro de inmuebles en Paraguay es la Dirección General de los Registros Públicos (DGRP), que se rige por el Código de Organización Judicial (Ley 879/81). La DGRP es un órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia. El registro de inmuebles se encuentra organizado en 14 secciones, cada una abarcando varios distritos de los Departamentos del país. Cada sección está dirigida por un Jefe de Sección que responde a la Dirección General y cuenta con el apoyo de auxiliares. El número total de funcionarios en la DGRP es aproximadamente 400.
- 1.19 Se estima que un 65% de los funcionarios no cuentan con preparación jurídica o registral alguna, situación que, sumada a la técnica de folio real manual utilizada y la falta de una sistematización de la normatividad registral para la inscripción o subsanación de problemas, contribuye a la lentitud del proceso de registro y al retraso en la expedición de documentos. Actualmente, se estima que en promedio toma 10 días hábiles realizar una inscripción de una transacción inmobiliaria en la DRGP.

- 1.20 La DGRP cuenta con el Sistema de Registro de Inmuebles, el cual cumple con las normas vigentes acerca del uso de Folio Real Electrónico. Sin embargo, este sistema sólo se viene empleando parcialmente en dos secciones del registro de inmuebles.

### **3. Adjudicación de tierras**

- 1.21 El Instituto de Bienestar Rural (IBR), institución autárquica con personería jurídica propia creada en 1963, tiene entre sus funciones el loteamiento de tierras de su patrimonio y privadas para la fundación y habilitación de colonias y asentamientos de poblaciones rurales, otorgar los títulos de dominio sobre las propiedades cuya transferencia haya sido autorizada, autorizar la venta, permuta o arrendamiento de los inmuebles de su pertenencia, y fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Estatuto Agrario.
- 1.22 El IBR está conformado por un Consejo e integrado por seis miembros, incluyendo al Presidente, que es la máxima autoridad administrativa. Bajo la Presidencia se sitúa la Gerencia General, de la cual dependen cinco gerencias y el Departamento de Agencias Rurales. El IBR cuenta con 575 empleados; 119 se encuentran en el interior.
- 1.23 Como en años anteriores, el IBR se encuentra en proceso de reorganización administrativa a fin de acondicionarlo a la nueva Ley de Estatuto Agrario. Reconocida como una institución ineficiente, el IBR ha intentado corregir esta deficiencia, en un contexto donde la oferta de tierras fiscales para cumplir con la función de adjudicación es casi nula. Esta situación está obligando al IBR a definir su nuevo rol en la administración de tierras.

### **4. Uso de la tierra**

- 1.24 La percepción de abundancia del recurso de la tierra, la renovación natural de su fertilidad y el bajo nivel en la intensidad en su uso, conllevó por muchos años al desarrollo agropecuario paraguayo basado en la explotación extensiva, a expensas de bosques primarios. Sin embargo, la imposibilidad de continuar expandiendo la frontera agrícola por la verificación de la limitada oferta de tierras aptas para agricultura, ha obligado al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a una redefinición de su estrategia. Actualmente, esta estrategia está orientada hacia la conservación de la calidad de la tierra a través de la promoción de prácticas agrícolas sostenibles.
- 1.25 El MAG ha venido realizando acciones destinadas a formular un plan de ordenamiento territorial del país que permita mejorar el uso de la tierra. Actualmente, la Sub-Secretaría de Recursos Naturales cuenta con una base de datos en un sistema de información geográfico que incluye información temática sobre vegetación natural y uso actual y apropiado de suelos recopilada al nivel de campo, entre otros.

## **C. Acciones de organismos internacionales en el sector**

### **1. Acciones del Banco**

- 1.26 El Banco buscó apoyar la regularización de la tenencia de tierras en Paraguay a través del Programa de Consolidación de Colonias Rurales (694/OC y 891/SF). Se otorgaron 3.412 títulos de los 5.000 previstos con las restricciones de dominio establecidas en la legislación agraria anterior. Estos títulos generaron un mercado informal del recurso en las áreas del proyecto al no otorgar propiedad plena al ocupante. En materia de titulación de tierras de comunidades indígenas en Paraguay, esta operación financió la elaboración de un plan para la adquisición de tierras, así como la adquisición y titulación de 20.000 hectáreas de tierra para siete colonias indígenas. Asimismo, el Banco apoyó la titulación de cerca de 4.400 hectáreas de tierras en las cinco áreas de influencia de las obras contempladas bajo el Programa Nacional de Caminos Rurales I (744/OC y 745/OC), como parte de los trabajos de protección de diez comunidades indígenas. La ejecución de esta actividad tuvo retrasos debido a las dificultades para la identificación de las tierras a ser destinadas para el asentamiento de las comunidades indígenas. El Programa propuesto conformará las bases de datos geográficos para apoyar a la identificación pertinente de tierras comunitarias indígenas.
- 1.27 A través del Programa de Fortalecimiento Municipal (793/OC-PR, 794/OC-PR y 920/SF-PR), el Banco financió proyectos de formación de catastro urbano para fines fiscales en 15 municipios del país (seis del Gran Asunción y nueve del interior). Si bien estos catastros debían ser elaborados bajo las normas técnicas dictadas por el SNC como autoridad catastral de país, la falta de mecanismos regulatorios en materia de formación catastral no permitieron que estos catastros tomaran en cuenta la nomenclatura de identificación de inmuebles establecida por el SNC. Esta situación, unida a la falta de vinculación de la información catastral recopilada con el registro de inmuebles, limitarán el alcance de estos catastros para fines de recaudación tributaria en el futuro al no asegurarse el mantenimiento y actualización continua de esta información en el tiempo. El Programa propuesto establecerá normas y procedimientos para los procesos de formación y actualización catastral a nivel municipal.

### **2. Acciones del Banco Mundial y bilaterales**

- 1.28 Con apoyo del Banco Mundial y de los Gobiernos de Japón y los Estados Unidos, el Gobierno de Paraguay inició en 1992 la formación del sistema catastral de áreas rurales del país mediante la ejecución del Programa de Racionalización del Uso de la Tierra (PRUT). Los objetivos de dicha operación fueron: (i) mejorar la base de información del Gobierno para elevar la efectividad de la titulación de tierras, planificación de largo plazo del manejo de los recursos naturales, la provisión de los servicios de agricultura y el incremento de los ingresos fiscales del sector agrícola, y (ii) establecer la base para el fortalecimiento de las instituciones responsable de los asentamientos de tierras y de la protección y manejo de los recursos naturales. A través del PRUT, el SNC y el MAG ejecutaron las actividades descritas en ¶1.8 y ¶1.25. Durante la ejecución, recursos adicionales

fueron destinados a la DGRP para la digitalización de matrículas. El costo de la operación fue de US\$33,6 millones y su ejecución finalizó en junio de 2000.

- 1.29 Una evaluación técnica de la operación concluyó que los objetivos de la operación fueron alcanzados. Sin embargo, los resultados de formación catastral en las áreas del proyecto mostraron la existencia de problemas en la tenencia de la tierra. En un 70% de los inmuebles privados catastrados se encontró incongruencias entre la superficie y linderos en campo y la información de derecho en el registro de inmuebles. Asimismo, el marco legal existente impidió llevar a cabo la formación catastral en los asentamientos coloniales del IBR. La existencia de problemas de tenencia redujo la utilidad de la inversión en el catastro realizada, especialmente para fines impositivos. En términos de ejecución, esta evaluación concluyó que la falta de participación durante el diseño y la inclusión tardía sin una responsabilidad directa en la ejecución de las principales instituciones encargadas de la administración de tierras en el país, causó retrasos en la puesta en marcha de muchas actividades en el PRUT.

### **3. Lecciones aprendidas**

- 1.30 El diseño y ejecución de las acciones de organismos internacionales en el sector brindaron las siguientes lecciones que han sido incorporadas en el Programa aquí propuesto:
- a. *Todo proceso de regularización de la tenencia de la tierra, incluyendo la titulación de la misma, debe implicar el otorgamiento de la propiedad plena de la tierra al ocupante.* La entrega de títulos a ocupantes de tierras que no brindan derechos de propiedad claros y plenos sobre su inmueble terminan generando situaciones irregulares de tenencia, con consecuencias socioeconómicas y ambientales negativas para el país. El Programa propuesto busca sentar las bases legales para regularizar en el futuro la situación irregular de tenencia creada por los procesos de titulación y adjudicación llevados a cabo en Paraguay bajo la Reforma Agraria, así como asegurar que futuras actividades de esta índole brinden derechos de propiedad claros y plenos sobre los inmuebles a sus ocupantes.
  - b. *Toda inversión en formación catastral debe considerar el mantenimiento y actualización de la información recopilada.* Sin acciones sistemáticas de mantenimiento y actualización, un catastro pierde su validez como registro de información inmobiliaria en el largo plazo. El Programa propuesto apoyará la preparación del marco normativo para el establecimiento de los mecanismos regulatorios en materia de formación catastral, así como vinculará la información catastral con el sistema de registro de inmuebles. Estas acciones permitirán el mantenimiento y actualización permanente de futuras inversiones en formación catastral que se realicen en el país.
  - c. *En áreas donde exista una situación irregular de tenencia de la tierra, inversiones en formación catastral sin un saneamiento legal de los derechos de propiedad inmobiliaria, resultan siendo de poca utilidad.* La reconciliación

jurídica de la realidad en campo con la información de derecho en el registro de inmuebles al momento de realizar la formación del catastro, permite identificar con precisión los límites de los derechos de propiedad sobre los inmuebles, procediendo a ubicarlos geográficamente y por propietario. De esta forma, se incrementa la confiabilidad y transparencia de la información catastral recopilada para fines jurídicos, fiscales o ambientales. El Programa propuesto sentará las bases legales para llevar a cabo en el futuro de manera sistemática, proactiva y costo-efectiva la formación del catastro nacional y el saneamiento legal de los derechos de propiedad inmobiliaria.

- d. *Una ejecución adecuada de actividades destinadas al mejoramiento de la administración de tierras requiere de la participación oportuna de las instituciones públicas responsables desde el diseño de las mismas.* En el Programa propuesto se optó por anticipar la participación de las principales entidades responsables en la administración de tierras del país en el diseño de la operación, así como definir claramente las responsabilidades de estas instituciones en la ejecución de la misma.

#### **D. Estrategia del Banco en el país**

- 1.31 La estrategia del Banco para Paraguay se orienta a: (i) apoyar los esfuerzos para lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable en el contexto de la integración regional, que propicie la reducción de la pobreza y la desigualdad; y (ii) contribuir a la modernización institucional del país en el contexto de un sistema democrático en consolidación. Para ello, la acción del Banco se concentrará en las siguientes áreas estratégicas, las cuales deberán apoyarse simultáneamente: (i) desarrollo y modernización de la estructura productiva; (ii) la modernización del Estado; (iii) el desarrollo del sector rural; y (iv) la reforma de los sectores sociales.
- 1.32 La operación propuesta contribuye a la estrategia del Banco en el país a través de acciones orientadas a la modernización del Estado y al desarrollo del sector rural. En el primer caso, el Programa propuesto contribuye a la modernización del Estado, a través de la modernización funcional de entidades tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, así como con el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de brindarles acceso a una fuente importante de financiamiento, como es el impuesto inmobiliario. En el segundo caso, al apoyar acciones futuras en materia de regularización de la tenencia de tierra, el Programa también contribuye al desarrollo del sector rural. El sector rural actualmente alberga al 57% de los pobres y 79% de la población en pobreza extrema, sector que no goza de los beneficios económicos asociados a la existencia de títulos de propiedad sobre una de sus fuentes de capital: la tierra.

#### **E. Conceptualización del Programa**

- 1.33 La mejora de la situación de la tenencia de la tierra en Paraguay generará en el largo plazo beneficios tales como el crecimiento sustentable del sector agropecuario a través de mayores inversiones productivas, el acceso de muchas familias rurales al mercado inmobiliario, y la mayor efectividad del impuesto



inmobiliario como mecanismo para promover el uso productivo del recurso, estimular la institucionalidad del mercado del recurso y optimizar la recaudación fiscal municipal. El alcance de estos beneficios requiere hacer más eficiente la administración de las tierras en el país, a través de un proceso de largo plazo que atienda los factores que vienen contribuyendo a la actual situación irregular de tenencia. En este sentido, este proceso debe implicar acciones paralelas en tres áreas: (i) la eliminación de las barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles; (ii) el incremento de la seguridad jurídica de los títulos de propiedad; y (iii) la corrección de los problemas ocasionados por la adjudicación de inmuebles dentro de la Reforma Agraria.

- 1.34 El proceso para hacer más eficiente la administración de las tierras en Paraguay debe estar enmarcado dentro de un contexto institucional orientado hacia la modernización de los servicios de registro y catastro en el país, donde la regulación técnica debe descansar en entidades centrales autónomas administrativa y financieramente, mientras que el mantenimiento del catastro y el apoyo a la inscripción de transacciones inmobiliarias deben quedar desconcentradas en los municipios. Los servicios de registro y catastro deben proveer insumos confiables para el adecuado ordenamiento territorial del país. Asimismo, este proceso debe apoyar la eventual eliminación del rol del Estado en la administración de la tenencia de los asentamientos coloniales.
- 1.35 El Programa propuesto se enmarca dentro de este proceso con primeros esfuerzos en las tres áreas arriba mencionadas. Primero, se iniciará la ampliación del acceso a los servicios de registro y catastro en zonas fuera de la capital del país, se agilizará el trámite de inscripciones en el registro de inmuebles y se determinará el costo real del servicio de registro a fin de ajustar las tasas correspondientes, a fin de incentivar la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles. Segundo, se vincularán los actuales sistemas de catastro y registro en un sistema único de información interconectado para formar el Catastro Registral en el país, mecanismo para incrementar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad. Tercero, se establecerá el nuevo marco legal que permitirá subsanar de manera sistemática y masiva los problemas de tenencia en tierras privadas y asentamientos coloniales, incluyendo la titulación definitiva de tierras en estos últimos mediante la entrega de títulos que otorguen plenos derechos de propiedad sobre la tierra al adjudicatario, independientemente del tamaño del inmueble. Estos primeros esfuerzos permitirán contar con servicios de registro y catastro más eficientes, amplios, accesibles y confiables, contribuir al fortalecimiento de los municipios como responsable del mantenimiento y actualización del catastro, así como apoyar al IBR en la redefinición de su nuevo rol.
- 1.36 Una vez establecidas las bases técnicas y modernizados los sistemas de catastro y registro con el Programa propuesto, y aprobadas las disposiciones legales para la formación del catastro registral por el Congreso, el Gobierno de Paraguay contará con los requisitos legales y técnicos para realizar de manera simultánea, proactiva y en áreas geográficas seleccionadas, la reconciliación jurídica y la formación del catastro de los inmuebles del país. Este trabajo de campo deberá llevarse a cabo de manera progresiva, iniciando las labores en aquellos departamentos con mayores

problemas de tenencia y tierras de mayor valor económico. Este trabajo permitirá además sanear la información de los actuales sistemas de registro y catastro que ya se encontrarán interconectados a través del Catastro Registral, mejorando la seguridad jurídica de los títulos existentes. El acceso de la información en el sistema de información catastral y registral a todas las entidades involucradas en la administración de tierras en el país permitirá realizar el ordenamiento territorial y mejorar la aplicación del impuesto inmobiliario. Asimismo, el Gobierno de Paraguay continuará la labor de ampliación del acceso a los servicios de registro y catastro a otros departamentos no atendidos del país, a fin de continuar eliminando las barreras a la inscripción de transacciones.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 El objetivo general del Programa es promover el uso eficiente del recurso tierra y contribuir al ordenamiento territorial del Paraguay. El propósito es mejorar la administración de las tierras en el país.
- 2.2 Los resultados específicos del Programa son: (i) contribuir a elevar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inmobiliaria; (ii) apoyar la reducción de las barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles; y (iii) mejorar la formación, actualización y mantenimiento catastral en el país. Estos tres resultados serán alcanzados respectivamente mediante la ejecución de tres componentes, cuyas acciones se describen a continuación.

### **B. Descripción de componentes**

#### **1. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral (US\$3,7 millones)**

- 2.3 Este componente comprenderá la elaboración del marco legal necesario para la formación del catastro registral, el cual permitirá elevar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inscritos en el registro de inmuebles. El marco legal formalizará la actividad catastral y su vinculación con el registro de inmuebles, sistematizará la normatividad registral del país y permitirá llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en Paraguay. El componente incluirá además, recursos para realizar al menos dos talleres para la divulgación de las bondades de este marco legal así como espacios de diálogo sobre el tema. Específicamente relacionado con la regularización de la tenencia de la tierra, el componente incluirá además, la preparación de los manuales técnico-operativos para llevar a cabo el saneamiento físico-legal de la propiedad inmueble en Paraguay.
- 2.4 Asimismo, este componente comprenderá la implementación del Sistema de Información Catastral y Registral (SICAR) mediante la vinculación de las bases de datos geográfica y jurídica de la propiedad inmueble urbana y rural del país en el SNC y la DGRP.

#### **2. Modernización del sistema de registro (US\$3,3 millones)**

- 2.5 A fin de reducir las barreras a la inscripción de transacciones inmobiliarias, este componente brindará mayor acceso a los servicios de registro a la población, por medio del inicio de la desconcentración de los servicios de registro de inmuebles en el país. Para ello, el componente comprenderá el equipamiento informático y gastos de traslado de personal de la DGRP para la apertura de tres oficinas regionales autónomas en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú. Asimismo, el componente divulgará las bondades del sistema de registro de inmuebles, mediante el diseño y desarrollo de una campaña departamental para la promoción de dicho registro.

- 2.6 El componente buscará agilizar el trámite de inscripción de transacciones o modificaciones en el registro a través de la consolidación de la técnica de Folio Real Electrónico en la DGRP. Esto se realizará a través de la conversión en archivo digital de todas las matrículas del registro de inmuebles del país (cerca de un millón de matrículas), así como los registros de personas jurídicas y asociaciones, interdicciones, poderes y derechos patrimoniales en las relaciones de familia a nivel nacional (aproximadamente 300.000 registros) y archivos correspondientes. De igual manera, y con el fin de determinar el impacto del costo del registro en la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles, el componente comprenderá la elaboración de un estudio para analizar y modernizar la gestión administrativa de la DGRP.
- 2.7 El componente fortalecerá las funciones de la DGRP mediante la capacitación de sus funcionarios en áreas tales como legislación, catastro, informática y procedimientos operativos. Adicionalmente, se proveerá de soporte técnico para la supervisión del contrato de establecimiento y operación del SICAR (servicios de consultorías, así como transporte y viáticos para al menos tres funcionarios).

### **3. Modernización del sistema de catastro (US\$1,2 millones)**

- 2.8 Bajo este componente se mejorarán las operaciones de formación, actualización y mantenimiento catastrales en el país. Para ello, el componente comprenderá: (i) la actualización de la base de datos digitales del SNC, mediante la digitalización de las fichas catastrales (cerca de un millón de inmuebles urbanos y 682.000 inmuebles rurales) y de la cartografía urbana de todo el país; (ii) viáticos para la puesta en marcha de mesas distritales para el mantenimiento de la información inmobiliaria, las cuales contarán con la participación de municipalidades; y (iii) la desconcentración de los servicios catastrales al interior del país, mediante la instalación (equipamiento y gastos de traslado) de personal del SNC en las tres oficinas departamentales de la DGRP.
- 2.9 La capacidad institucional del SNC será fortalecida por medio de asistencia técnica para la preparación de normas y procedimientos para: (i) la formación y actualización catastral así como para la elaboración de cartografía en áreas urbanas y rurales; y (ii) la creación de un registro habilitante de agrimensores del Paraguay, administrado por el SNC. Asimismo, se financiará la capacitación de funcionarios del SNC en normas y procedimientos operativos, sistemas de información geográfica y catastro, valuación catastral, vinculación con el registro, administración de tierras y desarrollo municipal. El componente comprenderá soporte técnico al SNC para la supervisión del contrato de establecimiento y operación del SICAR (servicios de consultorías, así como transporte y viáticos para tres funcionarios).
- 2.10 Bajo este componente se realizará la delimitación distrital de 25 municipios del Departamento de Caaguazú y 10 distritos del área norte del Departamento de Alto Paraná, con el propósito de preparar la base legal jurisdiccional de los municipios que serán atendidos por futuras acciones de regularización de la tenencia de la tierra. El Programa financiará viáticos a los funcionarios del SNC, la adquisición

de equipamiento informático y de mensura, así como materiales para la elaboración de cartografía en gabinete.

### C. Administración y supervisión

- 2.11 El Programa comprende la contratación de asistencia técnica para llevar a cabo labores propias de administración y supervisión de la operación, tanto para el SNC como para la DGRP. Se incluye además recursos para la contratación de una firma independiente de auditores que llevará a cabo la auditoría del Programa.

### D. Costo y financiamiento

- 2.12 El costo del Programa asciende a US\$10 millones. El Banco financiará US\$9 millones (90%) con recursos de capital ordinario. La contrapartida local por el equivalente de US\$1 millón (10%) será aportada por el Gobierno del Paraguay. El cuadro siguiente muestra las categorías de inversión y fuente de financiamiento para cada una de las actividades.

#### COSTO Y FINANCIAMIENTO (en millones de US\$)

Categoría	Banco	Local	Total	%
<b>I. Administración y supervisión</b>	<b>0,80</b>		<b>0,80</b>	<b>8,0</b>
Consultorías de apoyo al SNC	0,30		0,30	3,0
Consultorías de apoyo a la DGRP	0,30		0,30	3,0
Auditoría	0,20		0,20	2,0
<b>II. Costos directos</b>	<b>8,11</b>	<b>0,10</b>	<b>8,21</b>	<b>82,1</b>
<i>1. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral</i>	<i>3,71</i>		<i>3,71</i>	<i>37,1</i>
Consultorías y servicios especializados	2,71		2,71	27,1
Equipo y materiales	1,00		1,00	10,0
<i>2. Modernización del sistema de registro</i>	<i>3,25</i>	<i>0,05</i>	<i>3,30</i>	<i>33,0</i>
Consultorías y servicios especializados	2,75	0,05*	2,80	28,0
Equipo y materiales	0,30		0,30	3,0
Capacitación	0,20		0,20	2,0
<i>3. Modernización del sistema de catastro</i>	<i>1,15</i>	<i>0,05</i>	<i>1,20</i>	<i>12,0</i>
Consultorías y servicios especializados	0,85	0,05*	0,90	9,0
Equipo y materiales	0,20		0,20	2,0
Capacitación	0,10		0,10	1,0
<b>III. Costos financieros</b>	<b>0,09</b>	<b>0,90</b>	<b>0,99</b>	<b>9,9</b>
<i>1. Intereses</i>		<i>0,80</i>	<i>0,80</i>	<i>8,0</i>
<i>2. Comisión de crédito</i>		<i>0,10</i>	<i>0,10</i>	<i>1,0</i>
<i>3. FIV</i>	<i>0,09</i>		<i>0,09</i>	<i>0,9</i>
<b>TOTAL</b>	<b>9,0</b>	<b>1,0</b>	<b>10,0</b>	<b>100</b>

\* Los gastos de traslado para funcionarios de SNC y DGRP asignados a las oficinas departamentales, así como los viáticos para funcionarios asignados a las mesas distritales para la actualización de la información predial, y para la supervisión del SICAR.

- 2.13 El eventual préstamo tendrá las siguientes condiciones: (i) tasa de interés variable; (ii) comisión de crédito del 0,75% de los montos del préstamo no desembolsados;

(iii) gastos de inspección y vigilancia del 1% del total del préstamo; (iv) período de desembolso de tres años<sup>3</sup>; y (v) período de amortización de 20 años.

---

<sup>3</sup> El monto del financiamiento no podrá desembolsarse en menos de tres años.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Ejecución y administración del Programa

- 3.1 El Organismo Ejecutor del Programa será el Ministerio de Hacienda. La ejecución del Programa será llevada a cabo por intermedio del Servicio Nacional de Catastro (SNC), con la participación de la Corte Suprema de Justicia, por intermedio de la Dirección General de Registros Públicos (DGRP), en los términos establecidos en este documento.

##### 1. El Servicio Nacional de Catastro (SNC)

- 3.2 El SNC mantendrá registros contables y financieros adecuados que permitan distinguir fuentes y usos de los recursos financieros del Programa de otros recursos administrados por el SNC; presentará al Banco las solicitudes de desembolso y la justificación apropiada para gastos elegibles, los documentos relativos al cumplimiento de condiciones contractuales y a los procesos de licitación y concursos, los estados financieros auditados del Programa y los informes semestrales sobre el uso del Fondo Rotatorio; y mantendrá y controlará cuentas bancarias específicas tanto para la administración de los recursos del préstamo como para la contrapartida.
- 3.3 Asimismo, el SNC será responsable de la elaboración y presentación al Banco de los informes consolidados semestrales de ejecución detallando los avances técnicos y financieros del Programa. El SNC verificará el logro de metas periódicas y pondrá a disposición de los interesados los avances y resultados del Programa. Para la preparación de estos informes consolidados, el SNC incorporará información preparada por la DGRP de conformidad con los términos establecidos en este documento y los plazos acordados por las partes.
- 3.4 El SNC tendrá bajo su responsabilidad la ejecución del componente *Modernización del sistema de catastro*, para lo cual preparará los procesos de concurso público y licitaciones, realizará las contrataciones y pagos pertinentes, así como la supervisión técnica de los contratos. Con relación al componente *Establecimiento del marco legal y bases técnicas para el catastro legal*, las labores anteriormente mencionadas en este párrafo serán llevadas a cabo conjuntamente por el SNC y la DGRP, con excepción de los pagos pertinentes que serán efectuados exclusivamente por el SNC.
- 3.5 El cumplimiento de las tareas del SNC será coordinado por el Jefe de la Unidad Ejecutora de Proyectos, creada por la Resolución 1156 del Ministerio de Hacienda en junio de 2000. Para realizar estas tareas, este funcionario, quien responderá directamente al Director del SNC, contará con la asistencia de un especialista técnico, encargado de la coordinación con la DGRP, apoyo a la supervisión de contratos y a la realización del seguimiento y evaluación del Programa; un especialista en adquisiciones, encargado de los procesos licitatorios del SNC; y un especialista administrativo financiero.
- 3.6 Para la supervisión técnica de contratos bajo responsabilidad del SNC, participarán

funcionarios de la Oficina de Informática y de los departamentos de las áreas técnicas pertinentes. La experiencia en la ejecución del PRUT, sumado a la capacitación recibida bajo este proyecto, asegura un nivel técnico adecuado de estos funcionarios para la supervisión de los contratos. En el caso específico de la implementación del Sistema de Información Catastral y Registral (SICAR), el SNC contará con la asistencia técnica de consultores individuales.

## **2. La Dirección General de Registros Públicos (DGRP)**

- 3.7 Las actividades del componente *Modernización del sistema de registro* serán llevadas a cabo por la Corte Suprema de Justicia, por intermedio de la DGRP. El Organismo Ejecutor transferirá a la Corte Suprema de Justicia los recursos para realizar los pagos pertinentes. Para las actividades bajo su responsabilidad, la DGRP preparará y desarrollará los procesos de licitación y realizará las contrataciones, así como elaborará informes semestrales de ejecución correspondientes. Tanto los documentos relativos a los procesos de licitación y concursos como los informes semestrales de ejecución serán enviados al SNC para su trámite correspondiente ante el Banco. Asimismo, la DGRP apoyará al SNC en los términos establecidos en el ¶3.4 con respecto al componente *Establecimiento del marco legal y bases técnicas para el catastro legal*. Con relación al contrato de conversión a formato digital de matrícula inmobiliaria, fichas catastrales y cartografía urbana, las labores de preparación del proceso de concurso público internacional, de contratación y supervisión técnica serán llevadas a cabo conjuntamente por la DGRP y el SNC, con excepción del pago pertinente que será efectuado exclusivamente por la DGRP. **La entrada en vigencia del convenio entre el Organismo Ejecutor y la Corte Suprema de Justicia para la transferencia, con carácter no reembolsable a esta última, de parte de los recursos del Programa para la ejecución de las actividades bajo su responsabilidad en este Programa, es una condición previa al primer desembolso del préstamo.**
- 3.8 Las tareas arriba mencionadas serán coordinadas por la Vice-Dirección General de Registros Públicos, la que para llevar a cabo estas tareas contará con el apoyo de un especialista técnico registral, encargado del enlace pertinente con el SNC y del seguimiento y evaluación de las actividades bajo responsabilidad de la DGRP; un especialista en adquisiciones, encargado de los procesos licitatorios; y un especialista administrativo financiero.

### **B. Mecanismo de ejecución por componente**

#### **1. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral**

- 3.9 Una firma especializada será la responsable de la preparación del marco legal para la formación del catastro legal. El estudio de este marco legal deberá atender las siguientes acciones: (i) establecer las especificaciones técnicas y definir funciones y competencias de la autoridad catastral nacional y de los municipios con relación a la formación, actualización y mantenimiento del catastro nacional; (ii)



sistematizar la legislación referente al ejercicio de la profesión del agrimensor o sus equivalentes; (iii) incluir los procedimientos, instancias, mecanismos impugnatorios y plazos para subsanar vacíos legales que regulan la actividad registral; (iv) simplificar el proceso de inscripción, permitiendo la inscripción directa en el registro de inmuebles por interesados; (v) validar jurídicamente el uso de tecnologías informáticas en el manejo de información catastral y registral; (vi) regular la compatibilización e intercambio de información de las bases de datos catastrales y registrales; y (vii) definir modalidades costo-eficientes y transitorias de saneamiento integrado de la propiedad inmobiliaria al catastro que permita, entre otros, la titulación definitiva de tierras en asentamientos coloniales mediante la entrega de títulos que otorguen plenos derechos de propiedad sobre la tierra al adjudicatario, independientemente del tamaño del inmueble, así como la resolución de los problemas de tenencia de tierras identificados en el ¶1.1. Asimismo, el estudio incluirá la adecuación de la legislación para que la titulación de tierras indígenas corresponda a la existencia de estos territorios, tomando en cuenta las actuales limitaciones prácticas al tamaño de las adjudicaciones. Como parte de esta labor, se evaluará la situación de la tenencia de las tierras indígenas en el Chaco. Los productos de esta consultoría incluirán borradores de disposiciones legales, manuales técnico-operativos para realizar el saneamiento físico y legal de las propiedades inmuebles en el futuro, y manuales metodológicos para los procesos registrales y catastrales. La firma contará, al menos, con especialistas con amplia experiencia internacional en regularización o saneamiento de derechos de propiedad, catastro y registro de inmuebles de preferencia en América Latina.

- 3.10 Una firma especializada en sistemas de información, sistemas de información geográfica, cartografía automatizada e integración de sistemas será responsable de la implementación del SICAR. La firma iniciará sus actividades una vez realizados avances en la conversión a formato digital de los datos catastrales y registrales y desarrollará las siguientes actividades secuenciales: (i) la evaluación de los sistemas existentes en el SNC y la DGRP, así como la revisión de requerimientos del catastro y registro; (ii) la elaboración del diseño integrado y el plan de implementación, incluyendo el diseño de los subsistemas de información catastral y registral, revisión y adecuación de los productos del SICAR (certificados catastrales, mapas, planos individuales y otros documentos necesarios para los trámites de la formalización de propiedad, etc.), y el diseño de los mecanismos de interconexión entre la oficina central y las departamentales del SNC y la DGRP; (iii) el desarrollo de la funcionalidad y del modelo y estructura de la base de datos, considerando que el SICAR debe apoyar la captura de información proveniente de futuros levantamientos catastrales y saneamientos de tenencia de tierras, actualización de datos, producción de certificados catastrales, determinación de avalúos y liquidación de impuestos, inscripción en el registro, y generación de mapas topográficos, catastrales y temáticos; (iv) la migración y traslado de datos a la base digital del SICAR, (v) la conformación de las redes de intercomunicación entre SNC y la DGRP con el IBR, el MAG, la Secretaría del Ambiente y el Servicio Intermunicipal de Catastro Urbano del Gran Asunción (SICUGA); (vi) la adquisición e instalación de equipo informático en las tres oficinas departamentales a ser establecidas por el Programa y las sedes centrales del SNC y la DGRP; (vii) la capacitación para la operación y mantenimiento del SICAR, y (viii) la

divulgación de los productos informáticos, cartográficos y estadísticos a autoridades gubernamentales y potenciales usuarios privados.

## **2. Modernización del sistema de registro**

- 3.11 Las oficinas departamentales de la DGRP serán ubicadas en instalaciones del Poder Judicial operando en las capitales de los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú, en ese orden. Estas oficinas deben ser implementadas simultáneamente con el establecimiento del SICAR en el Departamento correspondiente. Itapúa y Alto Paraná fueron seleccionados por contar con información catastral levantada como resultado del PRUT; Caaguazú fue seleccionado por ser uno de los Departamentos con mayor índice de informalidad de tenencia del país. Estos tres Departamentos ocupan el 11% de la superficie del país y albergan el 38% de los inmuebles rurales del país. Estas oficinas contarán con un Jefe de Sección y al menos cinco auxiliares. Mediante norma (Acordada) de la Corte Suprema de Justicia, a estas oficinas les serán delegadas, entre otras, las funciones registrales asociadas con la inscripción, modificación o extinción de derechos reales, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes. **La entrada en vigencia de la norma pertinente autorizando la operación del registro de inmuebles en la capital de los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú, con las funciones registrales arriba mencionadas, es una condición previa al primer desembolso del préstamo.**
- 3.12 La conversión a formato digital de matrículas inmobiliarias y de la información en los demás registros contemplados bajo el Programa se ejecutará bajo un solo contrato conjuntamente con la digitalización de fichas catastrales y cartografía urbana. El trabajo, a ser realizado por una firma especializada, incluirá la preparación, depuración, digitalización, edición de la información capturada, preparación de archivos digitales y el suministro en medio magnético para su posterior migración a la base de datos del SICAR, que será desarrollada en forma paralela. La supervisión de este contrato se realizará de manera conjunta entre la DGRP y el SNC.
- 3.13 Firms especializadas llevarán a cabo las actividades de capacitación en la DGRP, la campaña de difusión y promoción del registro, así como la elaboración del estudio para modernizar la gestión administrativa de la DGRP. Las tareas de la firma con relación al estudio comprenderán, entre otros, (i) la evaluación crítica sobre la eficiencia en la provisión de servicios de la DGRP, incluyendo la estructura organizacional, funciones, métodos y procedimientos, así como el número y calificación de funcionarios y empleados; (ii) la estimación y análisis comparativo de costos unitarios de los distintos servicios de la DGRP y su relación tanto con costos de servicios similares en Latinoamérica como con las actuales tasas registrales; y (iii) la determinación de los mecanismos legales e institucionales para brindarle mayor autonomía administrativa y financiera del registro de inmuebles. El producto del estudio recomendará cambios organizacionales y administrativos y un plan de acción detallado para la implementación de los mismos. La implementación de las recomendaciones del estudio permitirá la eliminación de trabas a la inscripción de transacciones

inmobiliarias lo cual permitirá asegurar que cualquier inversión futura en regularización de la tenencia de la tierra sea sostenible en el tiempo. Los avances con relación al desarrollo de este estudio se revisarán durante la revisión intermedia del Programa (§3.29) y a los 24 meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo, el Organismo Ejecutor presentará el informe final correspondiente acompañado del plan de acción para la implantación de las recomendaciones que allí se indiquen.

- 3.14 Para llevar a cabo la supervisión conjunta del contrato de implementación del SICAR, la DGRP contará con la asistencia de un especialista en sistemas de información (36 meses). Este consultor individual trabajará en estrecha colaboración con tres funcionarios de la DGRP: un profesional responsable y dos técnicos de soporte.

### **3. Modernización del sistema de catastro**

- 3.15 Las mesas distritales para el mantenimiento de la información inmobiliaria propiciarán un acercamiento de los funcionarios del SNC a los pobladores de los distritos en los Departamentos a ser atendidos por oficinas de la DGRP. Las mesas atenderán la demanda por transacciones inmobiliarias a fin de mantener actualizada la información catastral y registral. Cada mesa contará con funcionarios de las oficinas departamentales de catastro y registro (dos técnicos catastrales, un auxiliar de catastro y un técnico de registro) y un representante del municipio. Asimismo, se invitará a los escribanos y agrimensores de la zona a colaborar. Las mesas serán convocadas periódicamente por el SNC, en un inicio, y posteriormente por el municipio cuando sean necesarias. En aquellos municipios catastrados por el PRUT, las mesas facilitarán además el acceso directo de los beneficiarios interesados a los servicios públicos y privados para la regularización de su tenencia (transferencias, mensuras, protocolizaciones, sucesiones, asignación de padrones, inscripciones, etc.)<sup>4</sup>. Para ello, estas mesas serán fortalecidas con dos funcionarios adicionales del SNC y se contará con la asistencia técnica de consultores especializados de corto plazo (asesor técnico, asesor en SIG, coordinador, escribanos, agrimensores). A nivel departamental, las mesas iniciarán su operación una vez establecida la oficina correspondiente, con excepción de aquellas mesas en los municipios atendidos por el PRUT las cuales podrán comenzar a operar antes.
- 3.16 Cuatro funcionarios del SNC (un Jefe, un operador, un cajero y un auxiliar) realizarán operaciones catastrales en cada una de las oficinas departamentales de la DGRP en las capitales de los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú (§3.11). Mediante Resolución del Ministerio de Hacienda, a estos funcionarios les serán delegadas las facultades de expedir o anular certificados catastrales; autorizar compraventas, hipotecas, sucesiones, fraccionamientos o loteamientos; asignar

---

<sup>4</sup> Estas mesas realizarán las siguientes actividades secuenciales: (i) examen de la información catastral obtenida durante las campañas de levantamiento catastral realizadas bajo el PRUT; (ii) identificación de las inconsistencias en la información catastral; (iii) realización de una consulta previa con los Intendentes de los municipios; (iv) publicidad municipal; (v) notificación a los propietarios sobre las inconsistencias catastrales; y (vi) la visita al distrito por el grupo técnico del SNC para realizar la depuración individual de los inmuebles.

padrones o cuentas corrientes para inmuebles y subcuentas en propiedad horizontal; preparar informes sobre avaluación fiscal; expedir copias de documento; autorizar la venta de cartografía y ortofotos; y realizar verificaciones de campo. **La entrada en vigencia de la norma pertinente autorizando la operación del catastro en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú con las funciones arriba mencionadas, es una condición previa al primer desembolso del préstamo.**

- 3.17 Firmas especializadas llevarán a cabo las actividades de capacitación en el SNC, la preparación de normas y procedimientos para: (i) la formación y actualización catastral; y (ii) la creación de un registro habilitante de agrimensores del Paraguay administrado por el SNC.
- 3.18 Para llevar a cabo la supervisión conjunta del contrato de implementación del SICAR, el SNC contará con el apoyo de un especialista en sistemas de información geográfica (36 meses), un consultor senior en sistemas de información y geoinformática (seis meses), y dos técnicos de soporte (24 meses cada uno). Estos consultores individuales trabajarán con tres funcionarios de la SNC: un profesional responsable y dos técnicos de soporte.
- 3.19 La delimitación distrital será ejecutada por el SNC, en colaboración con los municipios, a través de un equipo de tres técnicos especializados (coordinador, dos topógrafos) y asistentes de trabajo de gabinete y campo. Esta actividad comprenderá las siguientes labores secuenciales: (i) recopilación de leyes de creación de distritos y elaboración de cartografía preliminar; (ii) consideración y acuerdo sobre la cartografía preliminar entre los distritos; (iii) delimitación física y amojonamiento en campo; (iv) elaboración de informe técnico y cartografía final; y (v) legalización de límites distritales finales.

### **C. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.20 Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se llevarán a cabo por el Organismo Ejecutor y la DGRP según se establece en este documento y de conformidad con los procedimientos del Banco estipulados en el contrato de préstamo. El Plan de Adquisiciones se presenta en el Anexo I. Las contrataciones de consultorías se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos indicados en el documento GN-1679-3. Con relación a la contratación basada en la calidad y el precio, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no podrá ser mayor al 30%, y consecuentemente el elemento técnico o calidad de la oferta no podrá ser menor al 70%. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor sea de US\$250.000 o superior para bienes y servicios, y de US\$200.000 o superior en el caso de servicios de consultoría. Estos límites son compatibles con aquellos recomendados por la Unidad de Adquisiciones del Banco para el sector en Paraguay. Las licitaciones por debajo de los límites mencionados se harán con base en la legislación nacional, siempre que ésta sea compatible con los procedimientos del Banco. Este Programa no comprenderá la ejecución de obras.

#### D. Cronograma de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.21 El periodo para la ejecución del Programa será de tres años. El esquema de ejecución de las actividades descritas en este componente por trimestre de ejecución se presenta en el siguiente cuadro:

Actividades del Programa	Año 1				Año 2				Año 3			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Campaña departamental de divulgación y promoción del registro de inmuebles												
Conversión a formato digital de matrículas inmobiliarias, fichas catastrales y cartografía urbana												
SICAR: Revisión de requerimientos y sistemas de la DGRP y SNC, y diseño del SICAR												
SICAR: Desarrollo, implantación, pruebas, asistencia técnica en Asunción												
SICAR: Implantación en ITAPUA, asistencia técnica por la firma.												
SICAR: Implantación en ALTO PARANA, asistencia técnica de la firma.												
SICAR: Implantación en CAAGUAZU, asistencia técnica de la firma												
Establecimiento de oficina departamental DGRP/ SNC en ITAPUA												
Establecimiento de oficina departamental DGRP/ SNC en ALTO PARANA												
Establecimiento de oficina departamental DGRP/ SNC en CAAGUAZU												
Realización de mesas distritales para la actualización de la información predial												

- 3.22 El cronograma previsto para los desembolsos se resume en el cuadro a continuación.

**CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS**  
(en millones de US\$)

AÑO	BID	LOCAL	TOTAL	%
1	1,8	0,2	2,0	20,0
2	4,4	0,3	4,7	47,0
3	2,8	0,5	3,3	33,0
<b>TOTAL</b>	<b>9,0</b>	<b>1,0</b>	<b>10,0</b>	<b>100</b>

- 3.23 Para efectuar los desembolsos del Programa se establecerá un fondo rotatorio de hasta un 5% del total del préstamo, de acuerdo con los procedimientos del Banco. El SNC deberá presentar al Banco informes semestrales de la situación del Fondo Rotatorio en su poder, dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre calendario.

**E. Contabilidad, control interno y auditoría**

- 3.24 Los recursos del préstamo y de contrapartida se canalizarán a través de sendas cuentas bancarias a nombre del Programa, las cuales deberán ser abiertas para tal efecto por el Ministerio de Hacienda. El SNC realizará pagos a contratistas y transferencias a la Corte Suprema de Justicia con cargo a estas cuentas; mantendrá registros contables y financieros y de sistema de control interno para el manejo de los recursos del Programa de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo. Esto para permitir la identificación de la administración de los recursos del Programa de forma separada de otros programas administrados por el SNC. También preparará y presentará al Banco los estados financieros auditados, informe semestral sobre el fondo rotatorio y otros informes financieros que sean requeridos; presentará las solicitudes y justificaciones de desembolsos al Banco; y mantendrá un adecuado archivo de la documentación soporte de las contrataciones y desembolsos con los recursos del Programa.
- 3.25 Con respecto a la transferencia de recursos del SNC a la Corte Suprema de Justicia, esta última deberá mantener registros contables y financieros y de sistema de control interno para el manejo de estos recursos de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, para permitir la identificación de la administración de los recursos del Programa de forma separada de otros programas administrados por la Corte Suprema de Justicia; preparar y presentar al SNC los informes financieros que le sean requeridos; presentar las solicitudes y justificaciones de desembolsos al SNC; y mantener un adecuado archivo de la documentación soporte de las contrataciones y desembolsos con los recursos del Programa.
- 3.26 Serán presentados al Banco los estados financieros anuales auditados del Programa dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico. Estas auditorías serán efectuadas por una firma independiente de auditores y seleccionada de conformidad con las políticas del Banco y con base en términos de referencia previamente aprobados. Estas auditorías se extenderán durante todo el periodo de ejecución del Programa y sus costos serán financiados con los recursos del préstamo.

**F. Seguimiento y evaluación**

- 3.27 El SNC implantará un sistema de información para el seguimiento y evaluación de la gestión del Programa dentro de los siete meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo. Dentro del sistema de información utilizados para medir avances del Programa deberán incluirse los indicadores presentados en el Marco Lógico (ver Anexo II). El sistema será alimentado por los resultados de los informes semestrales de ejecución preparados por el SNC, los que incluirán los informes presentados por la DGRP. El SNC, con el apoyo de la DGRP, será responsable del mantenimiento del sistema.
- 3.28 Sesenta (60) días siguientes a la conclusión de cada semestre calendario, el SNC

enviará al Banco un informe detallando los resultados de la ejecución de la operación. Este informe presentará un análisis de los avances técnicos y financieros del Programa, con énfasis en acciones realizadas y metas alcanzadas con relación a los indicadores del Marco Lógico, así como el desempeño y análisis crítico de problemas enfrentados y las correspondientes medidas mitigadoras adoptadas. Los informes del segundo semestre calendario contendrán además la programación para el siguiente año. El Organismo Ejecutor y el Banco acordarán los cambios y ajustes al Programa que se desprendan de la discusión de estos informes.

- 3.29 A los 18 meses de la ejecución, el Organismo Ejecutor y el Banco harán una revisión intermedia del Programa. Dicha revisión incluirá: (i) los avances en el logro de las metas del Programa, para lo cual se tomarán como referencia los indicadores de resultados del Marco Lógico; (ii) los resultados de la colaboración interinstitucional entre el SNC y la DGRP durante la ejecución; (iii) los avances en el estudio para modernizar la gestión administrativa de la DGRP; (iv) los resultados de las mesas distritales para la actualización de la información predial como método para el mantenimiento de la información catastral y registral; (v) la demanda por los servicios de registro y catastro en las oficinas departamentales en operación; (vi) la efectividad de los sistemas de información del Programa, que incluirá lo detallado en esta sección F; (vii) la efectividad de los mecanismos de diseminación de resultados al público; y (viii) el cumplimiento de compromisos contractuales. A más tardar treinta (30) días antes del plazo arriba indicado para la realización de esta revisión, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco un informe que contenga los temas sujetos de esta evaluación.

#### **G. Evaluación ex-post**

- 3.30 De conformidad con la política del Banco, y en consulta con el Prestatario, se acordó incluir una evaluación ex-post como parte de las actividades del Programa. Esta evaluación será financiada por el Prestatario y será ejecutada por el Ministerio de Hacienda.
- 3.31 Esta evaluación se realizará a los dos años de concluida la ejecución del Programa y utilizará los indicadores de línea de base presentados en el Marco Lógico (Anexo II). Dicha evaluación incluirá, pero no quedará restringida a: (i) los impactos en la eficiencia en los servicios ofrecidos por la DGRP y el SNC; (ii) el costo-efectividad tanto de las oficinas departamentales de la DGRP en Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú como de las mesas distritales de mantenimiento catastral; (iii) avances en el mejoramiento del marco legal para la formación del catastro registral, incluyendo el saneamiento físico-jurídico de la tenencia de la tierra en el país; y (iv) el estado de operatividad efectiva del SICAR.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 El SNC, como entidad responsable de la ejecución del PRUT, participó directamente en la supervisión técnica tanto de contratos con firmas especializadas como en la adquisición de equipo. Entre los contratos supervisados se encuentra el establecimiento del Sistema de Información Catastral. De la misma forma, la DGRP logró iniciar la implementación del Sistema de Registro de Inmuebles. Ambos sistemas son insumos necesarios para la implantación del Sistema de Información de Catastro y Registro (SICAR). Estas experiencias permitieron a los funcionarios de ambas instituciones adquirir el conocimiento en el manejo de sistemas de información modernos para la provisión de un mejor servicio. El mejor conocimiento en el área de informática, sumada a la capacitación en diversas áreas básicas de catastro y registro recibidas como parte del PRUT, asegurarán que no sólo la supervisión técnica de los contratos previstos en el Programa sea realizada adecuadamente sino también la transferencia de conocimiento y nueva tecnología hacia estas dos instituciones.
- 4.2 Como parte del proceso continuo de fortalecimiento de estas dos instituciones, el Programa apoyará la capacitación de personal. A fin de complementar las acciones de capacitación ejecutadas con recursos del PRUT, funcionarios del SNC recibirán adiestramiento en las áreas de normas y procedimientos operativos, sistemas de información geográfica y catastro, vinculación con el registro, administración de tierras y desarrollo municipal; mientras que los funcionarios de la DGRP recibirán adiestramiento en jurisprudencia, catastro, informática y procedimientos operativos. Asimismo, ambas entidades recibirán capacitación especializada para el mantenimiento del SICAR por parte de la firma encargada de su implementación.

### **B. Viabilidad técnica**

- 4.3 El SNC y la DGRP, con el apoyo de consultorías, prepararon los estudios técnicos requeridos para los componentes del Programa. Los estudios incluyen un diagnóstico crítico de la problemática, la definición de objetivos de la propuesta, descripción de actividades y planilla de costos, esquema de ejecución, términos de referencia de contrataciones y especificaciones técnicas de equipos, y análisis de viabilidad. Los estudios incluyen el cálculo de costos unitarios y parámetros técnicos utilizados para la estimación de costos totales de cada inversión propuesta, incluyendo gastos estimados de viáticos y pasajes de funcionarios de estas dos entidades en los casos de la apertura de oficinas departamentales, mesas distritales y supervisión del SICAR.
- 4.4 Específicamente en el caso del SICAR, su diseño tomará en cuenta la estructura de los actuales sistema de información catastral implantados como parte del PRUT en el SNC, así como el actual sistema de folio real electrónico existente en la DGRP. La estructura del SICAR constará de dos subsistemas interconectados: (i) el subsistema de información catastral, el cual constará de infraestructura tecnológica y de una base de datos gráficos y alfanuméricos homogénea y precisa que integrará



y optimizará la actual cobertura y funcionalidad del sistema de información catastral, el sistema de explotación catastral, la base geográfica existente (con distribución de planchas, puntos geodésicos, fotogramétricos, y catastrales y cartografía producida durante el PRUT) y las ortofotos digitales de la Zona Oriental del país; (ii) el subsistema de información registral, el cual integrará las bases de datos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo los existentes en formato digital para la sección Folio Real e información existente en papel. Asimismo, a fin de garantizar los más altos estándares de calidad de los productos derivados del SICAR, su diseño brindará garantías para el acceso eficiente de los datos en tiempos aceptables; contará con los mecanismos tanto de seguridad como aquellos necesarios para el intercambio de datos; y definirá el sistema de coordenadas a utilizar y especificaciones técnicas para el manejo de la información a nivel nacional y departamental.

#### **C. Viabilidad económico-financiera**

- 4.5 Se espera que con el Programa propuesto, los costos de transacción asociados con el acceso restringido a los servicios de registro fuera de Asunción, la falta de conocimiento de las bondades del registro y la lentitud del trámite de inscripción, se vean reducidos. Se estima que los ahorros asociados con la reducción de estos costos generarán una mayor demanda por los servicios de registro, especialmente en los tres departamentos a ser atendidos por el Programa.
- 4.6 El costo económico anual de cada oficina departamental de la DGRP, incluyendo el costo asociado con operaciones catastrales de la SNC en las mismas, se estimó en US\$63.200. Este monto incluye salarios de los 10 funcionarios de estas dos entidades que laborarán en cada oficina (US\$30.000), mantenimiento (US\$10.800), y gastos anualizados de transferencia de funcionarios (US\$5.000) e inversiones (US\$17.400). Para anualizar estos últimos gastos se utilizó una tasa de descuento de 12% y una vida útil del equipo de cinco años. Considerando que aproximadamente un 70% de las transacciones catastrales requieren algún tipo de transacción en el registro de inmuebles, y que los actuales aranceles catastrales (US\$2.50 por transacción) y tasas registrales (en promedio, US\$12 por transacción) se mantienen constantes en el tiempo, el número de transacciones catastrales que deben atenderse anualmente para cubrir el costo económico de cada oficina es de 5,800. Esta demanda es posible de ser alcanzada en las oficinas de Itapúa y Alto Paraná, departamentos en los cuales actualmente se procesan cerca de 9.300 y 10.100 transacciones en el catastro por año. En el caso de Caaguazú, este número es de 5.300, pero se espera una mayor demanda una vez puestas en marcha las mesas distritales de mantenimiento catastral en este departamento.

#### **D. Impacto socio-ambiental**

- 4.7 Al buscar mejorar la situación irregular de tenencia de la tierra, el Programa contribuirá en el largo plazo a: (i) incrementar los niveles de inversión tanto productiva como aquella relacionada con la conservación de suelos; y (ii) permitir el acceso de muchos productores y grupos de bajos ingresos a los beneficios económicos derivados de derechos de propiedad claros, tales como crédito y

mercado de tierras. Asimismo, agilizando el mercado de tierras, el Programa coadyuvará a una mejor distribución de la tierra en el largo plazo en Paraguay.

- 4.8 El Programa no prevé acciones ambientales negativas. Mas bien, el Programa al continuar apoyando acciones que el Gobierno de Paraguay ha venido realizando en materia de ordenamiento territorial en el país, contribuirá al manejo adecuado de los recursos naturales y medio ambiente. A través del PRUT, se estableció un sistema de información geográfico a fin de formular e implementar una estrategia de ordenamiento territorial, cuyo objetivo principal es incentivar prácticas de manejo de recursos naturales como base para el desarrollo agrícola sostenible. Como parte de la implementación del Sistema de Información Geográfico en el MAG, las siguientes actividades fueron ejecutadas: (i) la creación de un inventario de información socioeconómica y sobre recursos naturales existente; (ii) la preparación de mapas temáticos de suelos, uso actual de la tierra, cobertura forestal primaria y aptitud de tierras para la Región Oriental; (iii) el establecimiento de un sistema informático de acceso múltiple; y (iv) la capacitación del personal de la Sub-Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del MAG. Asimismo, el PRUT financió el establecimiento de un laboratorio de suelos en la Universidad Nacional, así como dos estudios destinados al análisis y recomendaciones de políticas públicas que afectan prácticas de uso de suelos, especialmente asentamientos, caminos, crédito, y protección de comunidades indígenas, así como al análisis detallado del marco legal ambiental dirigido a mejorar el rol de los sectores público y privado en la promoción del uso racional de la tierra y el ordenamiento territorial.
- 4.9 El Programa amplía las acciones anteriores en materia de ordenamiento territorial con el establecimiento del SICAR. El SICAR consolidará y mantendrá una base de datos catastrales integrada con una base de datos registrales, la cual estará intercomunicada con el SIG del MAG y con el Sistema de Nacional de Información Ambiental de la Secretaría del Ambiente (SEAM). El SICAR mantendrá información diferenciada por inmueble acerca de la situación inmueble de, e.g., las comunidades indígenas, mujeres cabeza de familia, tierras en las Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y áreas de dominio privado o público con restricciones de uso por consideraciones ambientales. La información predial básica del SICAR estará a disposición del MAG, SEAM, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Gobiernos Locales y organizaciones civiles.
- 4.10 En términos de la situación de género, el nuevo marco normativo establecido por la Ley 1863/02 Estatuto Agrario establece que la Reforma Agraria promoverá el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra. La ley establece que la mujer cabeza de familia tiene el primer orden de preferencia para la adjudicación de tierras, siempre y cuando la posesión de la misma haya sido pacífica, o cuando exista ocupación conjunta. En el caso del pago de las tierras, la mujer tiene cinco años adicionales al plazo de ley. En los títulos de propiedad expedidos para fines de adjudicación consta el nombre del titular y el de su cónyuge, en el caso de matrimonio, o a nombre del hombre y de la mujer, en caso de uniones de hecho con más de un año de duración.

- 4.11 En materia de asuntos indígenas, el Estatuto de Comunidades Indígenas (Ley 904/81) establece los procedimientos para reconocer, transferir y registrar en forma gratuita e indivisa y libre de todo gravamen las tierras ocupadas tradicionalmente por comunidades indígenas con personería jurídica. En caso de no tener dicha personería, el INDI actúa como el agente oficioso hasta tanto la comunidad obtenga su personería. Este instituto realiza las siguientes acciones de apoyo a comunidades indígenas en materia de regularización de la tenencia de sus tierras: (i) actualización y saneamiento del liderazgo de las comunidades; (ii) reconocimiento de personería jurídica; (iii) saneamiento de la propiedad indígena, incluyendo la mensura administrativa y preparación del plano de la propiedad indígena, determinación de problemas de explotación ilegal de recursos forestales, invasión de campesinos o de cualquier otra índole, y el acompañamiento de las denuncias correspondientes; y (iv) transferencia de los inmuebles a nombre de la comunidad, que incluye la gestión ante municipalidades, escribanías (incluyendo el apoyo para el traslado del líder indígena hasta la oficina del Escribano) y la DGRP. Si las tierras indígenas tituladas son invadidas, acciones legales de desocupación y/o restitución son iniciadas tanto por el IBR como por el INDI. Según el INDI, actualmente existen alrededor de 431 comunidades indígenas reconocidas en el Paraguay y cerca de un millón de hectáreas de tierras comunitarias tituladas. El INDI recibirá asistencia técnica a través de la operación Fortalecimiento del Instituto Paraguayo del Indígena (TC-02-04-00-8-PR) para hacer más eficiente el desempeño de sus funciones tanto de formulación de políticas públicas que orienten las acciones dirigidas a los pueblos indígenas como de coordinación con los sectores públicos y privados para la ejecución de programas que promuevan el desarrollo de las comunidades indígenas del país.
- 4.12 El Programa no clasifica como proyecto PTI/SEQ. Sin embargo, el Programa estará realizando acciones de mejora de la administración de la tierra en dos departamentos con un porcentaje de población con ingresos familiares por debajo la línea de pobreza mayor al promedio nacional. En los departamentos de Caaguazú e Itapúa estos porcentajes son 60,6% y 36,8%, respectivamente según la última encuesta MECOVI de 1999. Esta misma encuesta señala que este porcentaje a nivel nacional es 34,4%.

## **E. Beneficios**

- 4.13 Al atender los factores que contribuyen a la actual situación irregular de la tenencia de tierras en Paraguay, el Programa generará beneficios directos asociados con: (i) la eliminación de importantes barreras a la inscripción de transacciones en el registro de inmuebles, tales como los ahorros generados a la población en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú por la ampliación de acceso de la población fuera de Asunción a los servicios de registro, el incremento de productividad por la agilización del trámite de inscripción de transacciones o modificaciones, y la posible reducción del costo del registro una vez modernizada la gestión administrativa del DGRP; (ii) el incremento de la seguridad jurídica, tales como los beneficios indirectos en términos de manejo impositivos y ambiental al mantenerse actualizado el catastro del país; y (iii) el establecimiento del marco legal para corregir los problemas ocasionados por el proceso de adjudicación de inmuebles dentro de la Reforma Agraria, tales como el flujo futuro de ingresos

netos asociados con la puesta en marcha de programas de regularización de la tenencia de la tierra.

- 4.14 En el largo plazo, acciones destinadas a mejorar la situación de la tenencia de la tierra en Paraguay y el otorgamiento de derechos de propiedad plenos a sus ocupantes generarán beneficios de tres tipos:
- a. Menor incertidumbre sobre la propiedad y un mayor acceso a los mercados financieros de productores con capacidad de endeudamiento, lo cual incentivará inversiones necesarias tanto para elevar la productividad como para preservar la calidad de los suelos en un sector estratégico de la economía como la agricultura. El sector agrario genera el 26% del producto interno bruto y los productos agrícolas, pecuarios y forestales representan el 90% del total de las exportaciones del país. Además de su importancia macroeconómica, el sector agrario da trabajo al 35% de la población económicamente activa. Este rol preponderante de la tierra en el desarrollo económico de Paraguay, obliga a contar con derechos de propiedad claros y completos sobre el recurso. Esto es especialmente importante en Paraguay, donde la oferta de tierras aptas para la agricultura es limitada. Asimismo, una situación regular de tenencia de la tierra, agiliza el mercado inmobiliario permitiendo la transferencia de tierras hacia usos más eficientes en el sector rural.
  - b. Mayor acceso a los beneficios derivados de este recurso como activo a muchas familias rurales con escaso capital económico que dependen de la agricultura como su principal fuente de ingreso. Esto es especialmente crítico para las familias rurales que poseen entre 2 y 20 hectáreas (45% del total), grupo social con el menor ingreso promedio per cápita en el país que alberga al 71% de los pobres y 76% de los pobres extremos en estas zonas según las encuestas MECOVI de 1997/98. La falta de derechos de propiedad plenos sobre la tierra mantiene a estos grupos sociales excluidos del mercado del recurso, consolidando los niveles de pobreza en el sector rural.
  - c. Mayor efectividad del impuesto inmobiliario como mecanismo para promover el uso productivo del recurso, estimular la institucionalidad del mercado inmobiliario e incentivar la descentralización al ampliar una fuente de ingresos propios de las municipalidades. Estas acciones incluyen la formación y mantenimiento de un catastro con información jurídica, geográfica y económica precisa y concordante con la realidad de campo.

## **F. Riesgos**

- 4.15 El riesgo asociado con el logro del objetivo del Programa es la falta de aprobación del marco legal para llevar a cabo la regularización de la propiedad predial y para formalizar la actividad catastral y su vinculación con el registro de inmuebles. Este riesgo será minimizado dentro del Programa mediante la ejecución de talleres para la divulgación de los proyectos legales, así como talleres temáticos de discusión y consenso de temas específicos a los cuales serán invitados miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como miembros de la sociedad civil.

- 4.16 El principal riesgo asociado con el logro del propósito del Programa es la generación de una demanda limitada por los servicios del registro de inmuebles, especialmente en los Departamentos a ser atendidos por el Programa. Este riesgo está siendo minimizado a través de la puesta en marcha de la campaña de difusión y promoción del registro de inmuebles.

**PARAGUAY**  
**PROGRAMA DE CATASTRO REGISTRAL Y REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (PR-0132)**

**PLAN DE ADQUISICIONES**

DESCRIPCIÓN	Financiamiento(%)		Modalidad <sup>a/</sup>	Entidad responsable <sup>b/</sup>	Fecha de Publicación (año-semestre)
	BID	Local			
A. CONSULTORIAS Y SERVICIOS ESPECIALIZADOS					
Elaboración del marco legal para la formación del Catastro Registral y preparación de manuales técnico-operativos. Lotes: Varios Monto: US\$160.000	100	0	CPN	SNC/DGRP	2003-I
Implementación del SICAR (incluye adquisición de equipo informático) Lote: 1 Monto: US\$3.230.000	100	0	CPI	SNC/DGRP	2003-I
Conversión a formato digital de matrículas inmobiliarias, fichas catastrales y cartografía urbana Lote: 1 Monto: US\$ 2.500.000	100	0	CPI	DGRP/SNC	2003-I
Campaña departamental para la divulgación de bondades del registro Lote: 1 Monto: US\$100.000	100	0	CPN	DGRP	2003-I
Capacitación funcionarios de la DGRP Lote: 1 Monto: US\$220.000	100	0	CPI	DGRP	2003-I
Estudio: Gestión administrativa de la DGRP. Lote: 1 Monto: US\$80.000	100	0	CPN	DGRP	2003-I
Estudios: Preparación de manuales metodológicos, y Estrategia para el Registro de Agrimensores de Paraguay Lote: 1 Monto: US\$80.000	100	0	CPN	SNC	2003-I
Capacitación de funcionarios del SNC Lote: 1 Monto: US\$131.000	100	0	CPN	SNC	2003-I
B. BIENES					
Equipo informático y de oficina: Oficinas Departamentales DGRP Lotes: 3 Monto: US\$140.000	100	0	LPN	DGRP	2004-I
Equipo informático y de oficina: Desconcentración de funciones de catastro Lote: 1 Monto: US\$20,000	100	0	LPN	SNC	2004-I
Equipo informático y mensura: Delimitación distrital y Mesas distritales para el mantenimiento de la información inmobiliaria. Lotes: Varios Monto: US\$246.000	100	0	LPN	SNC	2003-I

a/ LPI: Licitación Pública Internacional; LPN: Licitación Pública Nacional; CPI: Concurso Público Internacional; CPN: Concurso Público Nacional

b/ SNC: Servicio Nacional de Catastro; DGRP: Dirección General de Registros Públicos.

**PARAGUAY**  
**PROGRAMA DE CATASTRO REGISTRAL Y REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (PR-0132)**

**MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

<b>SÍNTESIS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>OBJETIVO</b>			
Promover el uso eficiente del recurso tierra y contribuir con el ordenamiento territorial del Paraguay.	Aumento del número de predios regularizados en el país		El proceso de saneamiento integrado de la propiedad al catastro registral puede iniciarse al final del Programa.  Agencias dedicadas a la administración de tierras cuentan con los recursos necesarios para operar eficientemente.
<b>PROPÓSITO</b>			
La administración de las tierras del país mejorada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El rendimiento por registrador en la DGRP incrementado de 6 a 24 entradas procesadas por día, con más del 90% evacuadas en el mismo día, al final del Programa.</li> <li>Recomendaciones para modernizar la gestión administrativa de la DGRP implantadas al final del Programa.</li> <li>Oficinas conjuntas de la DGRP y el SNC en las capitales de los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú, en operación y generando anualmente ingresos totales equivalentes al costo económico de su funcionamiento, al final del Programa.</li> <li>100 expedientes por visita revisados y 30 transacciones inmobiliarias procesadas por mesas en los distritos atendidos al final del Programa.</li> <li>Normas y procedimientos para la formación y actualización catastral, así como para la elaboración de cartografía implantadas al final del Programa.</li> <li>Registro habilitante de agrimensores del Paraguay implantado al final del Programa.</li> </ul>	Informes de seguimiento del SNC a los 36 meses de la ejecución del Programa.	El Congreso aprueba las disposiciones legales para la formación del Catastro Registral, con las características principales contenidas en los borradores respectivos, durante la ejecución de la operación.
<b>COMPONENTES / RESULTADOS</b>			
1. <u>Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral.</u> Seguridad jurídica elevada de los títulos de propiedad inscritos en el registro de inmuebles.	1.1 Proyecto de Ley para la formación del Catastro Registral presentada al Poder Legislativo a los 18 meses de la ejecución del Programa.  1.2 Sistemas de información catastral y registral vinculados mediante tecnología informática al final del Programa.	Informe de seguimiento del SNC a los 24 y 36 meses de la ejecución del Programa.  Copias del anteproyecto de Ley a los 18 meses de la ejecución del Programa.	Se genera la demanda esperada por los servicios del registro inmobiliario.

SÍNTESIS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>2. <u>Modernización del sistema de registro.</u>  Barreras a la inscripción de transacciones en el registro inmobiliario reducidas.</p> <p>3. <u>Modernización del sistema de catastro.</u>  Operaciones de formación, actualización y mantenimiento catastral mejoradas.</p>	<p>2.1 Un millón de matrículas inmobiliarias, 300.000 registros no inmobiliarios, fichas catastrales de un millón de inmuebles urbanos y 682.000 inmuebles rurales, y toda la cartografía urbana en formato análogo del país convertidas en archivo digital y migradas al SICAR al final del Programa.</p> <p>2.2 Tres oficinas descentralizadas de la DGRP / SNC en las capitales de los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú, intercomunicadas con Asunción vía SICAR, realizando funciones delegadas de catastro y registro al final del Programa.</p> <p>3.1 36 mesas distritales para la actualización de la información predial realizando 9, 15 y 10 visitas por semestre en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú, respectivamente, al final del Programa.</p> <p>3.2 25 municipios en el Departamentos de Caaguazú y 10 en el norte del Departamento de Alto Paraná delimitados físicamente al final del Programa.</p>		