



**INDERT**

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra  
Tacuary 276

**RESOLUCION P. N° 1192 /19**

**POR LA CUAL SE APRUEBA EL PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2019-2023 DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT).-**

Asunción, 16 de **ABRIL** de 2019.

**VISTO:** El Memorándum G.P.P. N° 149/2019, de fecha 10 de abril de 2019; de la Ing. Agr. Liliana Miranda, Gerente de Políticas y Planificación; y,

**CONSIDERANDO:** Que, el citado memorándum expresa cuanto sigue:..." remitir adjunto documento correspondiente al Plan Estratégico Institucional 2019-2023, el cual fue elaborado, mediante un diálogo estructurado con los técnicos y grupos de interés del INDERT de manera participativa en diferentes talleres, tanto a nivel central como en el interior. El documento, constituye el principal instrumento de gestión del INDERT, que en el marco de las políticas nacionales, sectoriales e institucionales, orienta la gestión estratégica de mediano plazo de la institución, direccionando la inversión pública para los próximos años de modo a posibilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de desarrollo agrario, respondiendo a las demandas prioritarias de la población. Asimismo, el Plan Estratégico Institucional, presenta una coherencia con el marco legal institucional, señalando en forma concreta las debilidades y potencialidades de la gestión, formulando sobre los mismos la Misión y la Visión del Plan, considerando las oportunidades y las amenazas externas, así como las fuerzas y debilidades internas, planteando adecuados y posibles objetivos con acciones concretas y estratégicas para su ejecución, monitoreo y evaluación. Se solicita la aprobación correspondiente vía Resolución de Presidencia."

Que, la Ley N° 2419/2004 "QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT" establece en su Art. N° 14 Atribuciones y funciones del Presidente: Numeral 2) inciso a) dictar los reglamentos y disponer las medidas necesarias para el cumplimiento del objetivo del Instituto, de acuerdo a las prescripciones de la presente Ley;

**POR TANTO,** en uso de sus atribuciones;

**EL PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA**

**R E S U E L V E :**

**Art. 1°.- APROBAR el PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2019-2023,** el cual constituye el principal instrumento de gestión estratégica institucional, alineado con el marco de políticas nacional y sectorial, en el corto y mediano plazo que forma parte integral de la presente Resolución.-



H M T R - I N D E R T - 2 0 1 9



**INDERT**

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra  
Tercera 276

INDERT R.P. N° 1192 /19

**POR LA CUAL SE APRUEBA EL PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL (PEI) 2019-2023 DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT).-**

Asunción, 16 de ABRIL de 2019.

**Art. 2°.- DISPONGASE** la difusión e implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023, aprobado por el Artículo precedente, a través de los Planes Operativos Anuales de las diferentes dependencias del INDERT.-

**Art. 3°.- COMUNÍQUESE** a quienes corresponda y cumplido, archívese.--

  
Abog. Juan Angel Gonzalez Fretes  
Secretario General

ABOG. JUAN ANGEL GONZALEZ FRETES  
SECRETARIO GENERAL

  
AGRI. HORACIO MANUEL TORRES BENITEZ  
Presidente

AGRI. HORACIO MANUEL TORRES BENITEZ  
PRESIDENTE DEL INDERT



\* H M T B I N D E R T 2 0 1 9 \*

2019



TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente



## [ PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL 2019 - 2023 ]

*El "Plan Estratégico Institucional 2019-2023" constituye el principal instrumento de gestión, que en el marco de las políticas nacionales, sectoriales e institucionales, orienta la gestión estratégica de mediano plazo de la institución, de modo a posibilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el marco normativo y respondiendo a las demandas prioritarias de la población.*



## Contenido

1	PRESENTACION.....	3
2	MISION, VISION, PRINCIPIOS Y VALORES .....	4
2.1	Misión .....	4
2.2	Visión .....	4
2.3	Principios y Valores .....	4
3	ANÁLISIS ESTRATÉGICO GLOBAL .....	6
3.1	Políticas Públicas.....	6
3.1.1	Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, Agenda 2030.....	6
3.1.2	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.....	7
3.1.3	Marco Estratégico Agrario Directrices Básicas 2014/2018 .....	8
3.1.4	Políticas Institucionales Básicas – Art. 7 de la Ley N° 2419/2004. ....	10
3.2	Marco Normativo .....	11
3.3	Análisis interno y externo .....	12
3.3.1	Fortalezas .....	13
3.3.2	Oportunidades .....	13
3.3.3	Debilidades.....	13
3.3.4	Amenazas .....	14
4	PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL.....	15
4.1	Contexto General del Sector Agrario .....	15
4.2	Bases del Plan Estratégico Institucional.....	26
4.3	Objetivos, Programas e Indicadores Estratégicos .....	27
4.3.1	Objetivos Institucionales .....	27
4.3.2	Programas Estratégicos .....	27
4.3.3	Objetivos e Indicadores .....	39
4.3.4	Plan de Acción, e Indicadores .....	40
4.4	Seguimiento y Evaluación.....	42



## 1 PRESENTACION

La Reforma Agraria es un compromiso de rango constitucional, la aplicación de este mandato es una necesidad impostergable para la sociedad rural ante su potencial transformador para la creación de empleo, seguridad y soberanía alimentaria, garantía de ingresos; en suma su abordaje, permite generar condiciones para la dignidad, libertad y construir el sendero de democracia con equidad y justicia social para los que genuinamente trabajan la tierra.

En la concepción del presente Plan Estratégico fueron considerados, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, así como el Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas 2014-2019 y contempladas el desarrollo de acciones esenciales y transversales tales como: la promoción de igualdad de género; la garantía para las comunidades de los pueblos originarios; la regularización de los espacios comunitarios; el respeto al medio ambiente en cuanto al uso racional y sostenible de los recursos naturales, mediante enfoques productivos adecuados a la planificación física de los asentamientos; así como la adecuada selección de beneficiarios (agricultores – trabajadores rurales) a ser asentados en las nuevas parcelas, al igual que en lotes recuperados de colonias antiguas.

La reforma agraria como componente del desarrollo rural y su significativa implicancia social, naturalmente requiere la masividad de la intervención de las demás entidades del estado, que tienen a su cargo la promoción económica y social de sus demandantes, y la combinación de calidad y eficiencia en la aplicación de los recursos del Estado, en concordancia con el sector privado.

A este efecto se tiene previsto en el presente Plan, acciones concertadas con las entidades vinculadas a cada sector, de manera a lograr un efecto sinérgico mediante la adecuada y oportuna intervención. Igualmente a este efecto se promoverá, con un enfoque de desarrollo territorial la participación de los diversos actores sociales y en especial los gobiernos locales, a cuyo efecto se tomarán las provisiones de forma a lograr la participación efectiva de los mismos.

El presente Plan fue elaborado, mediante un diálogo estructurado con los técnicos del INDERT a partir de las siguientes premisas:

**LA PARTICIPACIÓN**, a efectos de enfatizar la importancia del proceso sobre el producto de la planificación. **LA COORDINACIÓN**, que como principio reconoce la interdependencia de las actividades. **LA INTEGRACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL**, que enfatiza la necesidad de integrar tanto las diferentes unidades administrativas como los distintos niveles gerenciales de la organización. **LA CONTINUIDAD**, que señala el compromiso de la planificación con la sostenibilidad de actividades; lo cual fundamenta de que los Planes de cada Gerencia deberán de ser permanentemente evaluados y actualizados en función a la coyuntura social, financiera y demás supuestos sobre los cuales fueron elaborados.



## 2 MISION, VISION, PRINCIPIOS Y VALORES

El *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT*, es una Entidad del Estado, creada por Ley N° 2419/04 como persona jurídica autárquica de derecho público. Mantiene relaciones con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El Instituto tiene su domicilio en la Capital de la República y establece en el interior del país las dependencias requeridas para el cumplimiento de sus fines.

Según la Ley N° 2419 del 15 de julio del 2004, *“El Instituto tendrá por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, Artículos 114°, 115°, y 116°*

*Para ello el Instituto adecuará la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental.”*

### 2.1 Misión

Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

### 2.2 Visión

En el Paraguay existe un acceso equitativo a la tierra, a una agricultura diversificada, sostenible y a los factores que contribuyen al logro de un desarrollo humano, en condiciones de seguridad jurídica y administrativa, con la participación solidaria y comprometida de la sociedad.

### 2.3 Principios y Valores<sup>1</sup>

El *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* adoptará un conjunto de principios a los cuales se adscriben todas las personas y grupos de la organización, mediante la divulgación de normas internas e ideales institucionales que determinan la forma correcta en que la entidad debe ser percibida, tanto internamente como frente a los grupos de interés externos. Esos principios son:

<sup>1</sup> Código de Ética del INDERT aprobada por Resolución N°0540/2008



- **Principio 1:** El INDERT existe para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida del campesinado y su derecho al acceso a la tierra propia.
- **Principio 2:** La esencia de la administración pública es servir a la ciudadanía.
- **Principio 3:** El interés general prevalece sobre el interés particular.
- **Principio 4:** Los recursos del Estado son sagrados y están destinados exclusivamente al bien común.
- **Principio 5:** La gestión pública abierta a la contraloría ciudadana.

El *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* también adoptará un conjunto de valores propios, entendidos como los atributos y cualidades deseables de las personas que trabajan con la entidad y que hacen referencia a la forma de ser y actuar de los individuos. Posibilitan la construcción de un entorno favorable y de una convivencia satisfactoria y digna para sus miembros y contribuyen a llevar a la práctica los principios éticos. Tales valores personales son los siguientes:

- **Valor 1: RESPONSABILIDAD**

Asumir y hacerse cargo de las consecuencias de las propias acciones. Estudiamos, prevenimos los riesgos propios de las actividades que realizamos; cumplimos con las normas en la realización de nuestras funciones.

- **Valor 2: IMPARCIALIDAD**

Actuar sin discriminación ni favoritismo de ninguna índole. Nuestra actuación va destinada a todos los sectores de la población campesina.

En la gestión del talento de la institución, garantizamos las mismas condiciones para todos los funcionarios en los procesos de selección, capacitación, evaluación y promoción.

- **Valor 3: EFICIENCIA**

Capacidad de hacer gestión para obtener resultados con los medios disponibles. Ejecutamos con diligencia y racionalidad los planes, programas y proyectos de la Institución, focalizando el uso de los recursos disponibles hacia la solución de los problemas y necesidades del campesinado.

- **Valor 4: COMPROMISO**

Hacer propia la misión de la entidad y actuar en consecuencia para lograr su cumplimiento.

Asumimos la misión y el objetivo de la Institución, siguiendo los lineamientos trazados por la organización para el logro de sus fines.



– **Valor 5: HONESTIDAD**

Respetar, cuidar y proteger los recursos públicos. Protegemos los bienes públicos para asegurar que siempre estén destinados al bien del campesinado y les damos uso exclusivamente para el logro de los fines institucionales.

– **Valor 6: TRANSPARENCIA**

Desempeñamos nuestras tareas dentro de un marco de transparencia. Suministramos información amplia y oportuna a los requerimientos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y a la Contraloría general de la República.

Rendimos cuenta de nuestra gestión y damos apertura al examen de control social.

### 3 ANÁLISIS ESTRATÉGICO GLOBAL

#### 3.1 Políticas Públicas

Para identificar los aspectos estratégicos que deben orientar el accionar inmediato del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, es imprescindible identificar y evaluar las implicaciones que sobre ella tienen las políticas vigentes, tanto en el ámbito de las políticas generales de desarrollo, como en aspectos particulares de las políticas sectoriales relacionados con el desarrollo agropecuario y rural.

Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que en la actualidad existen múltiples elementos orientadores de la política pública rural para el corto y mediano plazo. Es una circunstancia muy afortunada de cara al reto de dotar al país de una institución que realmente le sirva para producir los cambios que se requieren para acelerar el desarrollo de los territorios rurales nacionales. En particular, resultan especialmente importantes los siguientes elementos:

- a) Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS 2030
- b) Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
- c) Sistema de Protección Social (Vamos)
- d) Marco Estratégico Agrario Directrices Básicas 2014/2018 - “...del crecimiento económico disociado al crecimiento socialmente inclusivo, ambientalmente sostenible y territorialmente integrador.”

#### 3.1.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, Agenda 2030

En 2015, los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Para hacer frente al desafío de alcanzar las metas establecidas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, Paraguay formó una Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos internacionales asumidos en el marco de los ODS (Comisión ODS Paraguay 2030). Esta Comisión fue creada por decreto del Poder Ejecutivo N°5887 del 6 de setiembre del 2016.

De los 17 ODS, las acciones del INDERT deberán contribuir al cumplimiento de:

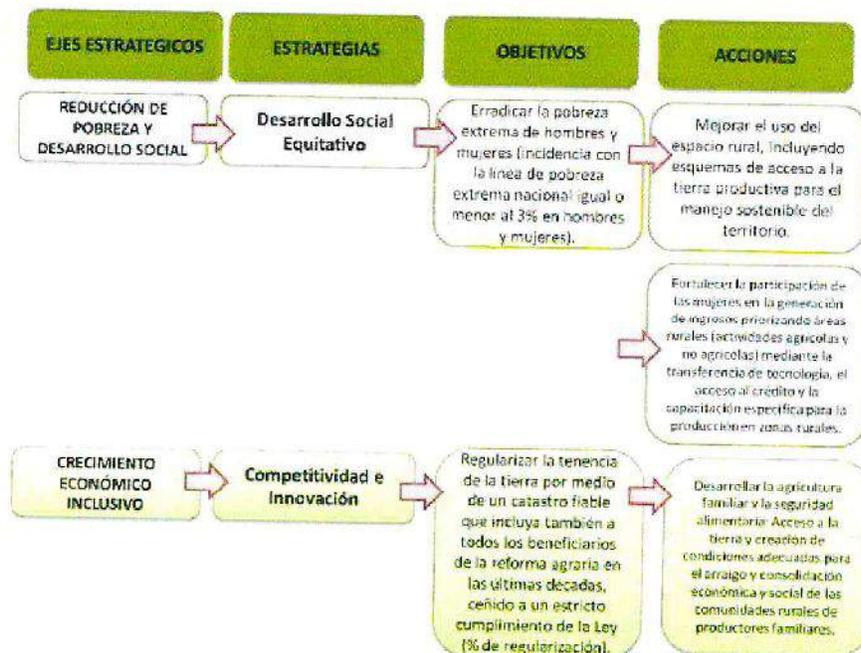
- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, con la Meta 1.4 *"Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación"*.
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, con la Meta 2.3 *"Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas"*.
- Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; con la Meta 5.a *"Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales"*.

### 3.1.2 Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

Es preciso señalar que la estrategia del *Instituto nacional de Desarrollo rural y de la Tierra - INDERT* debe estar enmarcada en los grandes ejes estratégicos aprobados para el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que se refieren a: 1. reducción de la pobreza y desarrollo social, 2. crecimiento económico inclusivo, y cada eje estratégico incorporará cuatro líneas transversales: (i) la igualdad de oportunidades, (ii) la gestión pública eficiente y transparente, (iii) el ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) la sostenibilidad ambiental.

La interacción de los 3 ejes estratégicos con las 4 líneas transversales, resulta en 12 estrategias que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030.

**Ilustración 1**  
Alineación Estratégica del PEI con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030



Fuente: Elaboración propia

### 3.1.3 Marco Estratégico Agrario Directrices Básicas 2014/2018

El *Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas, MEA 2014/2018*, responde al compromiso del Gobierno Nacional de encarar el proceso de desarrollo del sector agrario y rural de manera ordenada, transparente y eficiente. Es un documento de alcance sectorial que involucra al conjunto de instituciones agrarias propiciando una gestión integrada, estratégica y operativamente consistente, con sentido de Estado.

El MEA referencia un conjunto de políticas y estrategias para el desarrollo agrario y rural; es una hoja de ruta diseñada con visión de largo plazo, construida a base de consensos en torno a una orientación renovada y duradera del proceso de desarrollo sectorial, con proyección y enfoque territorial.

El Plan Estratégico Institucional del INDERT se encuentra alineado con esta política sectorial de manera a contribuir con su Objetivo General *“Incrementar en forma sostenida la competitividad de la producción agraria en función de las demandas de*



*mercado, con enfoque de sistemas agroalimentarios y agroindustriales sostenibles, socialmente incluyentes, equitativos, territorialmente integradores, de modo de satisfacer el consumo interno de alimentos, así como la demanda del sector externo e impulsando otras producciones rurales no agrarias generadoras de ingreso y empleo, para contribuir a la reducción sustantiva de la pobreza”; y con su objetivo específico “Mejorar la calidad de vida con reducción sustantiva de la pobreza en la AF, generando las condiciones institucionales adecuadas que posibiliten a sus miembros, acceder a los servicios impulsores del arraigo y del desarrollo, promoviendo la producción competitiva de alimentos y de otros rubros comerciales generadores de ingreso, concurrentes a la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario y agroindustrial”.*

De los 6 Ejes Estratégicos del MEA, el INDERT contribuye con:

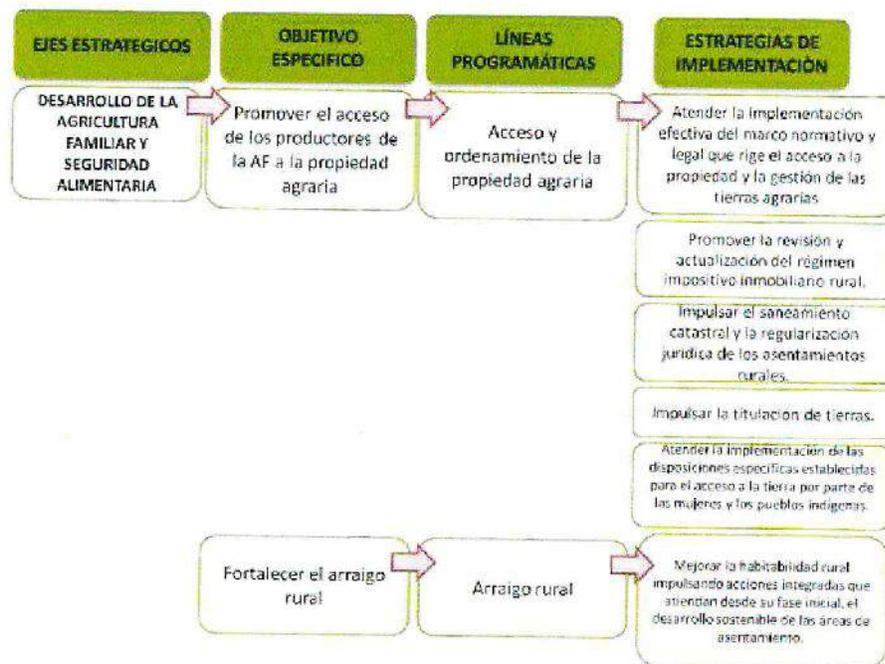
- EJE 2. Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria: cuyo Objetivo General es *“Contribuir en el proceso orientado a mejorar la calidad de vida con reducción sustantiva de la pobreza en la AF, generando las condiciones institucionales adecuadas que posibiliten a sus miembros, acceder a los servicios impulsores del arraigo y del desarrollo, promoviendo la producción competitiva de alimentos y de otros rubros generadores de ingreso, concurrentes a la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario y agroindustrial”* y con los Objetivos Específicos:
  - o *Promover el acceso de los productores de la AF a la propiedad agraria;*
  - o *Fortalecer el arraigo rural*
  - o *Fortalecer la participación efectiva de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en los programas específicos de desarrollo agrario.*

Y sus correspondientes líneas programáticas: Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria, Arraigo rural, con las estrategias de implementación definidas para el Acceso a la tierra y arraigo rural:

- Atender la implementación efectiva del marco normativo y legal que rige el acceso a la propiedad y la gestión de las tierras agrarias.
- Atender los lineamientos técnicos y normativos para la constitución de los asentamientos agrarios sobre base de enfoque territorial.
- Promover la revisión y actualización del régimen impositivo inmobiliario rural.
- Impulsar el saneamiento catastral y la regularización jurídica de los asentamientos rurales.
- Impulsar la titulación de tierras.
- Atender la implementación de las disposiciones específicas establecidas para el acceso a la tierra por parte de las mujeres y los pueblos indígenas.
- Mejorar la habitabilidad rural impulsando acciones integradas que atiendan desde su fase inicial, el desarrollo sostenible de las áreas de asentamiento.



**Ilustración 2**  
**Alineación Estratégica del PEI con el Marco Estratégico Agrario Directrices**  
**Básicas 2014/2018**



Fuente: Elaboración propia

**3.1.4 Políticas Institucionales Básicas – Art. 7 de la Ley N° 2419/2004.**

La realización de los objetivos del Instituto comporta el desarrollo de las siguientes líneas básicas de política institucional:

- a) participar en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro en la formulación y aplicación de cuanto le compete, y así mismo, sanear y regularizar la tenencia de la tierra en las áreas de asentamientos, de modo a eliminar la posesión informal de los inmuebles, creando condiciones institucionales y procedimientos eficaces que posibiliten la difusión y el fortalecimiento del régimen de propiedad inmobiliaria rural privada, como base del Desarrollo Agrario y Rural;
- b) promover y apoyar la capacitación y organización de las familias asentadas de modo a fortalecer la autogestión y la co-gestión, en el proceso de desarrollo;

- c) promover y apoyar la reestructuración productiva de las explotaciones, orientándolas a la consecución de la seguridad alimentaria y asimismo, a las exigencias, opciones y restricciones que presentan los mercados;
- d) promover el acceso a la tierra para el sector campesino fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción;
- e) promover, apoyar y estimular la creación de Organizaciones de Productores y Productoras Rurales e incrementar sus capacidades como agentes económicos y como actores sociales en función a los requerimientos del sector, de modo a crear condiciones efectivas para el acceso a los servicios institucionales de promoción y desarrollo, así como su integración efectiva a los sistemas públicos y privados de decisiones;
- f) promover una cultura productiva que incorpore, en consonancia con las normas ambientales vigentes y políticas establecidas, condiciones de uso racional de los recursos naturales, para el logro de la efectiva sostenibilidad;
- g) promover y apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino, propiciando otras actividades productivas practicadas por el núcleo familiar; y,
  - h) crear y coordinar la instalación de infraestructura básica de asentamiento y arraigo, de conformidad a los objetivos de la presente Ley.

### 3.2 Marco Normativo

El Plan estratégico se enmarca en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que afectan al funcionamiento y orientan las acciones del Instituto, entre las principales las siguientes:

- Constitución Nacional de la República del Paraguay, Artículos 64, 109, 114, 115 y 116. De la Propiedad Comunitaria (indígenas). De la Propiedad Privada, De los objetivos de la Reforma Agraria, De las Bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural y de los Latifundios improductivos.
- Ley N° 622/1960 "De las colonizaciones y urbanizaciones de hecho".
- Ley 1372/88 Que establece un régimen para la regularización de los Asentamientos de las Comunidades Indígenas
- Ley N° 1535/1999 "De Administración Financiera del Estado".
- Ley N° 904/1981 "Del Estatuto de las Comunidades Indígenas", Artículos 21, 22, 23, 24 y 46. Asentamientos en tierras fiscales.
- Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública".
- Ley N° 1863/2002 "Que Establece el Estatuto Agrario".
- Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas"
- Ley N° 2419/2004 "Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra" - INDERT".
- Ley N° 2531/2004 "Que modifica el artículo 16 de la Ley N° 2002/02" , "Que modifica varios artículos de la Ley N° 1863/02, y Los Artículos 17, 58, 90 Y 93 De La Ley N° 1863/02."Que Establece el Estatuto Agrario.



- Ley N° 2532/2005 "Que establece la zona de seguridad fronteriza".
- Ley N° 4682/2012 "Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria de Estado"
- Ley 4758\_12 Que Crea el Fondo De Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
- Ley N° 5446/2015 "Políticas públicas para mujeres Rurales". Artículo 8 - Promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales.
- Ley el PGN para el ejercicio fiscal vigente.
- Decreto que reglamenta la Ley que aprueba el PGN para el ejercicio fiscal vigente.
- Resolución de Presidencia del INDETER N° 588/2008 "Que establece y aprueba el manual de funciones".
- Resolución de Presidencia del INDETER N° 121/2017 "Por la cual se actualiza el organigrama y la estructura organizativa del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDETER".

### 3.3 Análisis interno y externo

Para la construcción del Plan Estratégico de mediano y corto plazo, uno de los instrumentos utilizados para dicho direccionamiento estratégico consistió en la elaboración de una matriz FODA que es una herramienta analítica que permitió acopiar información relevante sobre la situación actual del INDETER, con el propósito de identificar y examinar sus debilidades y fortalezas internas, así como las oportunidades y amenazas externas.

El empleo de la técnica del análisis FODA ha permitido precisar el estado de la situación actual de la organización y orientar algunas decisiones sobre las prioridades estratégicas del INDETER acordes con su naturaleza, objetivos e instrumentos.

Efectivamente, en cumplimiento con la misión, la visión y los valores del INDETER ya presentados en secciones previas de este documento, este análisis contribuye a formular estrategias para aprovechar las fortalezas, prevenir el efecto de las debilidades, utilizar a tiempo sus oportunidades y anticiparse al efecto de las amenazas.

En las siguientes ilustraciones se presentan los resultados de la aplicación de la técnica referida, obtenidos a partir de una serie de actividades que incluyen las siguientes: Entrevista estructurada con fin de obtener información relevante sobre la situación actual a personas calificadas representantes de los grupos de interés y realización de talleres de trabajo estructurados con base en las técnicas MAP (Métodos Avanzados de Participación), con funcionarios de las oficinas departamentales.



Estas actividades se adelantaron con el objeto de obtener una radiografía del estado actual de la institución, las prioridades, y las expectativas resumidas en los cuatro componentes del análisis FODA, cuyos principales resultados se presentan en las siguientes secciones:

### 3.3.1 Fortalezas

En lo relacionado con las fortalezas de la institución, y se pueden destacar, entre otras, las siguientes:

- El marco normativo que le rige, se halla ajustado a la naturaleza de la misión institucional. La Reforma Agraria constituye un mandato constitucional.
- Posee capacidad administrativa técnica para el cumplimiento de su misión.
- Cuenta con infraestructura edilicia y equipamientos técnicos, tanto a nivel del interior como a nivel central.
- En el plantel de funcionarios se dispone de recursos humanos preparados.
- Dispone de medios de movilidad para atender la demanda de intervenciones puntuales.
- La concesión de lotes genera trabajo permanente (3 unidades laborales por lote).
- Es una de las estrategias de combate a la Pobreza, la exclusión y la desigualdad.

### 3.3.2 Oportunidades

En lo pertinente a las oportunidades que tiene actualmente la institución, se lograron identificar algunas que están relacionadas con la estructura y el modelo de operación de la entidad, así como con su rol protagónico dentro de la organización institucional del sector agrario:

- La notoria prioridad que hoy tiene el sector agrario en la agenda pública nacional
- Clima de relativa paz social en el campo que permite administrar soluciones consensuadas.
- Propuesta del nuevo gobierno que focaliza su atención de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
- Ámbito político legislativo renovado y con intencionalidad de atención a los problemas sociales.
- Presupuesto de relativa importancia para la operatividad.

### 3.3.3 Debilidades

En cuanto a las debilidades que hoy enfrenta la institución, se identificaron las que tienen relación con asuntos a superar en el inmediato futuro, las siguientes:

- La planta de personal actual es inconsistente e insuficiente para la misión del INDERT.
- Faltan los manuales y reglamentos para los procesos internos de la institución, y para la articulación entre dependencias.



- Se debe fortalecer la organización y planeación de la institución para definir, aplicar y controlar su gestión.
- Escasa informatización de los procesos internos descentralizados.
- Escasa inversión en TICs para modernizar los procesos internos para la entrega de los bienes y servicios
- Escasa regularización patrimonial de las tierras sometidas a la Reforma Agraria. (Colonias no incorporadas patrimonialmente o de origen fiscal).
- Escasa cantidad de títulos entregados a beneficiarios.
- Supresión de los fondos del FIDES que diera lugar a su creación.
- Fondos insuficientes para la regularización patrimonial, de las tierras afectadas por expropiaciones o comprometidas en compras.
- Estructura organizacional sin descriptiva de perfiles de cargos, con escasa funcionalidad, altamente desconcentrada, escasamente pertinente, con anomalía por superposición y de carácter lineal.
- Falta de mantenimiento de las infraestructuras edilicias de las oficinas departamentales.
- Escaso número de flota de vehículo para atender la demanda de servicios.
- Normas procedimentales no socializada ni sistematizada (Manual de procedimientos sin anexos y no implementado – MECIP escasamente implementado).
- Clima organizacional escasamente favorable para el desempeño laboral.

#### 3.3.4 Amenazas

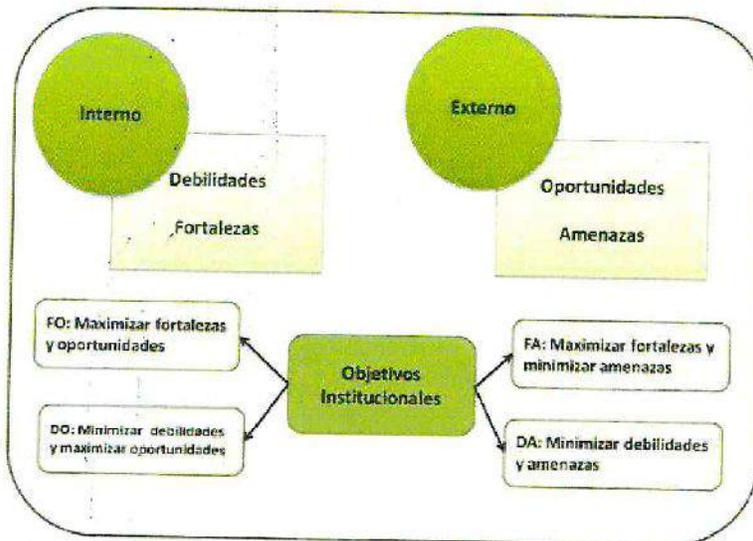
Finalmente, las amenazas que se identificaron para la gestión estratégica del INDERT tienen relación con los siguientes:

- La situación fiscal del país, la insuficiencia de los recursos asignados y los recortes presupuestales.
- Sector anti-reformista altamente vinculado con el ámbito económico - político.
- Compras de tierras públicas sometidas al proceso de la Reforma Agraria, por no beneficiarios. (Compra venta de expectativas de derechos y de propiedades al margen de la Ley – bastardeo de tierras públicas).
- Alto grado de extranjerización y concentración de la tierra, que afectan las condiciones de mercado y la viabilidad de su acceso por connacionales.
- Escasa sostenibilidad económica de la Agricultura Familiar.
- Insuficiente inversión en infraestructura social a nivel de asentamientos que no favorecen el arraigo.
- Leyes y acordadas que atentan contra la viabilidad de la regularización de la tenencia.

Las conclusiones del análisis interno de la Agencia, expresadas con base en la relación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas- DOFA- , contribuyen como un insumo directo para la definición de los objetivos estratégicos de la Agencia, tal como se ilustra en la siguiente figura:



**Ilustración 3**  
**Análisis Interno del INDERT**



Como se verá más adelante, las líneas y objetivos estratégicos están estrechamente relacionados con los elementos anteriormente mencionados en la matriz FODA. Los objetivos institucionales buscan maximizar las fortalezas y oportunidades, minimizar las debilidades y maximizar oportunidades, maximizar fortalezas y minimizar amenazas y minimizar debilidades y amenazas.

## 4 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

### 4.1 Contexto General del Sector Agrario

#### Tierra, Distribución, Condiciones de Tenencia, Uso y Extranjerización

La reforma agraria en nuestro país es un mandato constitucional y no solo un programa de gobierno, por lo cual su ejecución y su adecuación a los nuevos tiempos es tema de discusión en todos los foros de desarrollo.

La disposición de los datos del Censo Agropecuario Nacional 2008, permite develar varios aspectos que permanentemente se pone en tela de juicio respecto a la tierra tales como; su uso racional, su concentración, su condiciones de tenencia, la extranjerización, los procesos de exclusión con su consiguiente venta, etc.

Por lo cual a los efectos de realizar la descriptiva de la situación y caracterización del sector rural es esencial analizar la distribución, las condiciones de tenencia, su uso y la



extranjerización del mismo; para luego abordar los aspectos vinculados con el marco institucional, normativo y de políticas sectoriales que guardan vinculación con el mismo.

La fisonomía agro-socio-económica, la dimensión político cultural del Paraguay se halla vinculada a la tierra. La planificación de su uso y distribución es esencial para el desarrollo, en ella estriba la paz social.

La tierra es un bien de capital y un factor de producción in reproducible, es la parte más importante de la naturaleza en relación con la producción y consecuentemente con la generación de ingresos y empleo.

*"A lo largo de la historia, la tierra ha sido considerada como una fuente principal de riqueza, situación social y poder. Es la base para la vivienda, los alimentos y las actividades económicas, la fuente más importante de oportunidades de empleo en las zonas rurales y un recurso cada vez más escaso en los núcleos urbanos. El acceso al agua y a otros recursos, así como a servicios básicos tales como el saneamiento y la electricidad, está condicionado en muchos casos al acceso a los derechos sobre la tierra. La disposición y posibilidad de invertir a largo plazo en la tierra cultivable y en la vivienda dependen directamente de la protección que otorga la sociedad a los titulares de los derechos" (FAO, 2003: 5).*

#### La Distribución de la Tierra

En el cuadro siguiente se puede apreciar, la cantidad de fincas, la superficie por rango y visualizar las variaciones ocurridas en ambos sub sectores caracterizados, en el periodo intercensal.

**Cuadro 1. Superficie y Cantidad de Fincas Agropecuarias**

	Cantidad de Fincas		Superficie Total		Variación	
	CAN 2008	CAN 1991	CAN 2008	CAN 1991	Fincas	Superficie
<b>PARAGUAY</b>	<b>289.649</b>	<b>307.221</b>	<b>31.086.894</b>	<b>23.817.739</b>	<b>-5,7</b>	<b>30,5</b>
<b>Agricultura Familiar</b>	<b>264.821</b>	<b>287.097</b>	<b>1.960.082</b>	<b>2.326.674</b>	<b>-7,7</b>	<b>-15,7</b>
% Agricultura Familiar	91,4	93,4	6,3	9,8		
<b>Mediano y Gran Productor</b>	<b>24828</b>	<b>20124</b>	<b>29126813</b>	<b>21491065</b>	<b>23,3</b>	<b>35,5</b>
% Mediano y Gran Productor	8,6	6,6	93,7	90,2		

Fuente: Elaborado a partir del Censo Agropecuario Nacional 2008

Las fincas de la **agricultura familiar** (< que 50 ha.), en conformidad con el CAN/08 concentra el 91,4% de la cantidad de fincas, en tanto que en términos de superficie representa solo el 6,3 %; cuya superficie promedio, es 7,4 ha. Los dos rangos de superficies menores que abarcan hasta 10 ha, disponen del 63% de las fincas y del 2% de la superficie



En tanto que el estrato de mayor tamaño (50 ha. a más) compuesto por medianos y grandes productores, poseen el 8,6% de las fincas y 94% de la superficie; siendo el promedio de la superficie 1.173 ha.

Comparando la variación del CAN/08 con el CAN/91, considerando el estrato establecido para la **agricultura familiar**, se aprecia una disminución del número de finca en -7,7% (22.276) y la reducción de la superficie en -15,7% (366.674 há); que promedia 16,5 ha por fincas. Que comparativamente representa el 50,9% de la superficie adquirida para los fines de la reforma agraria en casi igual periodo de tiempo.

Del mismo modo realizando una comparación en el periodo inter-censal las fincas los medianos y grandes productores se han incrementado en 23,3% y 35,5% en cuanto a la superficie.

La expansión más sustantiva de la frontera agrícola se ha dado en términos de superficie en la Región Occidental o Chaco en especial en el Departamento de Alto Paraguay con una variación en fincas de 133,3% y 84% en cuanto a la superficie, esta zona está caracterizada por poseer actitud ganadera, por lo cual muchos empresarios brasileros dedicados a este rubro han adquirido grandes superficies de tierras en la zona, actualmente seguido por los connacionales.

En la Región Oriental la expansión de la frontera agrícola se ha dado en los Departamentos que cuentan con suelos con mayor vocación agrícola y fronteriza con el Brasil. Entre los que se destacan por un alto grado de reconcentración, por efectos de la reducción del número de fincas y el incremento de la superficie mayores, son los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná.

**Cuadro 2: Departamentos de Expansión de la Frontera Agrícola**

Departamentos	Cantidad de Fincas		Superficie Total Has.		Variación %	
	CAN 2008	CAN 1991	CAN 2008	CAN 1991	FINCAS	SUPERFICIE
<b>01. REGIÓN ORIENTAL</b>	<b>281.462</b>	<b>300.523</b>	<b>13.442.283</b>	<b>11.428.750</b>	<b>-6,3</b>	<b>17,6</b>
02. SAN PEDRO	45.897	37.767	1.739.232	1.637.362	21,5	6,2
05. CAAGUAZÚ	39.030	43.681	1.149.983	897.045	-10,6	28,2
06. CAAZAPÁ	22.899	20.682	768.220	638.652	10,7	20,3
10. ALTO PARANÁ	19.967	21.772	1.161.404	829.674	-8,3	40
13. AMAMBAY	4.795	3.294	1.217.077	1.049.062	45,6	16
14. CANINDEYÚ	15.785	11.857	1.386.747	775.009	33,1	78,9
<b>02. REGIÓN OCCIDENTAL</b>	<b>8.187</b>	<b>6.698</b>	<b>17.644.612</b>	<b>12.388.987</b>	<b>22,2</b>	<b>42,4</b>
ALTO PARAGUAY	961	412	5.405.220	2.925.247	133,3	84,8
BOQUERÓN	2.732	2.071	5.583.213	2.455.304	31,9	127,4

**Fuente:** Elaborado a partir del Censo Agropecuario Nacional 2008

La caracterización por estrato de superficie de las fincas agropecuaria, nos permite afirmar que la agricultura paraguaya está representada por un grupo numeroso de



productores de la **Agricultura Familiar** de escaso nivel de inserción productiva, que explotan 264.821 fincas (91,4%), que poseen 1.960.082 ha. (6,3%) y un grupo pequeño de **Medianas y Grandes Empresas** incorporadas a la corriente comercial de gran escala representado por 24.828 finas (8,6%), que cuentan con 29.126.813 ha. (93,7%).

En el Cuadro 1 es factible verificar, las reducciones sustantivas en superficie y cantidad en todo el conglomerado que caracteriza a la **agricultura familiar** (< a 50 ha.). Entre los cuales cabe resaltar que la mayor incidencia de reducción tanto en superficie como en cantidad de fincas se presenta en los dos extremos, es decir en, fincas menores a 1 ha.; -18,9% en cuanto a superficie y -29,1% en relación a la cantidad; al igual que en estrato comprendido en 20 a menos de 50 ha, que se han reducido en -27,7 y -27,5% en cuanto a superficie y número respectivamente.

La disminución sustantiva de las fincas de la agricultura familiar entre los periodos censales, entre otros factores, se deben:

- A la expansión del área urbana, con la consecuente transformación en minifundios de las pequeñas parcelas en manos de pobres, que gradativamente van cediendo a la presión inmobiliaria.
- Al avance de la agricultura empresarial a partir del “boom sojero” del último quinquenio, producto del avance de la frontera agrícola y la concentración de la tierra; este último ha provocado la desaparición de las unidades productivas de la agricultura familiar, la migración interna y la desaparición de las fuentes de trabajo en el sector.

Esto es factible afirmar a partir de la desaparición de varias colonias del INDERT en la zona de Alto Paraná y Canindeyú, entre las que caben citar: Itaipú Porã, Itaipyte, Guaraní, Padre Guido Coronel, Tapé Porã, Rancho Alegre, Nueva Conquista etc.

Los esfuerzos del Estado tendiente a la solución de la demanda de tierra entre los años 1963 al 2007 en la Región Oriental, donde la demanda de tierra es más acentuada por la calidad de los suelos se ha distribuido 3.833.497 has., conformados por 172.706 lotes y 811 colonias.

En la Región Occidental con suelos con aptitud preferentemente ganadera, fueron distribuidos en el mencionado periodo 7.682.924 has., representado por 5.556 lotes.

Cabe referenciar que la Ley prevé como Unidad Básica de Economía Familiar en la Región Oriental 10 has., en tanto que en la Región Occidental es de 4.000 has.

La superficie que actualmente detenta la **agricultura familiar** alcanza 1.944.170 has., tomando solo la Región Oriental; consecuentemente se puede afirmar que en el periodo 1963 – 2007, se ha reconcentrado 1.889.327 ha., cuya variación es de -49%.



**Cuadro 3. Colonias Oficiales Habilitadas por el INDERT, Años 1960 - 2007<sup>2</sup>**

Años	Colonias	Superficie	N° de Lotes
1960 - 69	227	1.917.806	27.102
1970 - 79	138	742.292	21.965
1980 - 89	135	453.188	37.944
1990 - 99	196	464.313	52.447
2000 - 07	115	255.898	33.248
<b>Total</b>	<b>811</b>	<b>3.833.497</b>	<b>172.706</b>

Fuente: Dirección de Planificación Física

La estructura distributiva de la tierra, a más de las ya analizada en guarismos y porcentualmente, se puede a su vez representar por el índice Gini, medida ésta utilizada para homologar y comparar el grado de concentración de misma.

**Cuadro 4. Índice de Concentración de la Tierra**

Censo Año	Índice de Gini	
	Nacional	Región Oriental
1991	0,93	0,87
2008	0,94	0,89

Fuente: Elaborado a partir del Censo Agropecuario Nacional 1991/2008

#### Nacionalidad del Productor

Una parte considerable de la población rural está conformada por extranjeros, el Censo Agropecuario utiliza como objeto de investigación la unidad de producción, consecuentemente no permite dimensionar enteramente la propiedad de la tierra, pues no es factible identificar todas las propiedades pertenecientes a un mismo propietario.

Igualmente, es preciso evaluar los impactos relacionados a las grandes propiedades, principalmente vinculados a capitales extranjeros, sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la agricultura familiar; de manera a establecer políticas públicas tendientes a armonizar esta relación, con la finalidad de prevenir o minimizar sus efectos negativos.

**Cuadro 5. Participación de los Extranjeros en Superficie y Número de Fincas.**

	A Nivel País	Nacionales	Extranjeros Individuales	% Extranjeros Individuales	Asociados	Extranjeros Asociados	% Total Extranjeros Asociados
Número de Fincas	289.640	267.180	11.787	4,1	10.682	427	4,2
Superficie Total	31.086.894	12.070.907	3.627.286	12	15.388.701	1.846.644	18

Fuente: Elaborado a partir del Censo Agropecuario Nacional 2008

<sup>2</sup> Junio 2007 mes de inicio del censo 2007/2008



La participación de agricultores extranjeros en general, en cuanto a número de fincas representa el 4% del total y en superficie el 18%. La cual está representada mayoritariamente por brasileños.

Estas circunstancias ha provocado la promulgación de la Ley N° 2532/2005 “Que Establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay” y su modificatoria la Ley N° 2647/2005, las cuales a la fecha no han provocado los efectos de restituir gradativamente la zona fronteriza en manos de paraguayos

La legislación sobre la tierra en el Paraguay, en especial el estatuto agrario Ley 854/63 vigente hasta el 2002 era amplia y concesiva al punto que homologada en su derecho al acceso a tierras públicas, producto de la reforma agraria, al extranjero con el connacional; porque data de una época de gran abundancia de tierra fiscal, en que los conflictos sobre la propiedad y tenencia no tenían razón de ser y por la escasa visión prospectiva de la importancia de este factor para nuestro desarrollo; cuya vigencia hasta el 2002 (39 años), ha lesionado seriamente su disposición y su adecuada distribución entre los agricultores paraguayos.

El INDERT (Ex Instituto de Bienestar Rural) ha seguido adjudicando tierras hasta la vigencia del nuevo “Estatuto Agrario Ley 1863/02”, si bien en menor cantidad que en épocas pasadas a brasileños, especialmente en la Región Occidental, ya que sus disponibilidades en la Región Oriental han terminado a principios de la década anterior.

El problema principal que existe hoy es la falta de datos confiables. El INDERT (IBR) ha logrado informatizar sus datos de habilitación, tenencia y propiedad recién a partir de 1995, por lo que se deberá trabajar arduo para hacer lo mismo con los archivos de las décadas anteriores.

A su vez, el catastro rural a cargo de la Dirección del Servicio Nacional de Catastro, no han sido completados, y se precisa una revisión sistemática de los mismos para establecer una mayor seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. Existen casos de doble titulación y se calcula que un 20% de la propiedad registrada es inexistente, siendo la documentación apócrifa a los efectos de constituirse como avales de créditos bancarios.

La disposición irregular de la tierra y su proceso de concentración, la escasa competitividad de la agricultura familiar, la carencia de mecanismos institucionales para su sostenibilidad etc.; tienen serias consecuencias sobre; la descampesinización, la imposibilidad laboral, y los demás aspectos degradante de la pobreza; aspectos estos que son abordados en capítulos posteriores vinculados a los condicionantes del trabajo decente en el área rural.

Todo esto indica que ha existido y sigue existiendo un proceso de concentración de la tierra y en especial la distribuida a los fines de la reforma agraria, el estatuto anterior, en



las áreas coloniales posibilitaba la adquisición de lotes colindantes hasta 100 ha. lo cual por si no justifica la minifundización y la concentración de los lotes.

#### Sistema de información de recurso de la tierra.

Datos actualizados sobre cantidad de colonias habilitadas, corresponden al año 2015, generados por la Gerencia de Colonias y Tenencias y procesadas por el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), a efectos de iniciar un proceso de un nuevo esfuerzo por poner en práctica lo que claramente establecen las disposiciones legales vigentes en materia agraria, la regularización jurídica de la tenencia de la tierra y diagnóstico de colonias, se tiene que el total de Colonias habilitadas a la fecha, asciende a 1.018 en la Región Oriental.

**Cuadro 6. Colonias Habilitadas (IRA-IBR) INDERT en la Reg. Oriental, a 01/2015<sup>3</sup>**

Departamento	Nº distritos	Nº Colonias	Nº Lotes	Hectáreas
Concepción	8	61	18.231	385.483
San Pedro	20	169	41.390	602.040
Cordillera	17	63	8.080	68.523
Guairá	15	43	8.382	140.136
Caaguazú	18	108	35.231	373.235
Caazapá	11	73	18.801	216.615
Itapúa	23	107	26.216	441.909
Misiones	9	53	7.156	84.953
Paraguari	15	79	11.653	128.288
Alto Paraná	18	86	17.747	282.431
Central	12	21	2.576	16.030
Ñeembucú	15	39	4.360	106.864
Amambay	3	42	8.950	179.786
Canindeyú	11	74	18.244	260.682
<b>Totales</b>	<b>195</b>	<b>1.018</b>	<b>227.017</b>	<b>3.286.975</b>

Fuente: Gerencia de Colonias y Tenencia/SIRT/INDERT, 2015.

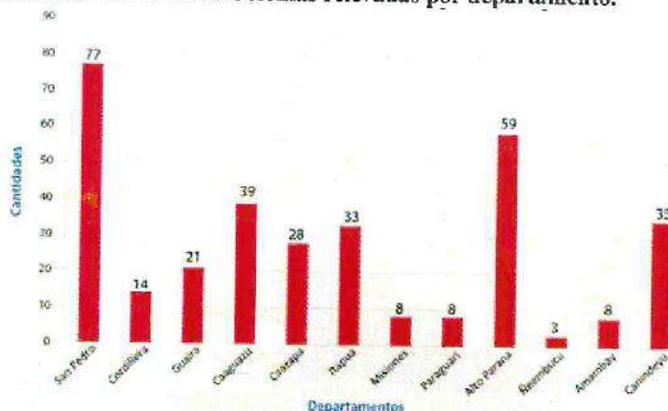
El SIRT, a más de ser una herramienta de REGULARIZACIÓN JURIDICA DE LA TIERRA, es un instrumento de administración de datos para las decisiones, a nivel institucional y de otros actores.

A julio de 2018, se digitalizaron 583 colonias, 333 relevadas en campo y 190 con informes finales presentados y aprobados por la Presidencia del INDERT. Como principales avances de las 333 colonias relevadas en campo se tienen los siguientes:

<sup>3</sup> Gerencia de Colonias y Tenencia/SIRT/INDERT, 2015.



**Cuadro 7. Cantidad de Colonias relevadas por departamento.**



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra”, INDERT/PNUD, 2018.

**Cuadro 8. Estadísticas relevantes relevadas.**

Avance de Resultados de 333 colonias (en Base de Datos)		
Estadísticas relevantes	Total	%
Superficie total relevada	766.029	100%
Cantidad de lotes	98.937	100%
Total de viviendas	83.007	85,6%
<b>Viviendas con personas presentes</b>	<b>65.979</b>	<b>79,5</b>
Viviendas con personas ausentes	7.211	8,7
Viviendas desocupadas	9.817	11,8
Lotes sin viviendas	51.287	52,9
Lotes titulados (sobre total de lotes)	11.381	11,7
Lotes con asistencia crediticia del sector Público	4.499	4,6
Lotes con asistencia crediticia del sector Privado	4.509	4,7
Lotes con cultivos agrícolas (sobre total lotes)	49.492	51,1
Lotes con asistencia técnica (*)	2.358	3,6

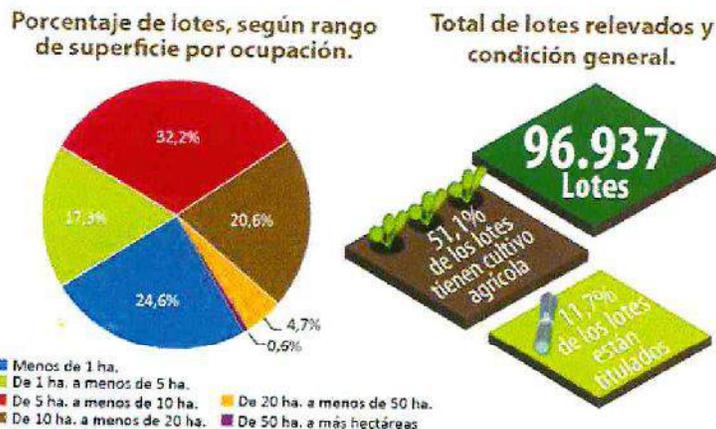
Obs. (\*) Porcentaje calculado sobre el total de viviendas con personas presentes (65.979).

Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra”, INDERT/PNUD, 2018.

Del cuadro presentado, pueden inferirse una serie de indicadores útiles para interpretar la realidad de la “Reforma Agraria” y como se han venido observando ciertos patrones de ocupación de territorios en décadas.



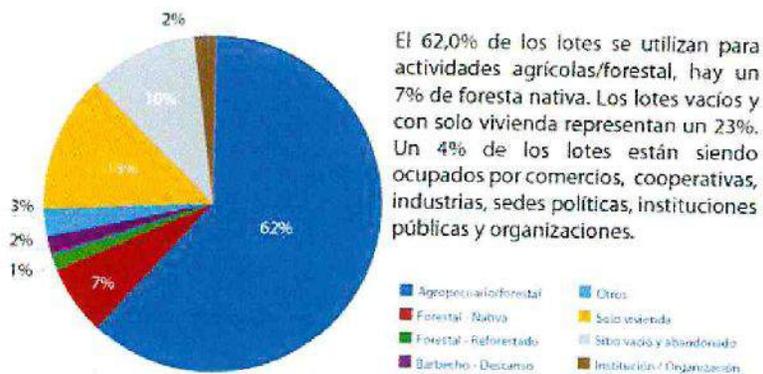
**Ilustración 4**  
Análisis de lotes relevados y condición general.



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 "Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra", INDERT/PNUD. 2018.

**Ilustración 5**  
Análisis de lotes relevados y condición general.

**Lotes según uso del suelo**



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 "Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra", INDERT/PNUD. 2018.

Del total de lotes relevados, el 51,1% tienen cultivo agrícolas y 11,7% están titulados. El 32,2% de los lotes ocupados corresponden a superficies de 5ha a menos de 10ha, 24,6% corresponden a superficies menos de 1ha, 20,6% a superficies de 10ha a menos de 20ha.



Los niveles de cobertura de servicios esenciales para la vida rural, específicamente para la producción, como en los casos de asistencia técnica y crediticia, son muy bajos, y los niveles de titulación. En ambos servicios, la presencia del sector privado ha ido creciendo en los últimos años.

**Ilustración 6**  
Análisis de servicios esenciales: Asistencia Técnica.

**Asistencia Técnica recibida, en porcentajes**



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 "Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra", INDERT/PNUD. 2018.

**Ilustración 7**  
Análisis de servicios esenciales: Asistencia Crediticia.

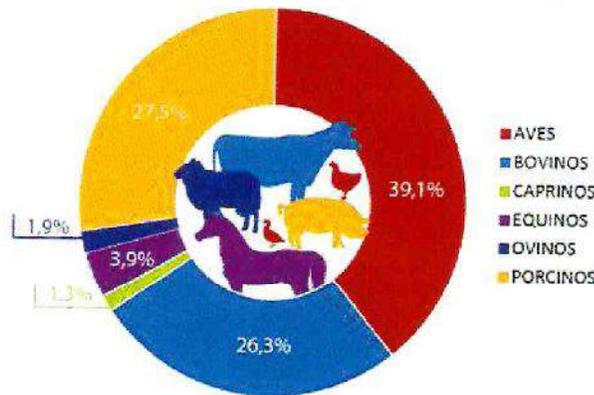
**Asistencia crediticia recibida, en porcentajes**



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 "Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra", INDERT/PNUD. 2018.

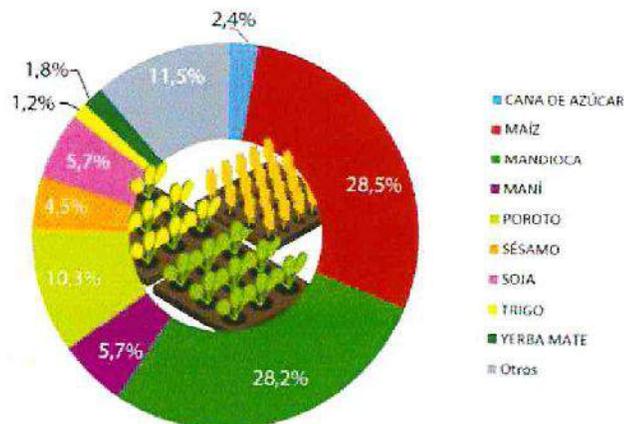


**Ilustración 8**  
**Análisis de lotes relevados: Tipos de cría de animales.**  
**Tipo de cría de animales, en porcentajes.**



**Fuente:** Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra”, INDERT/PNUD. 2018.

**Ilustración 9**  
**Análisis de lotes relevados: Tipos de cultivos.**  
**Tipos de cultivos relevados, en porcentaje.**



**Fuente:** Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra”, INDERT/PNUD. 2018.



**Ilustración 10**  
Censo de ocupantes discriminados por sexo, y por departamento.



Fuente: Memoria Histórica y documentada. Proyecto 91446 “Información de Base para la Regularización Jurídica de la Tierra”, INDERT/PNUD, 2018.

#### 4.2 Bases del Plan Estratégico Institucional

El Plan Estratégico Institucional del *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* tiene un alcance de mediano plazo para el período 2019-2023, para el cual se plantean objetivos y metas.

La intención del presente documento es servir como uno de los instrumentos para propiciar el desarrollo del sector agrario y con ello, contribuir a elevar el nivel y mejorar su calidad de vida.

Es un documento que integra y sintetiza propuestas, proponiendo un marco para ordenar las estrategias de acción, ante la complejidad de los desafíos que se deben enfrentar.

Esta propuesta busca integrar las distintas dimensiones de la realidad rural, establecer objetivos y directrices que sean compartidas por los distintos agentes que forman parte del sector agrario y rural de nuestro país.

Plantear objetivos cooperados, es un primer paso para lograr establecer compromisos entre los actores sectoriales, entre ellos y el Estado; para la aplicación de una estrategia que los integre de manera participativa.

Participar de compromisos para el logro de objetivos comunes constituye una forma estable de afrontar los desafíos del futuro. Es más, los compromisos solo pueden asumirse cuando existe un escenario reconocido para el diálogo, entendiendo que de su propia dinámica surgirán acuerdos que permitirán desactivar, atenuar o conducir de



manera creativa, las situaciones de conflictividad que necesariamente se producen cuando se adoptan decisiones referidas al uso de recursos, que serán siempre insuficientes para satisfacer el conjunto de demandas presentes en el sector.

Por lo expuesto precedentemente, debemos planificar estratégicamente nuestras actividades y obtendremos un mejor panorama de la realidad en la que nos movemos y el direccionar de los esfuerzos humanos, técnicos y económicos hacia una VISIÓN bien establecida y definida con un marco de acción que nos la da la MISIÓN INSTITUCIONAL. Así como también un crecimiento establecido y con cierto control del mismo atendiendo los posibles efectos que podrá tener.

### **4.3 Objetivos, Programas e Indicadores Estratégicos**

#### **4.3.1 Objetivos Institucionales**

##### **4.3.1.1 Objetivo General**

Promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, Artículos 114º, 115º, y 116º.

##### **4.3.1.2 Objetivos Específicos**

- 1) Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia.
- 2) Coordinar y crear las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental.
- 3) Fortalecer la institucionalidad y mejorar los procesos operativos y administrativos; apuntando a mayor eficiencia y eficacia, transparencia y calidad en los servicios del INDERT.

#### **4.3.2 Programas Estratégicos**

##### **4.3.2.1 Acceso a la Tierra y Regularización de la Tenencia**

Considera el financiamiento para compra de tierras, incluyendo los componentes de acceso a la tierra; y, la regularización de las ocupaciones (indemnización de expropiaciones y compras de tierras ocupadas); además de compromisos asumidos por compras y/o expropiaciones de años anteriores; al igual que el pago de los saldos para completar el valor total de los inmuebles adquiridos. Asimismo,

##### **Acceso a la Tierra**

Se pretende a partir de la disponibilidad presupuestaria, la realización de licitaciones públicas para adquirir tierras libre de ocupaciones para el desarrollo de nuevas colonias,



con lo cual se espera asentar a las familias, generando en consecuencia nuevos puestos de trabajo permanente.

Igualmente, se pretende regularizar los asentamientos precarios de tierras que se hallan ocupadas y con ofertas y consentimientos por parte del propietario que cuentan con dictamen favorable por la parte de la Junta Asesora y de Control de Gestión, previéndose su regularización y así consecuentemente brindar seguridad jurídica a las ocupaciones de hechos consentidas por el propietario.

Las expropiaciones de tierras serán objeto de revisión para establecer mecanismos de pagos, ante el conocimiento de existencia de varias expropiaciones no reclamadas o en proceso de cobro vía judicial.

### **Regularización Catastral, Diagnóstico de Colonias**

Se prevé dar continuidad a estos procesos, ampliamente vinculados al objetivo de la titulación de los lotes coloniales que se hallan patrimonialmente incorporados; a este efecto se propone intensificar la regularización y sistematización catastral de las colonias. (georeferenciamiento, digitalización de planos, desarrollo de sistema de registros de planos, procesos para la elaboración de informe técnicos, etc.).

El componente Registral a su vez comprende el diagnóstico de las Colonias, de manera a detectar los problemas de orden social colectivo, que impiden el desarrollo de cada colonia en particular. Con la finalidad de orientar la inversiones sociales y la asistencia técnica; para elevar el nivel y la calidad de vida de los beneficiarios.

Las Colonias de origen fiscal serán objeto de tratamiento especial de manera viabilizar la titulación de las parcelas que las comportan bajo mecanismo abreviado y con costo social.

Este componente tendrá una estrecha cooperación con el Servicio Nacional de Catastro, de modo a que la actividad incluya el georeferenciamiento y la digitalización de las fracciones intervenidas, a fin de lograr que empadronamiento y la inscripción se vea facilitada.

### **Regularización de las Condiciones de Tenencia**

Este componente comprende esencialmente los procesos atinentes a la titulación, como resultado de la suscripción, de solicitudes de compra apropiadamente completadas (antecedentes personales y georeferenciamiento); cobranza, etc. entre las metas establecidas a este efecto se tiene la adjudicación de lotes a beneficiarios y la consecuente conclusión con la titulación, apropiadamente catastrados e inscriptos.



### **Regularización de la Tenencia de Pueblos Originarios**

Se prevé la transferencia, de los parcelas ocupadas por parcialidades, a título gratuito; previa confirmación de que las superficies formen parte del patrimonio del INDERT.

A este efecto se coordinará con el INDI, la verificación de dichos territorios de forma a iniciar los procesos tendientes a la titulación. Labor compromete la intervención de varias Gerencias.

### **Regularización y Recuperación de Asentamientos de Hecho en Tierras Privadas y de Instituciones del Estado**

Proseguir con la labor de incorporación patrimonial de casos emblemáticos de significativa superficies que se hallan afectadas al proceso de la reforma agraria entre las que cabe citar:

- Prosecución de la incorporación patrimonial 140 mil has. en el Dpto. de Amambay (ex CAFE) adquirida del BCP y cancelada por la sucedida IBR.
- El perfeccionamiento de la compra del Banco Nacional de Fomento, de 68 mil has. ubicadas en mayor proporción en el Distrito de Capiibary, comprendiendo también los Distritos de Yhú, San Joaquín y Curuguay.
- Iniciar los procesos de incorporación patrimonial de las fracciones que fuera administrada por la extinta Dirección de Colonización Militar de aproximadamente 40 mil hectáreas en el Distrito e Ybyrarobana, Dpto. de Canindeyú.
- Tierras de Batallón Escolta y RI4 en la localidad de Juan E O'leary, etc.
- Promover un proyecto de Ley especial, con el Parlamento Nacional, a efectos de vender a precios de mercado de aproximadamente 80 mil has. a los actuales detentores de la propiedad, que fuera expropiada de CIPASA por ley 517/95. Los recursos provenientes de la venta se destinarán a la adquisición de nuevas tierras y a la promoción del arraigo.

### **Regularización de Campos Comunales**

Proseguir con el programa de Mensuras Judiciales, Habilitación de Campos Comunales, Reconocimiento de Comisiones Pro - Campos Comunales. la identificación de los lindes y la puesta de carteles indicadores; al igual que la promoción de la racionalización del uso por parte de los beneficiarios, con la ejecución de proyectos asociativos destinados promover la sanización y el cercado de delimitación. Igualmente se prevé estudiar las alternativas de reconversión de aquellos que se hallen afectados por el avance de las áreas urbanas o ejidos municipales.



### **Regularización de Parques Nacionales y Sitios Históricos**

El Plan compromete transferir al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible a título gratuito, los Parques Nacionales en una superficie aproximada de 565.026 hectáreas.

Igualmente se establecerá convenio con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, a los efectos de determinar medidas compensatorias, abreviar el proceso en la realización de Estudios de Impactos ambientales; en los casos que se afecten nuevas tierras a los efectos de la reforma agraria y se ejecuten obras de infraestructura social.

Conjuntamente con la Secretaría Nacional de Cultura, se establecerá un Convenio marco de manera a regularizar la situación jurídica de los bienes patrimoniales culturales e iniciar el proceso de transferencia de propiedad de los mismos.

### **Creación de Nuevas Colonias Oficiales**

Se prevé la habilitación de nuevas Colonias oficiales apropiadamente georeferenciadas, con lotes catastrados en concordancia con la Dirección del Servicio Nacional de Catastro. Esta actividad permitirá impulsar la titulación y garantizar las ocupaciones a partir de su registración como beneficiario de la reforma agraria.

#### **4.3.2.2 Arraigo Rural**

Parte de la competencia del Instituto radica en facilitar el acceso a los servicios de educación, salud, agua potable, acceso vial; que los beneficiarios cuenten con la infraestructura social básica, produzcan alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua. El objetivo esencial es el de mejorar la habitabilidad rural impulsando acciones integradas que atiendan desde su fase inicial, el desarrollo sostenible de las áreas de asentamiento. En la atención a las pautas enunciadas se tienen los siguientes componentes:

#### **Creación de Infraestructura Social para el Arraigo**

A este efecto se desarrollaran las siguientes acciones:

- a. **Provisión de Agua Potable** para consumo humano en asentamientos rurales: Sistemas de agua potable; el INDERT promoverá la construcción de los sistemas; que incluye: la perforación, tanque elevado, motobomba, tablero eléctrico. Las obras complementarias serán abordadas por los gobiernos locales y los beneficiarios (cercado perimetral, limpieza del terreno, red de distribución de agua potable, conformación y capacitación de las juntas de saneamientos y su reconocimiento legal, etc.)
- b. **Obras Viales:** Se completará la red vial con la apertura de caminos internos, en propiedades recién adquiridas por el INDERT, para asentamiento humano. La inversión incluye el diseño y la construcción de obras de arte. Las contrapartidas



por parte de los gobiernos locales y los beneficiarios, serán cuantificadas y cualificadas en el proyecto respectivo.

- c. **Escuelas Rurales:** Locales educativos. Tipología aplicada por el Ministerio de Educación y Ciencias, 3 (tres) aulas, 1 (una) biblioteca, 1 (una) dirección y servicios higiénicos diferenciados. El equipamiento escolar corresponderá al MEC o en su defecto a la Gobernación y/o Municipalidad Local. Otras obras complementarias será responsabilidad de los beneficiarios.

#### **Otras inversiones para el arraigo**

Proyectos productivos y/o de transformación básica. Estos proyectos se desarrollarán en colonias de reciente habilitación, en conformidad con la capacidad de sustentabilidad y sostenibilidad para encarar la acción (aptitudes locales, mercado, conocimiento de la actividad, organización y capacidad de administración de recursos, etc.) y en especial asociado con otras entidades privadas o públicas (gobernación y municipios).

#### **4.3.2.3 Modernización de la Gestión Institucional**

Ante los desafíos actuales, el INDERT, deber modernizar su gestión con la implementación de tecnologías de información y comunicación, realizar la modernización organizativa, operativa, y administrativa de la institución, de manera a mejorar el desempeño, agilizar y acortar los procesos con miras a dar respuestas rápidas y más eficientes a nivel territorial, gerencial y estratégico.

Asimismo, implementar la gestión por resultado y modelos de control interno que refuercen el seguimiento y la evaluación de las acciones y permitan la adecuación, re direccionamiento, mitigación o reducción de riesgos en forma oportuna y principalmente implementar una estrategia comunicacional diferenciada según el público meta.

Esto implica realizar acciones concretas referidas al marco de políticas, al marco normativo que rige el accionar del INDERT y la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial para el cumplimiento de sus objetivos misionales.

#### **Marco de Políticas**

Algunas de las propuestas de acción indicadas a continuación; si bien están siendo abordadas por el INDERT, requieren aun en muchos casos su perfeccionamiento y/o su transformación, en normas de carácter administrativos de manera a que logren los efectos esperados. Los lineamientos aquí expresados están destinados a:

- Lograr que las intervenciones del INDERT sean de carácter general, proactivas y basadas en estrategias planificadas, que mejoren los procesos de creación de nuevas colonias y sustentándose en criterios técnicos de viabilidad, y que eviten conflictos entre propietarios y futuros beneficiarios.



- Constituir al Instituto en promotor cogestionario (en consonancia con otros organismos del Estado y los sectores agremiados campesinos) de acciones y actividades vinculadas a las políticas de desarrollo agrícola familiar.
- Mejorar la capacidad del INDERT a fin de convertirlo en un medio capaz de promover la infraestructura y el equipamiento a las colonias, para cubrir las necesidades básicas para el arraigo; con el apoyo de otras entidades del Estado.
- Lograr el cumplimiento de su rol, de promotor de desarrollo en conformidad con su misión institucional, (capacitación técnica productiva, organizacional y de educación no formal) de forma a colocar al beneficiario en condiciones de ser sujeto de las acciones de otras entidades del estado y ser partícipe efectivo del desarrollo del país.

A seguir se presentan las propuestas de acciones de carácter institucional y de orden normativo, en conformidad con el ámbito donde debería gestarse o formalizarse las mismas.

#### **De Carácter Institucional**

- a) *Análisis de la Política de Tierra en Términos Sociales Económicos y ambientales* comprendiendo:
  - Estudios del marco jurídico actual de reforma agraria, para su clarificación conceptual y evitar interpretaciones dispares a nivel de los asesores jurídicos.
  - Elaboración de propuesta de modificación o supresión de artículos, resoluciones contradictorias.
  - Elaboración de legislación imprescindible que cubra las lagunas existentes en reforma agraria, si es que existen.
  - Revisión Crítica del régimen jurídico de tenencia de tierra y propuesta para viabilizar su formalización.
  - Socialización y validación de la intencionalidad y generación de propuestas operativas y legislativas, con la participación de las organizaciones campesinas y demás actores sociales del proceso.
- b) *Estudios de análisis básicos:*
  - Estudio de Mercado de la Tierra: Este estudio deberá comprender lo siguiente: Tendencia del mercado de tierras en diferentes zonas del País en cuanto a precios actores del mercado, vinculación con los mercados de productos y el sector financiero, caracterización de compradores y vendedores de tierra, costos de transacción, impactos económicos y ambientales del comportamiento de estos mercados. Estudio a ser desarrollado en base a las informaciones existentes en el INDERT y otras instituciones, y encuestas de base sobre transacciones de tierras.
  - Estudio Socio Económico de las Colonias del INDERT: Evolución de tenencia de la tierra y comportamientos socio económico en las



colonias del INDERT, transacciones formales e informales, fragmentaciones, migración, patrones de producción. Proyección de la Demanda de tierra y propuesta de mecanismos alternativos de accesos a la tierra. Modelos alternativos de reforma agraria.

**c) Sistemas de Información Cartográfica y de Base de Datos.**

- Analizar las necesidades de información del INDERT, recopilación de todas las informaciones tanto alfanuméricas y cartográficas existentes en cuanto a formatos analógicos y digitales. Desarrollar un modelo informático logrando la integración, con los ajustes oportunos, de bases de datos utilizadas en los procesos básicos de adjudicación y titulación de tierras. Asimismo esta actividad contempla el análisis de las necesidades reales del INDERT en lo que se refiere a información cartográfica digital, y la puesta en marcha e implantación del proyecto de sistematización de datos orientados a la generación del Sistema de Información Geográfica.
- Integrar las bases de datos del INDERT de forma que sean accesibles desde cualquier unidad, una vez establecidos los protocolos de seguridad correspondiente. Esta actividad implica además la conexión informática de todas las unidades del Instituto.
- Recoger la información de registros que no estén informatizados y una vez analizada su utilidad como fuente de antecedentes, proceder a su inclusión en las bases de datos correspondientes y a su posterior integración.
- Realizar el análisis de los locales destinados a almacenar información y establecer la sistemática para una gestión adecuada.
- Perfeccionar el Sistema Informático para la Gestión y Administración para la Titulación uniformado los lenguajes utilizados e interconectarlos con las agencias del interior.

**d) Asociativismo y Desarrollo Comunitario**

- Diseñar un programa de profesionalización en agricultura para productores líderes que se incorporarán a las nuevas colonias que transmitan a los colonos técnicas de cultivos y de explotaciones mejoradas, y de técnicos del INDERT que aseguren una reproducibilidad de la formación.
- Desarrollar Planes para la formación de Promotores de Desarrollo y de Líderes de organizaciones sociales, para posibilitar la formación de formadores, mediante cursos talleres y programas vivenciales en un número limitado de colonias; con procesos de retroalimentación.



e) **Fortalecimiento del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible.**

El Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES) fue creado en el marco de la Ley 2.419/04 como órgano dependiente de la Presidencia del INDERT y tiene a su cargo el planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica necesarias para obtener el arraigo efectivo y crear condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades beneficiarias.

Para lo indicado el FIDES requiere adecuar sus procedimientos operativos para el manejo de los fondos, de forma tal que se garantice la transparencia en su administración y lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su misión, y el adecuado desarrollo de los Proyectos.

Entre las principales actividades que requieren ser desarrolladas en este ámbito se tienen:

- Reglamento Operacional del FIDES y con su correspondiente Manual de Operación, de manera a orientar a los usuarios que recurren para la obtención del financiamiento, incluyendo:
  - o Diagrama general de procesos.
  - o Definición de beneficiarios.
  - o Condiciones de elegibilidad de Proyectos.
  - o Criterios de Selección y Priorización de los Proyectos.
  - o Modelos de contratos y de transferencia de fondos.
  - o Ejecución de los Proyectos.
  - o Seguimientos y Control Físico y Financiero del Proyecto.

f) **Readecuación de la estructura, funciones, procedimientos y capacitación**

- La renovación del modelo organizacional es una de las actividades estratégicas que debe estar concebido al modelo de intervención para la mejorar la prestación de servicios a los beneficiarios del Estatuto Agrario. Es por eso que se revisará y se readecuará el nuevo modelo de organización orientado a responder a la misión y a la visión institucional de los demandantes del servicio.
- Se prevén igualmente la adecuación y formalización del Manual de Organización y Funciones. La revisión y puesta en ejecución del Manual de Procedimientos, al igual que la implementación de escalas de promoción y un plan de carrera técnica y administrativa.
- Se implementará un Plan de Formación que tendrá por Objetivos la disposición de una oferta formativa a disposición de todos los funcionarios del INDERT, con una estructura de conocimientos asociados en conformidad con la demanda institucional y congruente con su misión.



**g) Desarrollo de sistemas de información y gestión**

- La excesiva lentitud en el procesamiento de datos respecto de la condición de beneficiario, de la información técnica apropiada del lote, el estado de cuenta del beneficiario, etc., hace inviable concluir el proceso de adjudicación y titulación del lote en un tiempo racional.
- De forma a subsanar este inconveniente, se viene implementando el Sistema Informático para la Reforma Agraria SIRA, orientado a la obtención del título de propiedad con seguridad jurídica, técnica y gestión administrativa y financiera adecuada; a este efecto se prevé la compra de equipos informáticos, el mejoramiento de la conexión de redes, la capacitación y el establecimiento de sistemas de interconexión en tiempo real (on line) con las bases de datos unificadas de la central, para todas las unidades administrativas existentes en las capitales departamentales.
- En complementación con el sistema de seguimiento de adjudicación y titulación de tierras, se tiene previsto socializar el registro de beneficiarios a través de la WEB. Al igual que la socialización de todo tipo de servicios, tales como: tenencia, adjudicación y titulación; transferencias, beneficiarios de proyectos asociativos, etc.

**h) Construcción de Agencias en Colonias y Asentamientos**

- Se espera la conclusión, remodelación y/o refacción de Agencias en el interior del país así como en la sede central.

**i) Cobro de las cuotas de los lotes, vía banco**

- Visto la necesidad de facilitar el pago de las cuotas abonadas por los deudores beneficiarios se prevé establecer un procedimiento ágil, transparente y oportuno para conocer acabadamente el nivel de ingresos por dicho concepto, a este efecto se establecerá un sistema de cobranza vía Banco Nacional de Fomento como alternativa para facilitar el pago y garantizar su registración.

**De Orden Legislativo**

A continuación se presentan un listado propositivo abreviado de las normas legales que deberían de impulsarse para lograr dinamizar y poner claridad en los procesos de intervención, por parte del INDERT, a objeto de dinamizar la ejecución de la reforma agraria.

- Posibilitar la venta de los lotes a precios sociales, de manera a lograr la formalización de las condiciones de tenencia a un número mayor de beneficiarios.



- Promover la titulación simplificada de las parcelas existentes en manos de beneficiarios, involucrar en este esfuerzo a la Dirección del Servicio Nacional de Catastro - SNC y a la Dirección General de Registro Públicos - DGRP.<sup>4</sup>
- Cambiar el enfoque normativo que permita al INDERT el arrendamiento perpetuo y su transferencia hereditaria con igual destino de parcelas a precios simbólicos, con lo cual la finca matriz siempre pertenecería al estado, permitiendo el eventual desalojo de los no beneficiarios al permanecer la finca en poder del INDERT.
- Mejorar el nivel de calificación de los funcionarios mediante la incorporación de profesionales, en sustitución de los que se acojan al retiro voluntario o incentivado, en base a concurso de meritos y aptitudes.
- Posibilitar la compra de propiedades mediante mecanismos alternativos al establecido en la Ley 2051/03. Considerando su inamovilidad, la demanda regional, la falta de homogeneidad del suelo y de la infraestructura social del entorno etc., Sin violar los principios de transparencia, concurrencia y competencia.
- Precisar, mejorar y reglamentar los indicadores del uso productivo y racional de la tierra, de manera a evitar la inseguridad jurídica, e impulsar la expropiación cuando la misma no cumpla con requisitos.
- Posibilitar al INDERT la venta de lotes a no beneficiarios de la reforma agraria bajo condiciones justificadas de inversiones productiva de transformación de productos agropecuarios y/o de generación de demanda laboral mediante otras actividades no agropecuarias.
- Promover según lo prescripto en el Art. 2 inciso h de la Ley 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra, consistente en el ajuste de la base imponible (valor fiscal de la tierra), de forma tal que los Gobiernos Departamentales y Municipales comprometan el porcentaje ampliado del impuesto inmobiliario a la inversión en infraestructura social en las colonias y generar una mayor dinámica y transparencia en el mercado de tierras. Con lo cual se lograría dinamizar el mercado inmobiliario rural, permitiendo la colocación de una mayor cantidad de tierras improductivas al mercado inmobiliario.
- Penalizar las ventas o el arriendo de propiedades tituladas vía contrato privado.
- Trabajar en la formulación de algún mecanismo legal y administrativo que favorezca la titulación de propiedades ocupadas por mayor tiempo que el dispuesto

<sup>4</sup> (El SNC requiere la realización de mensura judicial para la titulación de pequeñas parcelas de ocupación ancestral, cuyo costos de titulación es superior varias veces al precio de mercado de tierras legalizadas) En tanto que la DGRP requiere en conformidad con la Acordada N° 84/98, que en forma sustantiva expresa: "Art. 1° Las Oficinas de Registros de Inmueble requerirán para la toma de razón de escrituras u otros instrumentos por los cuales se transmiten el dominio o se constituyen derechos reales sobre inmuebles fraccionados, la presentación de un plano suscripto por profesional competente demostrativo de la división de lo enajenado o gravado y de lo que resta libre al propietario". Esto trae como implicancia reconfigurar el mosaico de títulos emitidos con anterioridad que generalmente carecen de georeferenciamiento apropiado por su antigüedad como colonia (el uso de la coordenadas geoespaciales solo fue factible a partir del uso del GPS y la liberación de su uso por los EEUU - aplicado en nuestro medio solo 10 años atrás).



en la legislación civil, por tanto sujeta a las consecuencias legales previstas por inacción.<sup>5</sup>

- Penalizar la tenencia de excedentes fiscales en propiedades mayores, mediante multas establecidas en base al valor proporcional de la misma.
- Establecer una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones dominiales de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas.<sup>6</sup>
- Posibilitar la incorporación al patrimonio institucional de las tierras que han sido destinadas a los fines de la reforma agraria (hoy asiento de colonias) que no han sido perfeccionados su proceso de transferencia por falta de reclamos de sus propietarios o herederos u otras razones de carácter jurídico administrativo.
- Sancionar una Ley que obligue a las empresas propietarias de inmuebles a determinar la conformación del capital social e indicar la persona propietaria y su nacionalidad.
- Establecer límites a la superficie de tierra que pueda detentar un extranjero, según zonas.
- Determinar las acciones a desarrollar respecto a los no sujetos que detentan tierra de la reforma agraria (más de 1.500.000 has.- Solo Ex Antebi 90.000 has.) Alternativas: Conformación de un fondo de tierra con los recursos provenientes de la venta a precios de mercados; de manera a que se pueda disponer de recursos para compra de nuevas tierras para la reforma agraria.
- Posibilitar el pago de las expropiaciones (el valor tierra) con bonos del tesoro nacional con periodos de rescate en función a la proporción a su superficie. Con lo cual se diferiría en el tiempo las obligaciones del estado sobre las compras, permitiría un proceso de saneamiento de las propiedades ocupadas y se lograría que la medida redunde en la generación de un plazo razonable para posibilitar actuaciones proactivas.
- Penalizar con la pérdida del derecho de la propiedad; por causa del procesamiento, la tenencia o el cultivo, de drogas peligrosas (alucinógenas o entorpecentes) y el empleo de personas al margen de la legislación laboral.
- Trasparentar el mercado fundiario, estableciendo que las transferencias de inmuebles superiores a 200 hectáreas pasen por el INDERT (lo cual posibilitaría la

<sup>5</sup> Sea porque sus herederos u ocupantes: a) dejaron la sucesión intestada b) omitieron la apertura de juicio sucesorio o, c) obviaron el proceso de usucapión. La finalidad de esta consideración, recae en la necesidad de evitar las dificultades que representan para el ocupante a) la contratación de los servicios profesionales (abogado, topógrafo) b) dilación judicial c) la onerosidad del impulso de esta vía y, d) el hecho de que la acción deba de promoverse personalmente en cada caso.

<sup>6</sup> Esto se podría realizar con un mecanismo de exención tributaria para que la que los propietarios compense el costo de mensura y de los estudios dominiales. Con esto se lograría, la recuperación de las tierras objeto de apropiación indebida (títulos apócrifos y la detección de excedentes dentro de las mismas), Acción que debe de ser coordinada con los municipios de manera a los mismos logren ampliar su registro catastral y el cobro del Impuesto Inmobiliario.



eventual compra de la propiedad al precio indicado por parte del estado y se obviaría la evasión impositiva por la fijación de precios por debajo del mercado).

### **DE ORDEN NORMATIVO Y DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL**

Las Acciones que deben de desarrollarse en el ámbito institucional para fortalecer el cumplimiento de la misión institucional y las políticas enunciadas en las Leyes 1863/02 “Que establece el Estatuto Agrario”, 2419/04 “Que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, se describen a continuación:

- Elaborar un Manual de Adjudicaciones que reglamente el orden de preferencia para el otorgamiento de lotes a beneficiarios conforme a las disposiciones de estatuto agrario, a fin de evitar el acaparamiento de ciertos grupos de presión que actúan en detrimento de los verdaderos sujetos agrarios calificados (agricultores – trabajadores rurales) con capacidad productiva.
- Impulsar soluciones para atender la demanda de regularización de las condiciones de tenencia de las tierras que se halla sometida al proceso de reforma agraria, mediante mecanismos administrativos ágiles.
- Establecer normativa que prohíba el sub-fraccionamiento de lotes coloniales afectados a unidades productiva familiar, con fines especulativos o de mero loteamiento microfundario, en cuanto dicha actividad exhiba una trasgresión a la función socio-económica de la tierra.
- Establecer las pautas para el Catastro Agrario Ambiental que exige la Ley Nº 2.419/04, en coordinación con la Dirección del Servicio Nacional de Catastro, de forma a lograr la sistematización operativa y la generación de datos técnicos informatizados de los inmuebles que conforman el patrimonio del INDERT, del INDI, del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, de las áreas de reserva ecológica de las colonias y de los Parques Nacionales.
- Promover la coordinación con la Dirección del Servicio Nacional de Catastro, y la Dirección General de Registros Públicos, la formulación y aplicación de procedimientos que mejoren las condiciones institucionales, mediante la adopción de sistemas informáticos que las integren “on line” de modo a:
  - Organizar el régimen de control cruzado de las informaciones jurídicas, administrativas y catastrales vinculadas a la implementación del Registro de Beneficiario (estatuado por la Ley 2419/04) y sus respectivas correlatividades con el sistema parcelario del INDERT.
  - Desarrollar un sistema de control cruzado respecto a las condiciones registrales de propiedades mayores.
  - Establecer de procesos abreviados y priorizados de registro e inscripción de los títulos de la reforma agraria expedidos por el



INDERT, en consideración a relevancia de esta acción para los fines sociales y productivos.

- Generar mecanismos innovativos para el acceso a la tierra y desarrollo comunitario en nuevas colonias, (compra directa por parte de grupos solidarios formalizados, aparcería en procesos de reforestación, capital compartido entre sector de agroprocesamiento mediante mecanismo de incentivos fiscales).
- Generar mecanismo de actuación institucionalizado y de coordinación con las entidades del sector público de manera a focalizar adecuadamente la atención de la demanda social en base a criterios homogéneos, con justicia social y equidad. A este efecto las principales acciones a ser encaradas serían:
  - Fortalecer la red de coordinación interinstitucional en base a criterios de selección de beneficiarios y ámbitos de actuación, de manera a lograr mayores niveles de impactos.
  - Insistir en la realización de foros de análisis con los actores sociales y políticos del proceso (gremios, organizaciones campesinas, organismos políticos, parlamento), de manera a consensuar los mecanismos de actuación y ajustar permanentemente a la luz de nuevas realidades las pautas de distribución de la tierra, insistiendo en función eminentemente democratizadora
  - Realizar estudios específicos que complementen la base analítica para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas a ser formuladas; generando una masa crítica capaz de analizar los procesos de intervención, con visión prospectiva del desarrollo, y en condiciones de impulsar las acciones en los ámbitos institucionales, de manera a propiciar la realización de las reformas consensuadas, de forma referencial se citan algunos estudios que deben de ser abordados.

#### 4.3.3 Objetivos e Indicadores

Objetivos Estratégicos	Metas e indicadores al 2023
<b>Objetivo General.</b> Promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, Artículos 114°, 115°, y 116°.	Al menos el 50% de las Colonias y Asentamientos habilitados por el INDERT han logrado el nivel de arraigo y desarrollo.
<b>Objetivo 1.</b> Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia.	Al menos el 50% de los lotes de Colonias y Asentamientos rurales, han sido saneadas y tituladas (con excepción de aquellas que se encuentran en conflicto)



Objetivos Estratégicos	Metas e indicadores al 2023
<b>Objetivo 2.</b> Coordinar y crear las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios.	Al menos el 50% de los beneficiarios del Estatuto Agrario de las Colonias y Asentamientos se han consolidado.
<b>Objetivo 3.</b> Fortalecer la institucionalidad y mejorar los procesos operativos y administrativos; apuntando a mayor eficiencia y eficacia, transparencia y calidad en los servicios	El INDERT ha avanzado hacia el desarrollo del Catastro Agrario y Ambiental y definido nuevos instrumentos para verificar la Función Social y Económica de la Tierra y controlar el uso sustentable de la tierra. Cuenta con procesos operativos y administrativos, eficientes, eficaces, transparente y de calidad.

#### 4.3.4 Plan de Acción, e Indicadores

Para el cumplimiento de los objetivos institucionales es necesario establecer estrategias y un plan de acción, de manera a programar los resultados y metas correspondientes, y se detallan a continuación:

Acciones Estratégicas	Indicador
<b>Objetivo General. Promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, Artículos 114°, 115°, y 116°.</b>	
Promoción para la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social	% de Colonias y Asentamientos que ha logrado condiciones de arraigo
<b>Objetivo 1. Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia.</b>	
Acceso a la tierra y regularización de la tenencia	% de Comisiones Vecinales sin Tierra con reconocimiento vía Resolución Actualizadas
	% de beneficiarios del Estatuto Agrario sin tierra que acceden a tierras
	% de Colonias con regularización y sistematización catastral
	% de beneficiarios del estatuto Agrario con lotes adjudicados
	% de beneficiarios del estatuto Agrario con Títulos de propiedad de sus lotes
	% de Comunidades Indígenas en tierras del estado, Tituladas
	% de tierras incorporadas al patrimonio del INDERT (Regularización y Recuperación de Asentamientos de Hecho en Tierras Privadas y de Instituciones del Estado)
Nº de Campos Comunales Habilitados vía Resolución	



Acciones Estratégicas	Indicador
	% de Comisiones Pro - Campos Comunales con reconocimiento actualizado vía Resolución
	Nº de Asociación Vecinal formalizadas, (con Personería Jurídica comunicada al INDERT)
	Nº de áreas silvestres protegidas tituladas
	% de Sitios Históricos titulados
	Nº de Nuevas Colonias habilitadas
<b>Objetivo 2. Coordinar y crear las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios.</b>	
Coordinación y creación de condiciones propicias para el desarrollo y arraigo	Nº de Caminos vecinales habilitados o con mantenimiento
	% familias que acceden a Sistemas de Agua Potable
	Nº de Escuelas Rurales en Colonias gestionadas o construidas
	% de familias censadas para acceso a viviendas
	% de familias que acceden a viviendas
	% familias acceden a servicios de energía eléctrica
	Nº Unidades de Salud Familiar gestionadas e implementadas
	Nº de solicitudes de lotes por parte de potenciales beneficiarios del Estatuto Agrario, sin tierra
	% de Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo con reconocimiento vía Resolución Actualizadas
	% familias capacitadas en temas de organización, producción, comercialización y gestión ambiental
	% de familias con proyectos agro productivos
	Nº de ferias
% de familias que comercializan a nivel local (ferias, centros de abastecimiento, etc.)	
% de familias con rubros de autoconsumo y al menos 2 rubros de renta	
Gestión y sostenibilidad Ambiental	% de Colonias con estudios de Evaluación de Impacto Ambiental
	% de Colonias con otros estudios ambientales
	Nº de planes o programas de sostenibilidad ambiental
<b>Objetivo 3. Fortalecer la institucionalidad y mejorar los procesos operativos y administrativos; apuntando a mayor eficiencia y eficacia, transparencia y calidad en los servicios</b>	
Consolidar, fortalecer y modernizar la gestión institucional.	Nº Estudios de Políticas de Tierra (Jurídicos, Sociales Económicos y Ambientales)
	Nº de Proyectos de Ley presentados
	Sistemas de Información Cartográfica y de Base de Datos implementado
	Formulación de programas y proyectos
	Readecuación de la estructura, funciones, procedimientos y capacitación
	Revisión y aprobación de la Ley Nº 2419/04 establecida e instrumentada.



#### 4.4 Seguimiento y Evaluación

Con el fin de verificar el logro de las metas propuestas se propone un proceso de evaluación con las siguientes acciones:

- Alineamiento institucional del Plan Estratégico con los Planes Operativos Institucionales deberán establecerse en estrecha coordinación con los objetivos estratégicos del PEI.
- Metodología de evaluación del PEI, se utilizarán los mecanismos establecidos en las directrices del Gobierno.
- Los indicadores se utilizaran como información a partir de la cual se evaluarán los avances y logro de las metas. Los instrumentos a ser empleados para dicho efecto deberían construirse conjuntamente con la Gerencia de Políticas y Planificación (GPP). La GPP deberá encargarse de realizar el seguimiento y la evaluación técnica del plan, mientras que la Gerencia de Administración y Finanzas (GAF) deberá encargarse de realizar la evaluación financiera de acuerdo a la acciones de los programas, proyectos y dependencias que contribuyen a la ejecución del PEI.
- La evaluación se realizará en tres niveles:

Nivel de Evaluación	Periodo	Instrumentos
Corto Plazo	Anual	Balance Anual de Gestión Pública
Mediano Plazo	Año 2021	Informe de Evaluación Intermedia
Largo Plazo	Año 2023	Informe de Evaluación Final

La divulgación de los resultados del plan estarán a cargo de la GPP y de la Dirección General de Comunicación (DGC) por medio de mecanismos como:

- Página web Institucional
- Rendición de Cuentas
- Balance Anual de Gestión

