



Ministerio de Agricultura, Ganadería
Acuacultura y Pesca

LA EXPERIENCIA DEL PRAT

Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales



PROGRAMA DE REGULARIZACION Y
ADMINISTRACION DE TIERRAS RURALES

LA EXPERIENCIA DEL PRAT

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN
Y ADMINISTRACIÓN DE
TIERRAS RURALES



Ministerio de Agricultura, Ganadería
Acuacultura y Pesca





Ministerio de Agricultura, Ganadería
Acuacultura y Pesca



PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS RURALES



La experiencia del PRAT.
Programa de Regularización y Administración
de Tierras Rurales

© PRAT - 2008

Edición General
M.Sc. Joy Woolfson

Director Editorial y de Producción
César Echezuría

Corrección de Textos
Gabriela Chiriboga Ponce

Fotografías
Archivo PRAT
Archivo MAGAP
Jimena Flores Venegas

Diseño
Julio Flores Ruiz

ISBN
978-9978-92-656-7

Producción



unimarket_ecuador@excite.com
Telefax: (593-2) 2243 177
Quito-Ecuador

PERSONAL DEL PRAT

Unidad Ejecutora

Ing. Geog. Jhonny Hidalgo

Director Ejecutivo (e)
Coordinador del Componente 2

Sr. Marcelo Rodríguez

Director Administrativo Financiero

M.Sc. Joy Woolfson

Especialista Ambiental,
Coordinadora (e) del Componente 4

Ing. Daniel Hidalgo

Analista Técnico,
Coordinador (e) del Componente 3

Lcdo. Carlos Rivadeneira

Especialista Adquisiciones
Coordinador (e) Componente 1

Ing. Oswaldo Saransig

Asesor informático

Dr. Ernesto Campoverde

Asesor Legal Externo

Personal Administrativo – Financiero

Ing. Christian Segovia

Ing. Faustó Zurita

Sra. Alba Palacios

Eco. Paulina Alvear

Sr. Roger Factos

Sr. Bienvenido Alcivar

GRUPOS TÉCNICOS CANTONALES

CANTÓN/ PROVINCIA

FUNCIONARIO

CARGO

BABA LOS RÍOS

Ab. Ignacio Castro A.
María Almache
Mauricio Salinas
Eduardo Montenegro
Abog. Rosario Carbo
Jesús Maribel Yépez
Elvira Alvarado

Coordinador GTC
Delegada Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Asesora Jurídica
Técnica Registral
Asistente Administrativa-Financiera

PALENQUE LOS RÍOS

Ing. Jorge Haro
Ing. María Lavayen
Angélica Anchundia
Abog. Jorge Guevara
Jacqueline Herrera

Coordinador GTC
Delegada Municipal
Delegada Municipal
Asesor Jurídico
Asistente Administrativa-Financiera

SALITRE GUAYAS

Ing. Jorge Haro Aguiar
Sr. Wladimir Guachilema
Sr. Toby Barahona
Carlos Tenezaca
Abog. Jorge Guevara
Carlos Quishpi
Nathaly Sotomayor

Coordinador GTC
Delegado Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Asesor Jurídico
Técnico Registral
Asistente Administrativa-Financiera

CHILLANES BOLÍVAR

Ing. José Luis Ojeda
Ing. Angel Cántos
Sr. Elvis del Pino
Ana Marín
Alfonso Argüello
Abog. Adryana Vera
Adrián Villagómez
Juan Carlos Colina

Coordinador
Delegado Municipal
Delegado Municipal
Jefe de avalúos y catastros del Municipio
Delegado INDA
Abog. GTC
Técnico Registral
Asistente Administrativo-Financiero

CHAGUARPAMBA LOJA

Ing. Jose Quishpe
Sr. José Criollo
Sr. Samuel Campoverde
Patricio Toledo
Abog. Nixto Pinta
Andrea Jaramillo

Coordinador GTC
Delegado Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Abog. GTC
Asistente Administrativa-Financiera

SARAGURO LOJA

Ing. José Quishpe
Lic. Martha Silva
Oswaldo Cartuche
Boris Fernández de Córdova
Dora Román
Dr. Vinicio Bravo
Tania Mejía
Segundo Poma
Margoth Jaramillo

Coordinador GTC
Delegada Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Asistente Téc-Reg
Asesor Jurídico
Técnica Registral
Enlace con comunidades indígenas
Asistente Administrativa-Financiera

PIMAMPIRO IMBABURA

Ing. Efraín Zurita
Reinaldo Daza
Fernando Calderón
Marco Pinto
Dra. Sonia Villarreal
Teresa Armas
Mercedes Andrade

Coordinador GTC
Delegado Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Abog. GTC
Técnica Registral
Asistente Administrativa-Financiera

JOYA DE LOS SACHAS FCO. DE ORELLANA

Ing. Luis Suárez
Manuel Garzón
Marlon Ron
Dario Viteri
Dr. Aité Alava
Mariuxi Herrera

Coordinador GTC
Delegado Municipal
Delegado Municipal
Delegado INDA
Asesora Jurídica
Asistente Administrativa-Financiera



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
PRIMERA PARTE	13
CONTEXTO ECUATORIANO SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA RURAL	
ECUADOR, HISTÓRICAMENTE AGRARIO	15
PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO	17
EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA EN EL ECUADOR	19
Más leyes, nuevos organismos	20
CATASTRO RURAL	24
Breve retrospectiva histórica	24
Iniciativas de catastro rural	27
Situación actual del catastro	27
REGISTROS DE LA PROPIEDAD	29
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA	31
SEGUNDA PARTE	33
PUESTA EN MARCHA DEL PRAT	
Hacia la regularización de la tenencia de la tierra rural	35
TERCERA PARTE	39
ACCIONES, RESULTADOS Y PROYECCIONES	
COMPONENTES DEL PROGRAMA	40
EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	41
COMPONENTE 1	
APOYO AL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO	43
Mejoramiento del INDA en la tramitación de expedientes	45

Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)	46
Sistema Interno de Seguimiento y Control Automatizado de Trámites (SISCAT)	46
Replicación del SISCAT a nivel nacional	47
COMPONENTE 2	
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	51
INTRODUCCIÓN	53
ACTIVIDADES INICIALES	57
Suscripción de convenios	57
Campaña de cedulaación	58
Definición de los límites cantonales y parroquiales	58
Áreas de interés arqueológico	59
Control geodésico	60
Formación de mediadores comunitarios	61
Diseño de la campaña de difusión	61
Estándares catastrales	62
Infraestructura para los GTC	63
Grupos Técnicos Cantonales (GTC)	63
Diseño del SIGTierras	65
Cartografía temática	67
Ejecutores del barrido predial y del SIGTierras	69
FOTOGRAFÍA AÉREA Y GENERACIÓN DE ORTOFOTOS	72
CAMPAÑAS INTEGRADAS DE BARRIDO PREDIAL PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	76
Actividades preliminares	77
Acciones pre-campo	78
Material de apoyo	79
Acciones de campo	80
Actividades post-campo	81
Actividades con el Registro de la Propiedad	83
Integración de los sectores urbanos	84
GESTIONES DE LOS GRUPOS TÉCNICOS CANTONALES	85
BONO DE LEGALIZACIÓN	86
MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PREDIAL	88
Adquisición de equipos y programas de computación para el SIGTierras	88
Equipamiento	88
Programas de computación	89
Desarrollo del Sistema	89
Capacitación sobre la administración y operación del SIGTierras al personal técnico	90
Mantenimiento de los equipos y asistencia técnica	90
Control de calidad del SIGTierras	90

Características generales del SIGTierras	92
VALORACIÓN PREDIAL	93
ALGUNOS RESULTADOS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN LAS CAMPAÑAS DE BARRIDO PREDIAL	94
Intervención predial - levantamiento catastral	94
Intervención predial - tenencia de la tierra	95
Distribución del tamaño de los predios	96
COMPONENTE 3	
MONITOREO Y EVALUACIÓN	103
SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA	105
COMPONENTE 4	
APOYO AL PERFECCIONAMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL Y	107
REGULADOR A NIVEL NACIONAL	
REFORMAS LEGALES	109
PROPUESTA A NIVEL NACIONAL	113
GENERALIZACIÓN DE LA PROPUESTA	115
Replicación del Programa	115
ASPECTOS FINANCIEROS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	117
GESTIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA	119
Financiamiento del PRAT	119
Estructura Orgánica del PRAT	121
Plazo del Programa	121
Auditorías	122
TESTIMONIOS DE LOS BENEFICIARIOS	123



PRESENTACIÓN

El Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo, desarrolló a partir del año 2002, el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales, PRAT, con el fin de validar un proceso que permita una solución integral a los problemas jurídicos, técnicos y administrativos, relacionados con el catastro y legalización de la tenencia de la tierra rural.

La insuficiente información sobre la situación física y legal de las áreas rurales y la informalidad en la tenencia de la tierra han frenado el desarrollo del país ya que han impedido la planificación, la optimización de la producción agrícola y ganadera y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. También han propiciado el tráfico de tierras, un inapropiado manejo de la propiedad, y han constituido un impedimento a la solución de conflictos sociales y familiares generados por la inseguridad sobre la tenencia de la tierra.

Con la finalidad de superar la “cultura de informalidad en la tenencia de la tierra” que ha imperado en el país durante décadas, el PRAT, como proyecto piloto, estableció un sistema de información moderno, confiable y de actualización continua para asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra, mejoró el sistema de traspaso de tierra pública a los productores, fortaleció los procesos de titulación de la tenencia de la tierra, así como la protocolización, registro y formación de los catastros municipales. Con esta información de base puesta a disposición de los gobiernos locales y nacionales, se cuenta con una herramienta fundamental para la planificación y el desarrollo territorial.

El Programa tuvo una duración de 6,5 años. Se ejecutó a nivel nacional en cuanto al mejoramiento del traspaso de la tierra pública, a través del INDA, a los posesionarios; así como, en la elaboración de propuestas técnicas y de reformas legales para mejorar los procesos asociados con la seguridad de la tenencia de la tierra.

Como proyecto piloto de regularización de la propiedad rural y establecimiento de un sistema de información geográfico para la administración de las tierras rurales, se desarrolló en ocho cantones

de cinco provincias: Baba y Palenque (Provincia de Los Ríos), Salitre (Provincia del Guayas), Pimampiro (Provincia de Imbabura), Chillanes (Provincia de Bolívar), Chaguarpamba y Saraguro (Provincia de Loja) y La Joya de Los Sachas (Provincia Francisco de Orellana).

Así, el MAGAP ha puesto en marcha un moderno y eficiente sistema de regularización de la tierra, que privilegia el apropiado manejo de la información predial, la integración institucional, así como la equidad y la participación ciudadana. Sin duda alguna, éste es un modelo que el Gobierno Nacional se propone replicar en todos los cantones del país. Con este fin, SENPLADES ha dado la prioridad y se han asignado ya los recursos del presupuesto del Estado para ejecutar a nivel nacional el Programa SIGTierras, con el objetivo de:

“Establecer a nivel nacional un sistema integrado de administración eficiente de la tierra, que garantice la seguridad de su tenencia y proporcione información para la planificación del desarrollo nacional, el ordenamiento territorial, la toma de decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas”

Ec. Walter Poveda

Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

PRIMERA PARTE

CONTEXTO ECUATORIANO SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA RURAL



ECUADOR, HISTÓRICAMENTE AGRARIO

Agrario por herencia, Ecuador es centro de origen de especies importantes para la alimentación nacional e internacional. Cacao, maíz, papa, son aportes de la milenaria actividad agrícola de nuestros pobladores. Pero, adicionalmente, debido a la diversidad de ambientes, también aquí se producen de manera óptima cultivos provenientes de otras latitudes como el banano y el mango, entre otros productos, son un referente de Ecuador en el mundo.

Su trayectoria agrícola se remonta a los primeros habitantes pre-incásicos. Ahora, se estima que el 40% de la población reside en el área rural. De la población económicamente activa (PEA) que habita en áreas rurales, el 58% se dedica a la agricultura. Sin embargo, la población económicamente activa dedicada a la agricultura en todo el país alcanza un 26%, según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001. Así también, el sector agropecuario ha aportado durante los últimos cinco años en promedio con un 17% del Producto Interno Bruto del país (INEC, 2008)¹.

Antes de los años cincuenta el Ecuador podía tildarse de latifundista. La concentración de la tierra en pocas manos era evidente, cuando el censo de 1954 demostró que 241 propiedades tenían más hectáreas que lo que les pertenecía a más de trescientos mil pequeños agricultores.

Ecuador feudal y terrateniente es historia innegable. Fue una realidad de explotación e inequidad que sirvió de motivación para la búsqueda de un efectivo reparto de la tierra, utopía de todos los países latinoamericanos. La instauración del capitalismo supuestamente puso fin a los latifundios, sin embargo, tan solo maquilló la utilización al campesino y al indígena con otras formas de producción en el campo. El trabajo asalariado en las grandes haciendas y en los monopolios fue una forma sutil de explotación.

Los vientos de reforma agraria en toda América inestabilizaron a los monopolios y a los terratenientes, aunque la reforma no se cumplió radicalmente como se planteó en Cuba, Guatemala o México. En Ecuador, a raíz de la Reforma Agraria de 1964, solo ciertos grupos sociales que estuvieron vinculados a la administración de las haciendas, además de comerciantes y estratos pueblerinos, accedieron a la tierra como resultado del proceso de afectación o expropiación de propiedades latifundistas.

Los cambios en la distribución de la tierra y, por ende, en el tamaño de las propiedades agropecuarias en el Ecuador han dependido, hasta antes de 1994, de la acción redistributiva de la reforma agraria y durante los últimos años, de la influencia del mercado. Por otra parte, en el acceso al recurso

¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2008)
http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu_est/est_agr. Consultado el 5 de noviembre de 2008.

tierra también confluyen factores provenientes de tradicionales formas de arreglos, entre los que se cuentan: la aparcería, el arrendamiento y la posesión de tierras en zonas de colonización.

En su estudio sobre los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola entre 1974 y 1985, Manuel Chiriboga (1988)² señala que si bien no existe información disponible como para tener una visión panorámica acerca de la distribución de la tierra en el país, existen estimaciones generales que dan pistas para sostener que: entre 1974 y 1994 la superficie de las unidades pequeñas se incrementó en la Sierra; este proceso fue menor en el caso de las provincias localizadas al norte del país. Entre 1974 y 1994 las pequeñas unidades de la Costa redujeron sus extensiones de tierra con relación a 1954. En términos generales, en el período de referencia, en la Costa y en la Sierra crecen en importancia numérica y en superficie acumulativa para la categoría, las medianas propiedades.

Las disputas por la tierra se han dado entre las comunidades indígenas, terratenientes y el Estado, desde hace mucho tiempo, y a éstas se agregaron los conflictos por el agua. Desde una perspectiva general, las demandas del movimiento indígena se fueron diversificando en el contexto de la aplicación de medidas de ajuste estructural y de equilibrio económico. El boom petrolero pretendió la estabilización del país. Una propuesta de país industrial y exportador se privilegió por varios años. La explotación petrolera postergó, por un momento, los conflictos agrarios, hasta que en los ochenta y noventa, la reconstrucción agraria exigió la modernización de procesos y maquinaria y el compromiso del Estado por el sector.

En 1994, la expedición de la nueva Ley de Desarrollo Agrario puso fin a tres décadas de reforma del sistema de tenencia de la tierra en el campo. El régimen legal vigente establece solamente cuatro causales de expropiación de la tierra, y en el caso de presión demográfica se requieren informes favorables de ODEPLAN (que ahora es SENPLADES) y del MAGAP.

El texto de la Ley Agraria reza que los predios rústicos pueden ser expropiados cuando se hayan mantenido inexplorados por más de dos años consecutivos y siempre que no estuvieren en áreas protegidas, de reserva ecológica o constituyan bosques protectores.

La ley de 1994 desapareció al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y en su lugar creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). En la Ley Agraria, el conocimiento y resolución de los litigios sobre expropiación de tierras rústicas quedó en manos del propio INDA, organismo que con serias limitaciones trata de atender los requerimientos de titulación y legalización.

Como se detalla, el Estado con y sin aciertos en el área agrícola, durante varios años, ha mostrado una preocupación constante en los procesos de tenencia de la tierra. Varios esfuerzos aislados, organismos con competencia a medias y desarticulados procesos han sido el marco de referencia del derecho a la propiedad y la legalización. Por tal razón, el año 2002, con la instauración del Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales, quedó marcado como un nuevo referente y como esfuerzo del Gobierno por superar el tema de la regularización de la tenencia de la tierra.

2 Manuel Chiriboga, 1er. Seminario Internacional la Agricultura Latinoamericana: Crisis, transformaciones y perspectivas. 1988. CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina).

PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agrícola impulsa la producción nacional y la exportación, a pesar de que en los primeros meses del año este sector sufrió la inclemencia de las inundaciones y la subida creciente del precio de materias primas. El Gobierno dentro de su Programa Soberanía Alimentaria impulsó varias acciones para contrarrestar este escenario e incrementar la productividad del sector, así como fomentar actividades sustentables y responsables con la naturaleza.

La agricultura es uno de los más importantes motores de la economía ecuatoriana. Con relación al año anterior, incrementó su aporte al Producto Interno Bruto con 2.97 por ciento. Además, según el Banco Central, el agro genera el 38 por ciento de las divisas que ingresan al país por concepto de exportaciones de banano, plátano, camarón, flores naturales y cacao.

El peso del agro no solo se mide hacia fuera. Según informe del Ministerio de Agricultura, Gananería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) de cada 6 dólares que se generan en ese sector, 3.5 provienen del mercado interno. Es decir, el consumo local es la mejor garantía para el empleo y la generación de recursos en el campo ecuatoriano.

Para mantener este panorama, los organismos estatales competentes, en constante comunicación con los sectores agrícolas, tomaron una serie de medidas para mantener la productividad, fomentar el crecimiento del sector y controlar la inflación. El Plan de reactivación del agro 2008-2011 contempla una inversión de 769 millones de dólares. Además, el Gobierno impulsa gestiones en cuanto a legislación de propiedad, infraestructura productiva, comercialización-exportaciones e insumos, capacitación e investigación, finanzas y crédito, entre otras.

Una de las acciones más trascendentes es el Mandato Agrícola, aprobado en meses pasados por la Asamblea Constituyente, que fomenta la baja de los precios de alimentos. Una de las normas de este Mandato exonera del Impuesto a la Renta a las Tierras Rurales y de las aportaciones del Régimen Impositivo Simplificado (RISE) al sector productivo, durante el 2008 y el 2009. También plantea la baja de los aranceles a las importaciones de bienes de capital y materia prima agrícola. Con esta gestión se han beneficiado al menos 70 productos.

Además, el Programa Socio Siembra plantea la entrega de un bono agrícola para la compra de insumos, semillas y fertilizantes. El monto del subsidio se fijó a través de un Decreto Ejecutivo, hasta por 240 dólares para cada agricultor. Entre los beneficios adicionales está un seguro que proteja de los riesgos de la producción agropecuaria, facilidades para la obtención de crédito barato en el Banco Nacional de Fomento y capacitación y asistencia técnica a través del MAGAP.

Las perspectivas de producción del sector agropecuario se muestran alentadoras, por ello los procesos de legalización de tierras, catastro y registro se tornaron una prioridad para mantener la es-

tabilidad e inversión en este sector. Así también, otros programas del Gobierno, como son Socio Bosque, y el Bono de la Vivienda requieren que la propiedad de la tierra esté totalmente regularizada y que los beneficiarios cuenten con sus documentos de dominio en regla.

Por otro lado, la base de información gráfica y documental que se genera en el proceso, se constituye en herramienta fundamental para la toma de decisiones, tanto a nivel local como nacional, y no solamente para el sector agropecuario, sino para todas las actividades que se desarrollan en el marco de la ruralidad del país, inclusive el manejo sustentable de los recursos naturales y en general el ordenamiento y el desarrollo territoriales.

Con base en la experiencia del Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales, el Gobierno Nacional en su afán de garantizar la seguridad sobre la tenencia de la tierra y apoyar al desarrollo productivo nacional ha puesto en marcha el SIGTierras, una propuesta del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, consolidando un moderno concepto de conocimiento sobre el territorio rural y de los derechos hacia la propiedad privada y estatal, Programa que inicia su ejecución a nivel nacional a fines del año 2008.

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA EN EL ECUADOR

Una reforma con vacíos, con procesos inejecutados y la desarticulada participación de los organismos competentes, ocasionó que más del 50 por ciento de propiedades rurales en el país, hayan permanecido en la informalidad y más de veinticinco mil procesos de adjudicación de tierras del Estado a sus poseedores inconclusos.

El desarrollo agrícola del Ecuador se ha visto afectado por los desacertados modelos de desarrollo implantados a lo largo de su vida republicana. Su población y territorio rural han estado sujetos a una falta de políticas que incentiven la producción agropecuaria con visión de largo plazo, así como, la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales renovables que en éste se asientan; y que proporcionen seguridad en la tenencia de la tierra.

Esta problemática se origina desde la época de la conquista española. Las tierras de los aborígenes pasaron a manos de la Corona, de la Iglesia y de los conquistadores. Luego, los colonizadores asumieron las parcelas que les pertenecían a los indígenas como otra forma de explotación. Con el surgimiento de la República, grandes haciendas pasaron a ser propiedad de los nobles criollos y de los militares que participaron en la Independencia.

Las haciendas entraron en un proceso de descomposición a partir de los años 60 con el proceso de reforma agraria. Con la llegada de las nuevas relaciones sociales y laborales por el advenimiento de la época bananera y de la revolución cubana, se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria en 1964 que contenía mecanismos de expropiación, reversión de tierras y liquidación de huasipungos.

Al comenzar la década de los 60 eran visibles en la Sierra ecuatoriana las haciendas tradicionales, organizadas bajo relaciones agrícolas de trabajo precario (jornales ínfimos o ausencia de salarios). La Costa, en cambio, más dinámica y emprendedora, seguía siendo la base de nuestro crecimiento agroexportador sustentado en el banano, que, sin embargo, progresivamente entró en crisis. En mucho, todavía pesaba la ruralidad del país, porque la mayoría de la población se ocupaba en la agricultura, exista un crecimiento urbano reducido a unas cuantas ciudades y porque la industria y la manufactura eran todavía incipientes, así como resultaba escasa la presencia de capitales extranjeros.

Sin embargo, durante las décadas del 60 y 70 aquella realidad del Ecuador se modificó. Durante la primera, se generalizaron en América Latina las preocupaciones sobre el desarrollo, provenientes del pensamiento económico elaborado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), las propuestas del programa norteamericano "Alianza para el Progreso", (orientadas a contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana, 1959, en el continente), y las políticas reformistas impulsadas por diversos gobiernos de la región.

Con la instauración de una Junta Militar (1963-66) fue posible iniciar las bases de un nuevo modelo de política económica, basado en el activo papel que se otorgó al Estado como principal agente promotor del desarrollo económico y de la modernización del sistema de libre empresa. En efecto, la Junta Militar adoptó, por primera vez, un Plan de Desarrollo y actuó en favor de tres reformas consideradas imprescindibles: la agraria, la tributaria - fiscal y la administración pública. Junto a la reforma agraria, iniciada en 1964, ante todo se dio prioridad al crecimiento de la industria sustitutiva de importaciones, a la que se le brindaron recursos, facilidades o exoneraciones tributarias y leyes de protección. El país alentó la inversión extranjera y entró a participar en el inicial proceso de integración concretado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (1960).

Estas políticas condicionaron la evolución posterior del país. Si bien los gobiernos sucesores a la Junta Militar no continuaron la reforma agraria con la misma voluntad política, tampoco pudieron modificar el papel del Estado como orientador de la economía. Al finalizar la década de los 60, al mismo tiempo que había descendido la participación y el crecimiento de la agricultura en la producción nacional, se había elevado la contribución de la industria y de la manufactura y se habían sentado las bases para la diversificación económica empresarial, pero a un elevado costo para el sector rural que se quedó desprovisto de políticas de incentivo para la producción agrícola y el manejo adecuado de los recursos naturales renovables, lo cual motivó el incremento de la migración campo – ciudad y hacia fuera del país.

Dinamizada la industrialización, apareció un nuevo tipo de empresario. También crecieron nuevos núcleos empresariales en las otras esferas económicas. Incluso el terrateniente tradicional se vio forzado a la modernización. Y empezó a crecer el capital extranjero.

En lo social, se extendió aceleradamente la clase media. Su tendencia general fue hacia el reformismo político y aún la radicalización. Entre los estudiantes, especialmente los universitarios, prendió la creciente influencia marxista. Al mismo tiempo crecieron las clases trabajadoras y activaron sus luchas. Se alteró la condición campesina y aparecieron nuevas reivindicaciones. Se consolidaron pequeños y medianos propietarios, jornaleros y comuneros agrícolas. En cambio hubo poca comprensión de las necesidades culturales y técnicas de los indígenas, en una sociedad acostumbrada históricamente a los prejuicios y marginación de este sector.

Más leyes, nuevos organismos

Con la finalidad de eliminar el trabajo precario en la agricultura, en 1970, se dictó la ley de abolición. Para 1973 nació la segunda Ley con mecanismos de expropiación, reversión y extinción del derecho de dominio.

En agosto de 1981 se dictó la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, que contempló reglamentaciones, derechos, deberes y sanciones sobre los temas de protección del Patrimonio Forestal del Estado; de los bosques y vegetación; de las tierras forestales en los bosques de propiedad privada, producción forestal, control y movilización de productos forestales; protección e industrias forestales, conservación de áreas naturales, flora y fauna silvestres, entre otros. Desafortunadamente, por contradicciones entre esta ley y el IERAC, la exigencia de protección no se cumplió y al contrario se fomentó la deforestación en el país. Un estudio de la FLACSO³ apoyado en

3 FLACSO. “Iniciativas para conservar la biodiversidad”. Anamaría Varea. 1999.

datos de la FAO dice que el crecimiento de la superficie agraria se hizo a costa de las masas forestales, que sumada a otros usos de la tierra como abertura de bosques para explotaciones petroleras, usos urbanos y residenciales, infraestructura, etc., desde 1961 hasta el año 2004, registra un 26% de suelo forestal utilizado.

Los conflictos en una sociedad como la nuestra por el acceso a los recursos productivos, tierra y agua, han generado graves movilizaciones sociales para reclamar el reconocimiento y regularización en la tenencia de la tierra como mecanismo que asegure la permanencia de las comunidades indígenas y negras en sus posesiones rurales. Este reconocimiento de "titularidad del dominio" o propiedad debió respaldarse en el marco legal civil y agrario de esa época. El proceso previo que sirvió para cimentar las modificaciones legales estuvo dado por el Levantamiento de 1990, la marcha indígena de los pueblos amazónicos de 1992 y la fuerte presión de las organizaciones tanto de pequeños agricultores como de indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y acceso a los recursos productivos.

Para 1992 se inició el proceso generador de una nueva ley agraria, que concluyó en 1994, cuando el Congreso Nacional procedió a aprobar la "Ley de Desarrollo Agrario". A raíz de la promulgación de esta ley, el mercado de tierras del Ecuador sufrió profundos cambios⁴.

La sustitución de la Ley de Reforma Agraria y de ciertas disposiciones legales de la Ley de Tierras Baldías y la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en reemplazo del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), fueron las gestiones más significativas. A este nuevo organismo se le asignó las siguientes atribuciones: Otorgar títulos de propiedad a las personas naturales o jurídicas que estando en posesión de tierras rústicas, carecen de títulos de propiedad; adjudicar las tierras de su propiedad; declarar la expropiación de tierras incursas en ciertas causales; y perfeccionar el proceso de reforma agraria integral. Además, se ratificó la autoridad del Ministerio del Ambiente como responsable por las tierras de uso forestal, patrimonio de áreas naturales protegidas y la conservación de recursos naturales renovables.

Posteriormente a esta ley, se dictó una Reformatoria, mediante la cual se otorgó al INDA las atribuciones de la Dirección Nacional de Catastros, DINAC, en cuanto se refiere a los avalúos de tierras con fines de adjudicación, así como la elaboración del catastro de tierras agrarias. Así mismo, la Ley de Modernización del Estado y posteriormente la Ley Orgánica de Régimen Municipal traspasó las competencias de la DINAC, de realización de los catastros rurales, a los Municipios.

Dentro de un proceso de sistematización del ordenamiento jurídico ecuatoriano y con el propósito de evitar que en diferentes cuerpos legales se regulen idénticos intereses jurídicos, en el año 2004, se trasladó a la Ley de Desarrollo Agrario, algunas normas de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, referidas a capacitación campesina, utilización del suelo, investigación agropecuaria, organización empresarial campesina, medidas ecológicas y sanciones. Igualmente, se trasladó a la Ley de Aguas, las disposiciones de la Ley de Desarrollo Agrario sobre el uso y aprovechamiento del agua.

Lo expuesto ratifica que la situación de la tenencia de la tierra rural en el país ha dependido de la importancia que le dieran los gobiernos de turno. No se la atribuía como una política de Estado

4 Diario La Hora. "Ley de Desarrollo Agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador". Mónica Navas. Revista Ecuador DEBATE N° 45.

que permitiera introducir directrices fijas, permanentes, orientadas a lograr innovaciones significativas. Tanto la Constitución Política del Estado, como las leyes pasadas y las vigentes, dan muestras de esfuerzos de legalización de la tenencia de la tierra en el área rural. Sin embargo, la realidad demuestra que ha existido inseguridad, conflictividad y desorganización en la tenencia, a todo esto, se sumaban los sistemas catastrales desactualizados e incompletos de que disponen la mayoría de los 221 municipios existentes en el Ecuador.

Estos procesos habían quedado inconclusos a causa de que las acciones de intervención de los entes gubernamentales encargados de los programas de titulación, catastro y registro han sido realizadas en forma dispersa, discontinua, descoordinada y sujeta al accionar clientelar del usuario, más no de oficio como correspondería por obligación al Estado, en consecuencia el usuario no se interesó por legalizar su tenencia de la tierra, proceso agravado por los costos exagerados, desordenados, no estandarizados o regulados.

Con este panorama desalentador, el Gobierno asumió la tenencia de la tierra como una prioridad, de tal manera que en el 2002 puso en marcha el Programa de Regularización y Administración de Tierras, PRAT, como una propuesta acertada para afrontar el tema de la tenencia de la tierra.

A partir de entonces, el PRAT ha trabajado el tema de la regularización de la tenencia de la tierra como un concepto amplio e incluyente, con varias acciones operativas, tecnológicas y legales en un proyecto piloto en ocho cantones, cuyos resultados se detallan en capítulos siguientes.

A esta gestión se suma también la voluntad del Estado por priorizar la legalización y tenencia de la tierra. En los artículos de la Nueva Constitución reza:

Art. 57.- *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:*

4. *Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.*
5. *Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.*
6. *Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.*
11. *No ser desplazados de sus tierras ancestrales.*

Art. 60.- *Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.*

Derechos de libertad

Art. 66.- *Se reconoce y garantizará a las personas:*

26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

Art. 281.- *La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.*

Para ello, será responsabilidad del Estado:

4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.

Art. 282.- *El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.*

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Derechos

Art. 321.- *El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.*

Art. 324.- *El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal.*

Con ese marco constitucional, la tarea del Estado en materia de regularización de la tenencia de la tierra augura una gestión favorable.

CATASTRO RURAL⁵

Históricamente en nuestro país, y hasta septiembre del 2004⁶, el Catastro ha sido ejercido por los diferentes entes municipales, en el ámbito urbano, y por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC, en el ámbito rural. En ambos casos, el principal objetivo ha sido la recaudación fiscal pero en ninguno, el de generar información que sustente otros procesos, principalmente los de planificación y seguridad jurídica de la propiedad.

Una rápida visión retrospectiva de la evolución del Catastro en el Ecuador nos deja ver una lenta, desordenada y poca eficiente inserción de esta práctica en los entes delegados para su ejecución, trátase de gobiernos seccionales (municipios) o centrales (DINAC). Y la casi inexistencia de cuerpos normativos que regulen la elaboración del catastro en sus múltiples componentes, en particular a lo que cartografía se refiere.

El resultado, municipios que cuentan con información heterogénea, incompleta y desactualizada, que no garantizan la continuidad geográfica ni la distribución equitativa del impuesto predial en los terrenos.

Breve retrospectiva histórica

El inicio de la era republicana del Ecuador, allá por 1820, dejó atrás un largo período de imposiciones y obligaciones tributarias ejercidas por los encomenderos de la Corona Española, sobre los indígenas y mestizos, durante todo el periodo de la Colonia. La encomienda, entonces se convierte en la incipiente forma de un catastro, concebido como un censo o inventario de quienes ocupaban los territorios conquistados por España, en América, indígenas y mestizos, por tanto obligados a rendir tributo y acrecentar las arcas de la Corona. Nace, entonces el catastro, como un sinónimo de imposición fiscal.

Ecuador inicia su período republicano con 26 cantones distribuidos en los 3 regimientos o distritos. Guayaquil, Quito y Cuenca, que se mantienen como herencia de la época colonial, y que darán lugar a nuestra actual división regional: Costa, Sierra y Oriente. Esta época se marca con 26 gobiernos seccionales, ávidos de recursos para satisfacer las demandas de la recién creada república. Los tributos, continúan siendo la única fuente de ingresos y los inventarios rápidos, incom-

5 Sección extraída de: Vega, J. 2008. Consultoría NO. 16-CNI-2-PRAT. Propuesta de estándares y normativa técnica para la elaboración de cartografía con fines de catastro rural. Producto No. 2: Inventario de leyes y normas existentes en Ecuador y otros países respecto a la elaboración de cartografía con fines de catastro rural.

6 18-septiembre - 2004: Se aprueba la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con la cual los municipios asumen la competencia sobre el catastro rural.

pletos y desordenados, continúan siendo la base de esta recaudación, ejercida principalmente en las zonas de concentración poblacional, es decir los centros urbanos.

En 1941, se crea la AME, con el afán de organizar y apoyar los procesos municipales, asumiendo personería jurídica en 1966, con la promulgación de la Ley de Régimen Municipal, con la cual se delega a los municipios competencia exclusiva sobre los catastros urbanos.

El auge bananero alcanzado en la primera mitad de los sesenta, marca un periodo importante en el crecimiento de la frontera agrícola, particularmente en la costa ecuatoriana, lo cual obliga al gobierno central a orientar su mirada a la zona rural, creando la ONAC, en 1963, con el afán de catastrar y valorar esta zona. Esta oficina en 1966 pasa a constituir la DINAC⁷, delegándole además del papel ejecutor de los catastros, el de normador y controlador de esta actividad a nivel nacional.

La posterior caída del banano, en la segunda mitad de los sesenta, deprime la economía del país. Se abandona la actividad bananera dejando grandes extensiones de tierra ociosa y agricultores desempleados, en su mayoría serranos que migraron a la Costa a conformar gran parte de la fuerza laboral de la bonanza bananera. De forma emergente, y con el afán de dinamizar la actividad agrícola, se aplica la Reforma Agraria⁸, que tiene como finalidad redistribuir la tierra, generando pequeñas parcelas que puedan ser trabajadas con una escasa fuerza laboral.

Periodo de difícil asignación de recursos por parte del Gobierno central hacia los seccionales, los cuales fortalecen la actividad catastral como única fuente de sus ingresos. Se aplican procesos apresurados, carentes de normas técnicas para el manejo espacial, al cual no se le da importancia, relegando a generar como catastro, mediante listados, el inventario de los habitantes de las zonas urbanas a los que se aplicaban los impuestos. En la época, el único marco legal constituyó la Ley de Régimen Municipal, que delegó funciones y procedimientos operativos pero no normó o reguló la ejecución de los catastros. El resultado, por tanto, es información heterogénea, que varía de una provincia a otra, e incluso de una municipalidad a otra, conviviendo terrenos inventariados y valorados con otros de los que solo se tienen referencias literales con grados de precisión casi nula.

Mientras tanto, la DINAC, que de inicio pretendió conformar el catastro rústico nacional con la información existente a esa fecha en los municipios, se encuentra, como era previsible, con información de aptitud dudosa, sumamente heterogénea en cuanto a la información registrada y calidad de la misma, con la cual, asume la tarea de actualizarla, con métodos experimentales y con la información otorgada por los registros de la propiedad. Los resultados, tampoco fueron alentadores, por lo que se hizo necesario normar esta actividad, lográndolo con la promulgación del "Reglamento de Avalúos para predios rurales", efectuado el 25 de septiembre de 1989, único cuerpo normativo que ha guiado todo proceso de catastro rural en nuestro país.

A partir de entonces, la DINAC, ha realizado actualizaciones catastrales rústicas integrales, pero sin una política de intervención completa que tuviese en consideración la continuidad geográfica y la distribución equitativa del impuesto predial de los terrenos.

7 Decreto supremos 869; Registro Oficial No. 99; 17 de Septiembre de 1966.

8 Ley de la Reforma Agraria; 1964.

Por otro lado, la bonanza petrolera en la década de los 70, convierte al Gobierno central en un estado dadivoso con los estados seccionales. Se otorgan ingentes recursos que relajan los ingresos fiscales provenientes del Catastro, con lo cual, una vez más éste queda relegado entre las prioridades de las obligaciones municipales, disminuyendo su importancia y descuidando su ejecución. Una vez más, la necesidad de regularlo y normarlo se posterga, subsistiendo prácticas experimentales y empíricas tanto a nivel urbano como rural.

De esta forma, los 123 cantones existentes en 1979, rápidamente se incrementaron a 193, en menos de 15 años, estimulados por el modelo paternalista del Gobierno central; convirtiendo a pequeños centros urbanos dispersos a lo largo del país, en nuevos municipios como mecanismo rápido y efectivo para conseguir ingresos. La escasa capacidad técnica de los nuevos municipios para asumir sus nuevos papeles y obligaciones, deterioraron aún más la situación del catastro en el país.

En el ámbito rural, se observan varios intentos de modernizar los procesos catastrales, impulsados por el Gobierno central y organismos internacionales, como el Programa de "Planes de Desarrollo Urbano y Catastros", promovido por el CONADE en 1979; el Programa CATIR (Catastro, Titulación y Registro), apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en 1989, entre otros. La misma DINAC incorporó los "proyectos integrales de inventario de recursos" en un intento de modernizar su normativa y mejorar la calidad de la información catastral.

Lamentablemente, ninguno de estos intentos ha sido culminado de manera total, convirtiéndose en ejercicios aislados de modernizar el catastro en el ámbito rural.

En lo que a urbano se refiere, el advenimiento de los Sistemas de Información Geográfica, ha incentivado a la AME, a incorporar nuevas metodologías, todavía heterogéneas, tendientes a automatizar el manejo de la información.

A fines de los 90, el agotamiento del modelo centralista, impulsa la reforma y modernización del Estado, uno de cuyos ejes es indudablemente el fortalecimiento de la figura de la descentralización, especialmente territorial. Se expiden varias normas que guían el proceso, entre las que se destacan la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional (1990); Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), que le otorgó el control total del catastro rural y urbano; la Ley de descentralización del Estado y participación social (1997), entre otras. En virtud de esta última, a partir del 2000, la DINAC transfiere la ejecución de los catastros a los municipios del país, pero retiene para sí la calidad de normador y regulador de esta actividad a nivel nacional.

Proceso nuevamente apresurado y desordenado con el cual se trasfiere información, muchas veces desactualizada e incompleta, a gobiernos débiles en recursos técnicos, sin la debida capacitación para asumir sus nuevas obligaciones. Nuevamente, el aspecto catastral en los gobiernos seccionales se debilita y pasa a ser una carga para los mismos, mas no una fuente de información que apoye su gestión municipal, situación que estimula a los municipios a retomar, a través de la AME, e impulsar las reformas a la Ley de Régimen Municipal, planteadas en 1993, por el Poder Ejecutivo hasta que, finalmente, en el Registro Oficial No. 429 de 27 de septiembre de 2004 se publica con el No. 2004-44, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con la cual se otorga a los Gobiernos municipales total autonomía para ejercer sus competencias, entre ellas, las de los catastros, tanto a nivel urbano como rural.

Con la aprobación de esta Ley, la DINAC, termina por perder su papel de ente normador, regulador y controlador de la actividad catastral en el país, sin haber cumplido la delegación de generar una ley o los cuerpos normativos necesarios para generar catastros confiables, ágiles y homogéneos a nivel nacional.

Sin embargo, no todas las deficiencias pueden atribuirse a la DINAC o a las municipalidades. Como se ha comprobado en nuestro país, las condiciones económicas para obtener un catastro rural preciso y multipropósito, a nivel nacional, aún no se han presentado. La elaboración de una cartografía a nivel nacional fiable, continua y a escala adecuada que permita, no solo levantar un catastro rural, sino servir de base para la planificación del desarrollo agrario, el manejo de los recursos y la dotación equilibrada de las infraestructuras ha sido establecida como una obligación para el Estado, a partir de la emisión de la nueva Constitución.

Iniciativas de catastro rural

Según informe del Proyecto CATIR, 1992, en el período comprendido entre 1989-1992, CATIR (Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales), desarrolló un pilotaje de catastro y titulación en los cantones Salcedo y Baquerizo Moreno, proyecto en el que participaron: DINAC, IERAC, Registro de la Propiedad y Municipios.

La AME ha venido asesorando y ejecutando proyectos de catastro rural en algunos cantones del país, entre otros: Vinces, Las Naves, Santa Lucía, Pueblo Viejo, Manta, Cayambe, El Pan, Palenque y Pedro Vicente Maldonado.

CARE, bajo convenio interinstitucional (DINAC, INDA, INEFAN, DINAREN, CONPLADEIN) ejecutó el proyecto piloto de catastro rural, denominado "Catastro, Titulación y Registro rural en los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo" en la provincia de Esmeraldas.

El CLIRSEN ejecutó los catastros rurales de: Píllaro, Baños, Ambato, Santa Isabel y Quero.

El Consejo Provincial de Pichincha se encuentra realizando estudios para la implementación de un proyecto catastral rural en la Provincia de Pichincha.

El PRODEPINE realizó un inventario de tierras en posesión de las nacionalidades y pueblos indígenas y afro ecuatorianos en el Ecuador.

El Municipio de Quito, al igual que el Municipio de Guayaquil, se encuentra en proceso de implementar sistemas catastrales rurales de sus cantones.

Como se puede apreciar, existe un interés inmediato de cada municipalidad en actualizar y superar la deficiencia de información catastral, pero todas estas iniciativas se encuentran descoordinadas y sin un marco referencial técnico - legal, que permita a futuro integrar la información generada a nivel nacional.

Situación actual del catastro

El catastro rural registra dos categorías: los precatastros y los catastros integrales. Los precatastros son los procedimientos utilizados en las denominadas Declaraciones Juramentadas o no juramen-

tadas, en las que el usuario proporciona la información al ser convocado para su declaratoria. En estos casos no existe la elaboración de cartografía catastral. Los catastros integrales implican una intervención de los técnicos en cada predio, con apoyo de fotografía aérea y de una ficha predial rural.

Las principales carencias del marco legal en cuanto al catastro son la falta de asignación o verificación de códigos catastrales de identificación predial, que vinculen la información catastral con la información del Registro de la Propiedad, así como la carencia de estándares catastrales que permitan unificar la información y ampliar la utilización del catastro, no solamente como una herramienta impositiva, sino también para la planificación territorial.

Los vacíos en la normativa ocasionan la falta de catastros físicos actualizados, por la desvinculación con el registro de nuevas transacciones. No existen normas que regulen de forma homogénea los procedimientos técnicos con relación a la georeferenciación, posicionamiento y medición.

Existen procedimientos municipales heterogéneos que restringen la actualización de los catastros y la utilidad de la información catastral. La inexistencia de un procedimiento interinstitucional que utilice un código catastral predial único, entre el Municipio, los registradores de la propiedad cantonal y las instituciones de Gobierno, hace que se dupliquen los costos y que se creen espacios para cometer errores en el cumplimiento de las competencias de cada institución.

El catastro es "un sistema georeferenciado de información predial actualizado para un lote de terreno específico, en el cual consta un historial de los intereses sobre el predio". Mientras más confiable sea la información con relación a linderos, ubicación, uso, tamaño se entenderá la existencia de menos conflictos de tierras y un mayor crecimiento de la industria inmobiliaria; mayor seguridad en la inversión y financiamiento, como consecuencia un mejoramiento en el manejo de tierras, políticas, planes y proyectos productivos dinámicos y mejoramiento en la tributación con una mejor valorización de la tierra.

La nueva Constitución establece los siguientes referentes para los catastros:

Art. 264.- *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:...*

9. *Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

Art. 375.- *El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:*

2. *Mantendrá un catastro nacional integrado georeferenciado, de hábitat y vivienda.*

DECIMOSÉPTIMA.- *El Estado central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución.*

REGISTROS DE LA PROPIEDAD

En el país no se lleva un sistema de codificación única a escala nacional, la identificación predial en los Registros de la Propiedad se basa en un folio personal, no en el real y no existe conexión entre los registros de la propiedad, problema que se visibiliza en particular en cantones de reciente creación donde la información registral no es traspasada del antiguo registro al nuevo. Esto deja entrever que dentro de un sistema de información predial es necesario la aplicación de un registro de la propiedad, que tenga relación con los derechos reales relativos al predio en sí y no a los distintos poseedores de éste y que conforme una red de información con todos los registros de la propiedad del país.

En el Ecuador, el registro inmobiliario se inicia en 1829 con la expedición del reglamento de inscripciones y registro, el mismo que rige hasta la actualidad. En 1966 se publica la Ley de Registro, derogada luego por la Ley de Registro de la Propiedad Inmobiliaria de 1979, en vigencia desde febrero de 1980, que figura hasta el momento como norma básica y central para el registro.

La organización política administrativa del país está establecida por provincias, cantones y parroquias. De acuerdo a la ley de registro vigente, existen los registros en cada uno de los 221 cantones del país y son nombrados los registradores de la propiedad, por un período de cuatro años, con la posibilidad de ser reelegidos. Los Registradores se encargan de la inscripción de instrumentos públicos, títulos u otros documentos en los registros que sirve para establecer la tradición del dominio, dar publicidad a los actos de dominio o delimitación de los bienes y garantizar la autenticidad y seguimiento de los documentos registrados.

La Constitución recientemente publicada en el Registro Oficial modifica este esquema, ya que se establece que los Registros serán coadministrados por los municipios y el Gobierno central y manda la elaboración en el plazo de un año, de "leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales".

La situación del registro en el Ecuador está implementada bajo un sistema de folio personal francés. Este sistema no permite determinar ni la fuente del título ni los linderos georeferenciados que permita identificar realmente al predio, dando como consecuencia que las inscripciones actuales en los registros no sean confiables con relación a la tenencia de la tierra en cada cantón.

En los cantones pequeños, principalmente, las inscripciones disponen de una información muy escasa, apenas constan los nombres del vendedor y el comprador y de la parroquia donde posiblemente está ubicado el predio. La identificación de las personas es imprecisa. Las inscripciones son cronológicas, sin tomar en cuenta anteriores procesos, por tanto se hace imposible determinar si las inscripciones registradas en los libros de los diferentes años están o no vigentes.

Las áreas de los predios son imprecisas, tanto cabidas como linderos, por ello se producen discrepancias con los documentos legales. Se ha logrado establecer que en los registros cantonales se hayan inscrito providencias de adjudicación adulteradas o falsificadas que no corresponden a las auténticas otorgadas por el INDA.

Con relación a los títulos otorgados por el Estado a través del IERAC y en la actualidad por el INDA, en teoría todos debieron ser registrados, pero en la práctica no sucedió así, quedando inconcluso el proceso de perfeccionamiento jurídico de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Esta situación exigió la incorporación de cambios que se apoyen en los avances tecnológicos con la finalidad de lograr el ejercicio de una actividad eficiente en cuanto al registro de los títulos.

Parte del problema también corresponde a la forma en que se elaboran las minutas de las transacciones de transferencia de dominio, las cuales cumplen requisitos legales pero no se ajustan a criterios técnicos que permitan conocer exactamente la realidad física del predio en cuestión, por lo general, no hay georeferencias de ubicación, linderos, tampoco se indica con precisión la superficie ni se acompaña el documento legal con un plano técnicamente elaborado.

Con respecto a Notarías y Registros de la Propiedad, en el primer caso, la ley vigente es de 1966, con varias reformas, la última en el año 2006, mientras que la ley de registros data de 1966, ratificada en 1980. En los últimos años, los únicos cambios en cuanto a los Registros de la Propiedad, y no necesariamente en beneficio de los propietarios de bienes, se reflejan en cuanto a la fijación de aranceles de los servicios.

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

Propiedad o dominio es el derecho de las personas naturales y jurídicas sobre la tierra, que les permite usarla, gozarla y disponer de ella de conformidad con la Ley, de manera libre y a su voluntad. El Gobierno nacional impulsa una campaña de información y concienciación sobre el derecho a la propiedad.

Un alto porcentaje de la población rural desconoce los términos relacionados con la tenencia de la tierra, así como de los aspectos administrativos, legales y físicos. Como consecuencia, se presenta una realidad lamentable de informalidad en las transacciones de la tierra en el sector rural, que repercute en numerosos casos de ilegalidad en cuanto a la tenencia de la tierra.

Existe un gran número de personas que siendo poseionarias de tierras del Estado, no han culminado su proceso de adjudicación de la tierra y esto ha acarreado una situación de irregularidad a los poseionarios al transferir, vender o dividir sus propiedades. Los expone a tener conflictos con otros supuestos propietarios; hay inseguridad sobre la propiedad que habitan, situación que es una limitante para poder aprovechar los recursos plenos de su terreno, inclusive temor a la inversión y a la producción.

Algunos poseionarios y propietarios desconocen procesos básicos sobre la tenencia de la tierra. Ignoran que las tierras que han recibido por compra venta, donación, herencia, legado, prescripción o adjudicación, solamente son transferidas de propiedad o dominio mediante la inscripción del título o escritura en el Registro de la Propiedad.

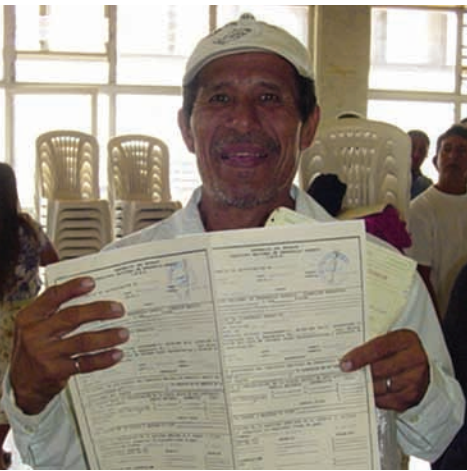
La irregularidad de la posesión de la tierra también genera dificultades con los Municipios, porque estos no pueden asignar derechos y concesiones de servicios básicos a los predios; no pueden cobrar de manera justa los impuestos prediales; no pueden planificar el uso del suelo ni es posible plantear prioridades en la satisfacción de necesidades ni en la organización del desarrollo comunitario, sea este a nivel local, regional o nacional.

Preservar el derecho de la propiedad se ha logrado gracias a un proceso informativo a la población rural, pero sobre todo por una acción acertada. La tarea del PRAT en estos seis años se ha orientado a generar conciencia sobre la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra.

Este programa ha guiado a la población sobre conceptos básicos de tenencia, posesión, propiedad comunitaria, organismos competentes, adjudicación de tierras. Especial atención ha merecido la capacitación en los temas de propiedad privada y modos de adquisición de dominio, entre los que se destacan la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte, la prescripción y la titulación.

SEGUNDA PARTE

PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS RURALES



HACIA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

El sector rural ecuatoriano, a pesar de su histórico aporte a la economía del país, ha estado sujeto a políticas de gobierno inapropiadas para desarrollar una gestión territorial acorde con su relevancia. Una de las manifestaciones de estas políticas se encuentra en la deficiente administración de la tierra, no solo desde el punto de vista de la distribución y tenencia del recurso productivo, con los consiguientes problemas sociales, también si se la considera la base para la conservación de la biodiversidad ecuatoriana. Como resultado, existe un alto grado de inseguridad en la propiedad de la tierra, informalidad en el mantenimiento de los derechos asociados y falta de respeto al patrimonio natural del país.

Este problema de informalidad e inseguridad sobre la propiedad de la tierra es particularmente grave para pequeños productores y grupos minoritarios que no cuentan con recursos suficientes para superar los obstáculos que dificultan regularizar o formalizar la tenencia.

La tenencia de la tierra y la seguridad sobre los derechos de propiedad se apoyan en los procesos de: titulación de tierras del Estado, así como en el levantamiento de escrituras, en la protocolización y la inscripción en el registro de la propiedad de todas las transferencias de dominio, mientras que el catastro permite mantener un inventario de las propiedades con una variedad de fines, sean estos impositivos, conforme la Ley Orgánica de Régimen Municipal, o como herramienta para la adjudicación de las tierras del Estado por parte del INDA.

Sin embargo, estos procesos de catastro, legalización, protocolización y registro de la propiedad, por estar bajo competencia de diferentes entidades, se han desarrollado de forma aislada, con las siguientes consecuencias:

- El Estado, en los niveles local y nacional, tiene un limitado conocimiento de la realidad física, jurídica, fiscal y de tenencia de la tierra en el sector rural del Ecuador. La información es dispersa, desactualizada, incompleta y errónea y, con frecuencia, los procesos para obtenerla son deficientes y costosos. Como consecuencia, la legalización de la tenencia de la tierra, el catastro y el registro de la propiedad, no cuentan con una información de base homogénea. La información disponible en las instituciones no puede ser integrada ya que no ha sido elaborada bajo criterios técnicos únicos.
- Las instituciones que mantienen competencias sobre estos temas se caracterizan por mantener procedimientos engorrosos y complicados, y no cuentan con recursos humanos, logísticos y financieros para realizar su gestión. Tampoco cuentan con mecanismos de coordinación y, por tanto, se produce una duplicación de esfuerzos con el consiguiente desperdicio de recursos económicos. Por otro lado, el marco legal tiene vacíos, contradicciones y falta de claridad,

lo que produce conflictividad de competencias entre las instituciones, todo lo cual resulta en altos costos para los pobladores rurales y trabas en los trámites, así como la ocupación de áreas que están destinadas a la conservación de la biodiversidad ecuatoriana.

- Así también, la pobreza, la limitada cultura y la falta de costumbre para cumplir las obligaciones tributarias hacen que las transacciones y el traspaso de dominio de la tierra rural, en un alto porcentaje, se desarrollen sin realizar los procedimientos establecidos en la ley, sino solamente “de palabra”. También se aplican prácticas reñidas con la justicia, como la invasión y el tráfico de tierras. Como consecuencia existe ilegalidad en la tenencia de la tierra.
- Con frecuencia se dan casos de predios que, estando titulados, protocolizados y registrados, no constan en los catastros, sus datos tienen errores o están mal registrados.
- En este contexto, los derechos de las mujeres sobre los recursos productivos, y particularmente la tierra, son frecuentemente irrespetados y se dificulta el efectivo cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos ancestrales.
- La ubicación geográfica de áreas de bosques y vegetación nativas, del patrimonio forestal del Estado, además de bosques protectores y áreas naturales protegidas es imprecisa, por tanto se dificulta su protección y el control de su ocupación por campesinos sin tierras. Tampoco se conoce la ubicación de tierras del Estado que podrían adjudicarse a aquellos ciudadanos y grupos étnicos que en la actualidad no tienen acceso a este recurso productivo.
- La falta de documentos legales y los graves errores de los documentos existentes, que demuestren la propiedad de la tierra, limita la inclusión de sus ocupantes en una variedad de actividades con potencial para mejorar su calidad de vida, como el bono de la vivienda y los préstamos 555 que ofrece el Estado Ecuatoriano. Estas personas tampoco pueden acogerse a programas de certificación de calidad, certificación orgánica, certificación social, ni a proyectos de inversión de largo plazo como los mercados internacionales de certificados de carbono y proyectos de reforestación, que necesariamente parten de la seguridad sobre la propiedad de la tierra.
- Adicionalmente, la falta de información de calidad y precisión limita la posibilidad de los gobiernos de realizar inversiones equitativas que atiendan las necesidades reales de las poblaciones. También limitan su capacidad de planificar a más largo plazo y de buscar alternativas más eficientes de ordenamiento territorial.
- Para la legalización de predios del Estado por parte del INDA o del MAE, los costos por los procesos de titulación, protocolización y registro que se realizan por gestión de los interesados, son altos y es muy complicado reducirlos sin el marco legal adecuado. Esto se convierte en un obstáculo importante, especialmente cuando se requiere aplicar campañas masivas de titulación de tierras.
- Hay otros problemas de orden técnico y emocional asociados a una falta de regularización en la propiedad de la tierra, tales como la imposibilidad de planificar la producción de manera sostenida. También, ocupar un predio sin la debida legalidad expone a los ocupantes y sus familias a conflictos por la posesión.
- Los posecionarios y los propietarios consideran que los sistemas de regularización son complejos, caros y poco equitativos.

Por lo expuesto, el tema de la propiedad rural de la tierra es muy complejo, fundamentalmente por las falencias y vacíos legales con los que se lo ha tratado y porque a lo largo de la historia nacional se ha presentado una superposición de funciones en el ámbito de las instituciones del Estado, que han dado soluciones parciales a tan grave problemática.

En estas circunstancias, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, puso en marcha el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales, desarrollando un proyecto piloto en ocho cantones, que viabiliza la regularización de la tenencia de la tierra en áreas rurales y el establecimiento de un sistema integrado para asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra. Esta tarea se propuso con un enfoque moderno y tecnificado y en colaboración con todos los actores que tienen competencias en la materia.

La misión del PRAT es lograr que se aplique en forma integrada el sistema de tenencia de la tierra, constituido por los componentes de legalización, protocolización, registro y catastro que funcionan en la actualidad aisladamente y sin ninguna conexión entre sí. Abarca tanto la transferencia de las tierras que concede el Estado a través del proceso de titulación, como la verificación de los predios privados de personas que ya tienen escrituras de propiedad desde hace una o más generaciones, y su formalización en aquellos casos que no cuenten con documentos en regla porque no han culminado con el perfeccionamiento legal.

El fin último del Programa es asegurar a lo(s) posesionario(a)s y propietario(a)s de predios rurales su tenencia legal, mediante el trabajo conjunto de todas las entidades competentes, la regularización de su estado de posesión, a través de su titulación efectiva, su correcta protocolización y el debido registro de los títulos respectivos, proporcionando un mecanismo para la resolución de conflictos de linderos y herencias, e integrando al sistema de catastros municipales y al registro de la propiedad la información de todos los predios legalizados.

Adicionalmente, el Programa resuelve los casos de procesos de titulación que por años han quedado rezagados en el INDA y los que pasaron a éste desde el fenecido IERAC, bien sea finalizando los trámites que quedaron inconclusos o promoviendo que las organizaciones y/o personas correspondientes resuelvan los conflictos que existan sobre el derecho de propiedad. En todo este proceso se verifica la información de los predios legalizados o por legalizar, procediendo a identificar la información errónea que haya en los documentos correspondientes.

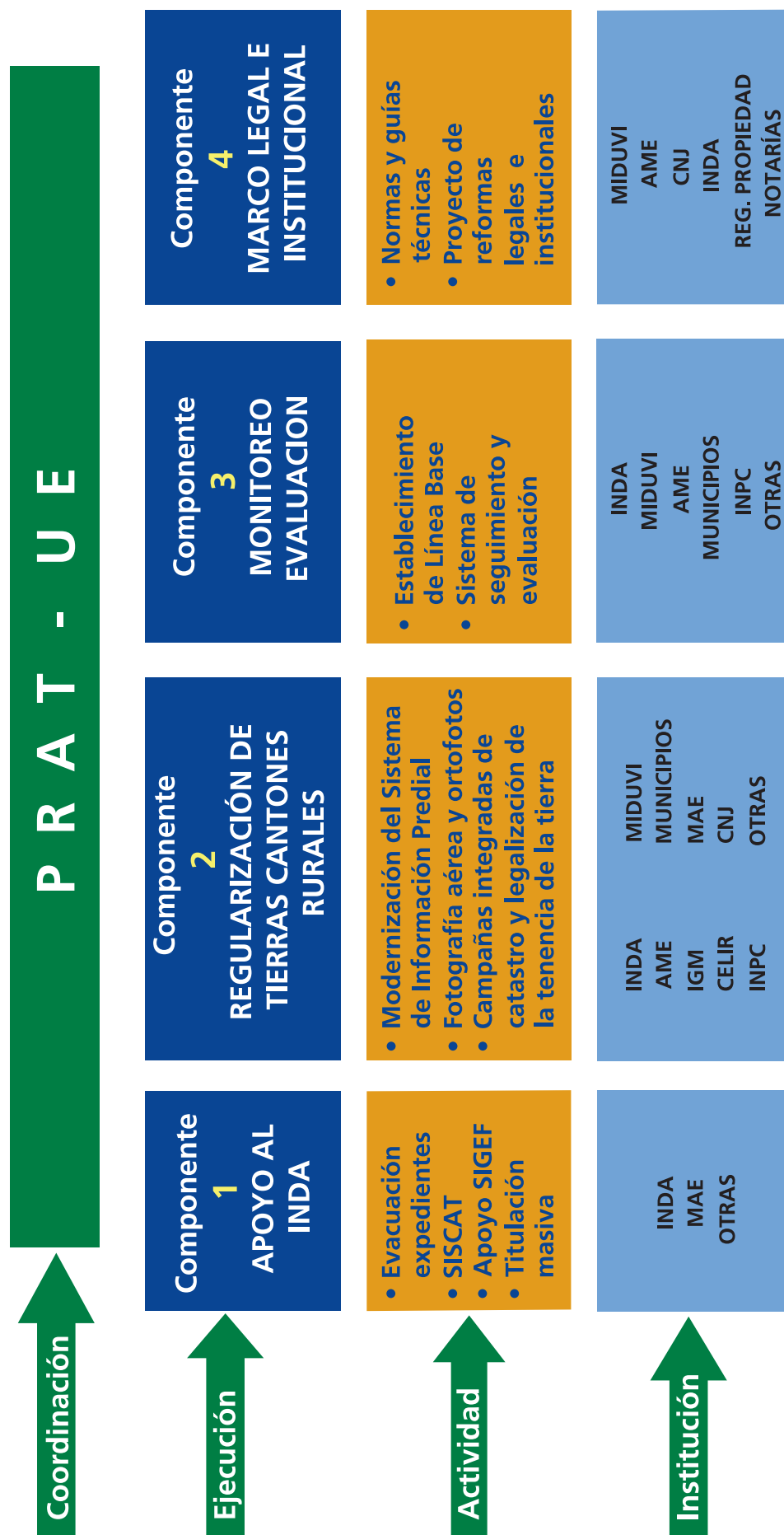
Varios principios guiaron las acciones del PRAT: la equidad de género, la protección de las áreas de interés arqueológico e histórico, la conservación de las áreas de interés ambiental que forman parte del Sistema de Áreas Protegidas del país, así como los bosques protectores y bosques nativos privados y públicos; y la protección de los derechos colectivos de grupos étnicos y comunidades ancestrales y afroecuatorianas.

La información generada por todo este proceso se está convirtiendo en una herramienta para la toma de decisiones de los Municipios participantes, el MAGAP, el INDA, y el Estado, en general, puesto que es esencial para la planificación del uso de los recursos naturales y el ordenamiento territorial. Esta información también permite realizar procesos fundamentados de priorización para la asignación de recursos cantonales por parte de los entes que manejan el Presupuesto General del Estado, y facilita la identificación de necesidades en el contexto de la planificación territorial. Al mismo tiempo, esta información es un instrumento de combate de la corrupción, permitiendo transparentar la información sobre impuestos y aplicar medidas de equidad.

TERCERA PARTE

ACCIONES, RESULTADOS Y PROYECCIONES

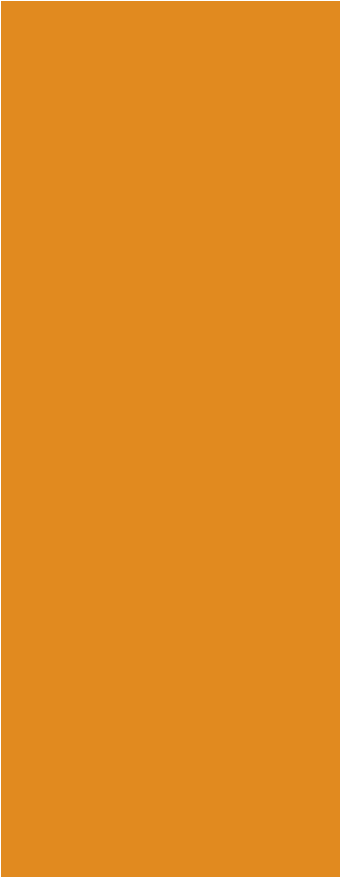
COMPONENTES DEL PROGRAMA



EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

La operación del Programa exigió de la ejecución de cuatro componentes: Apoyo operativo al INDA; Regularización de la tenencia de la tierra (barrido predial); Monitoreo y evaluación permanentes; y, Apoyo al perfeccionamiento del marco institucional y regulador a nivel nacional.

La entidad ejecutora del Programa es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP). Con la finalidad de posibilitar una eficiente administración y ejecución del mismo, se creó la Unidad de Apoyo a la Ejecución del Programa (llamada Unidad Ejecutora o UE-PRAT) que lideró las actividades del Programa, realizando funciones técnicas, de gestión y control, y administrativas financieras, así como la coordinación con las entidades coejecutoras y demás organismos involucrados en las acciones del Programa.



COMPONENTE 1

APOYO OPERATIVO AL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO

Comprende el diseño e implantación del Sistema Interno de Seguimiento y Control Automatizado de Trámites (SISCAT), implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y el mejoramiento del procedimiento de los trámites de titulación.

Durante la ejecución de este componente, se realizó la adjudicación y registro de predios rurales cuyos trámites se encontraban rezagados, así como nuevas solicitudes de adjudicación.

Se evacuaron más de treinta y seis mil trámites y se han concretado, en áreas focalizadas, cerca de siete mil trámites nuevos.

Se estableció un sistema informático a nivel nacional que permitirá realizar el seguimiento del estado de avance de cualquier trámite de adjudicación de tierras que ingrese a la institución.



Mejoramiento del INDA en la tramitación de expedientes

Previo al inicio del PRAT se detectó que en el INDA existía un número aproximado de 22.000 trámites que habiendo ingresado a la institución antes de diciembre del año 2000, aún no habían concluido el proceso de adjudicación, existiendo casos de la época de la Reforma Agraria, heredados del IERAC. Se conformó una oficina especial en el INDA matriz, con personal de la misma institución, donde se recopiló y organizó toda la información de los expedientes rezagados, la cual fue luego distribuida para su atención a través de brigadas con personal del INDA. Estas brigadas recorrieron diversas áreas del país financiadas con los recursos del Programa, para lo cual se adquirieron vehículos y se dotó del equipamiento necesario. Las brigadas recopilaron la información faltante y emitieron los informes necesarios para culminar los trámites. Así también recaudaron en sitio los costos de la tierra, evitando a los beneficiarios su traslado a las oficinas distritales y/o delegaciones. Igualmente, el PRAT apoyó con la contratación de digitadores que se encargaron de elaborar las providencias de adjudicación.

Se planteó como meta inicial la evacuación de 22.000 expedientes, que luego de la reestructuración del Programa subieron a 34.500 trámites, entre los que se encontraban estancados en el INDA desde antes del 2000, además de los trámites posteriores al año 2000 que requerían atención. Con el apoyo del Programa, hasta el mes de diciembre del 2005 se superó dicha meta, evacuándose un total de 36.915 expedientes, de los cuales 27.263 culminaron el proceso con la titularización y adjudicación de los predios a los posesionarios. Fueron archivados 9.652 trámites por diversas causas.

Los pasos que se siguieron en este proceso fueron:

1. Inventario y clasificación de expedientes rezagados.
2. Verificación de datos de expedientes rezagados.
3. Definición de procesos y capacitación.
4. Planificación anual del trabajo de campo y gabinete.
5. Planificación del trabajo de las brigadas.
6. Difusión y promoción previa.
7. Realización de trabajo de campo y gabinete.
8. Implementación de expedientes.
9. Entrega de providencias de adjudicación.

La tramitación de los expedientes rezagados y la implementación de nuevos títulos de propiedad en las áreas focalizadas de titulación masiva, se realizó mediante la formación de brigadas (con personal del INDA) y la ejecución de campañas de campo. El PRAT apoyó con la contratación de digitadores que se encargaron de elaborar las providencias de adjudicación dentro de los trámites de legalización de tierras.

En lo referente al proceso de titulación masiva en áreas focalizadas, se realizaron convenios con los Municipios de los cantones: Simón Bolívar, Milagro, Naranjito, en la provincia del Guayas; Mo-

cache, en la provincia de Los Ríos; Limón Indanza, en la provincia de Morona Santiago; y, Rocafuerte, Tosagua y Chone, en la Provincia de Manabí.

Estas gestiones se realizaron con participación directa de los Distritos y Delegaciones del INDA de Guayaquil, Riobamba, Imbabura, Cotopaxi y Bolívar, lográndose implementar en el campo, hasta fines del año 2006, un total de 6.989 expedientes, de los cuales 6.679 trámites culminaron el proceso con la titularización y adjudicación de los predios a los poseedores y 310 trámites fueron archivados.



Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)

Con la finalidad de que la División Financiera del INDA pueda cumplir eficientemente con sus funciones de programar, administrar y dotar a la Institución de los recursos financieros que se requieren, se apoyó la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) para uso de los funcionarios de esta División.

Este sistema integra la información contable, presupuestaria y de tesorería, regulando los procedimientos y funciones de la División Financiera. Además, la contabilidad de la Institución se integra también con la del Ministerio de Finanzas, para que el flujo de información y fondos desde y hacia el INDA, sea más ágil y oportuno.

Para la ejecución del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) del Ministerio de Finanzas en el INDA, el PRAT realizó la contratación de una consultoría, capacitó y asesoró a los usuarios de este sistema. El proceso culminó en el año 2004, a partir de entonces todos los módulos del SIGEF se encuentran en operación eficiente en el INDA.

Sistema Interno de Seguimiento y Control Automatizado de Trámites (SISCAT)

Paralelamente al reordenamiento del proceso para la evacuación de trámites de titulación, se generó un Sistema Interno de Seguimiento y Control Automatizado de Trámites (SISCAT). Este Sistema posibilita, en forma general, que el usuario interno o externo al INDA, conozca el estado en que se encuentra la tramitación de los nuevos expedientes, desde el momento de su ingreso hasta su salida definitiva de la Institución. Con este propósito, el SISCAT:

- Mantiene el registro y control de entradas y salidas de documentos, en cada uno de los pasos principales.
- Establece tiempos máximos para la duración de cada actividad.
- Genera reportes y alertas en caso de demoras innecesarias, que permitan a la autoridades del INDA tomar medidas correctivas oportunas y evitar la acumulación de expedientes rezagados.
- Permite las consultas automáticas sobre el estado de los trámites para el usuario externo, mediante la implementación de mecanismos como consultas telefónicas gratuitas desde cualquier parte del país y/o a través de la Internet.

Luego del desarrollo de la aplicación se ha procedido a iniciar su implementación en la oficina matriz del INDA, para lo cual el Programa contrató la instalación de las redes de datos y eléctrica, en los dos edificios que esta institución tiene en Quito. Se realizó la adquisición del hardware y software necesarios y, hasta el mes de marzo del 2007, se implementó el Sistema que consta de 5 módulos cuya funcionalidad fue socializada y discutida con los funcionarios que se encargan de su manejo y mantenimiento, a quienes paralelamente se les dio la capacitación necesaria.

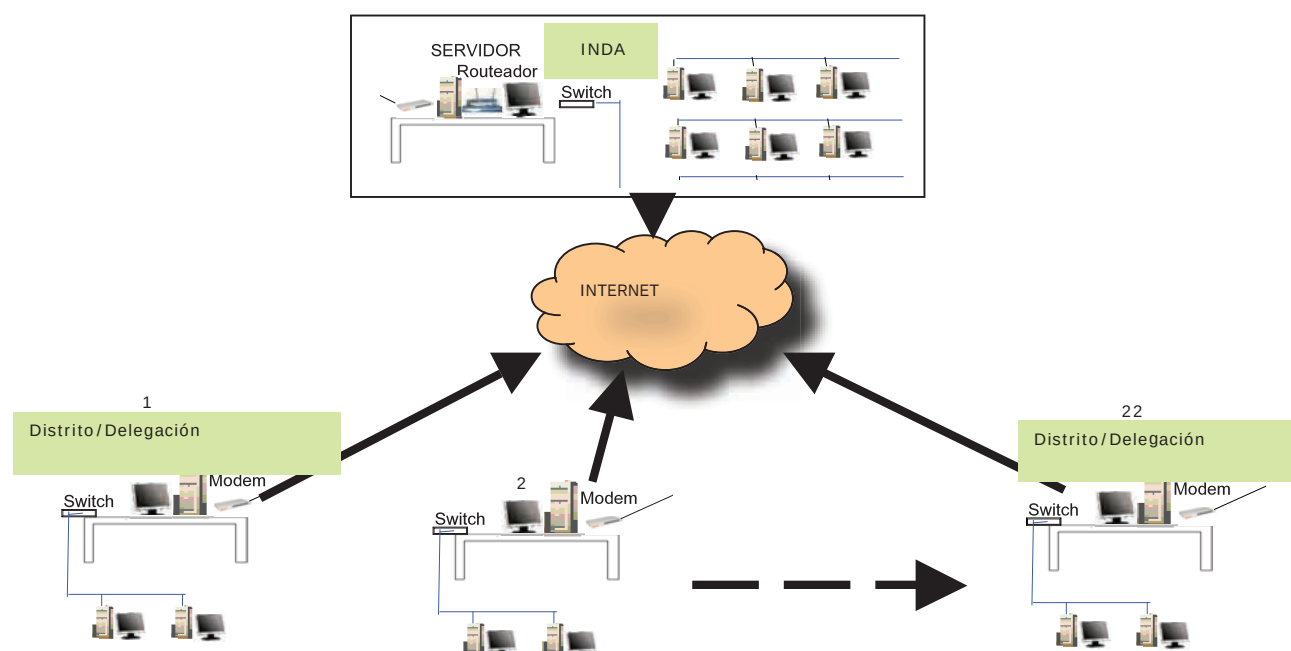
La Dirección Ejecutiva del INDA, con fecha 2 de enero del 2008, emitió la Resolución Administrativa N° 33, con la cual todos los expedientes de titulación que ingresen a la institución a través del Distrito Central (Provincia de Pichincha) y la oficina Nacional deben ser tramitados con la utilización del SISCAT.

Replicación del SISCAT a nivel nacional

Dada la necesidad institucional de contar con una herramienta de seguimiento y control en operación a nivel nacional, se decidió extender la implementación del SISCAT en las 22 oficinas del INDA en el país como un sistema interconectado.

Con este fin, se equipó cada oficina de registro o regional del INDA con equipos informáticos, redes eléctricas y de datos, software especializado (Oracle); se capacitó al personal para el manejo del SISCAT, se proporcionó servicio de internet a través de Andinanet a todas las oficinas y se realizó la aplicación web del sistema para la interconexión de las oficinas con la matriz del INDA y utilización del sistema.

Esquema de implementación del SISCAT en el INDA a nivel nacional

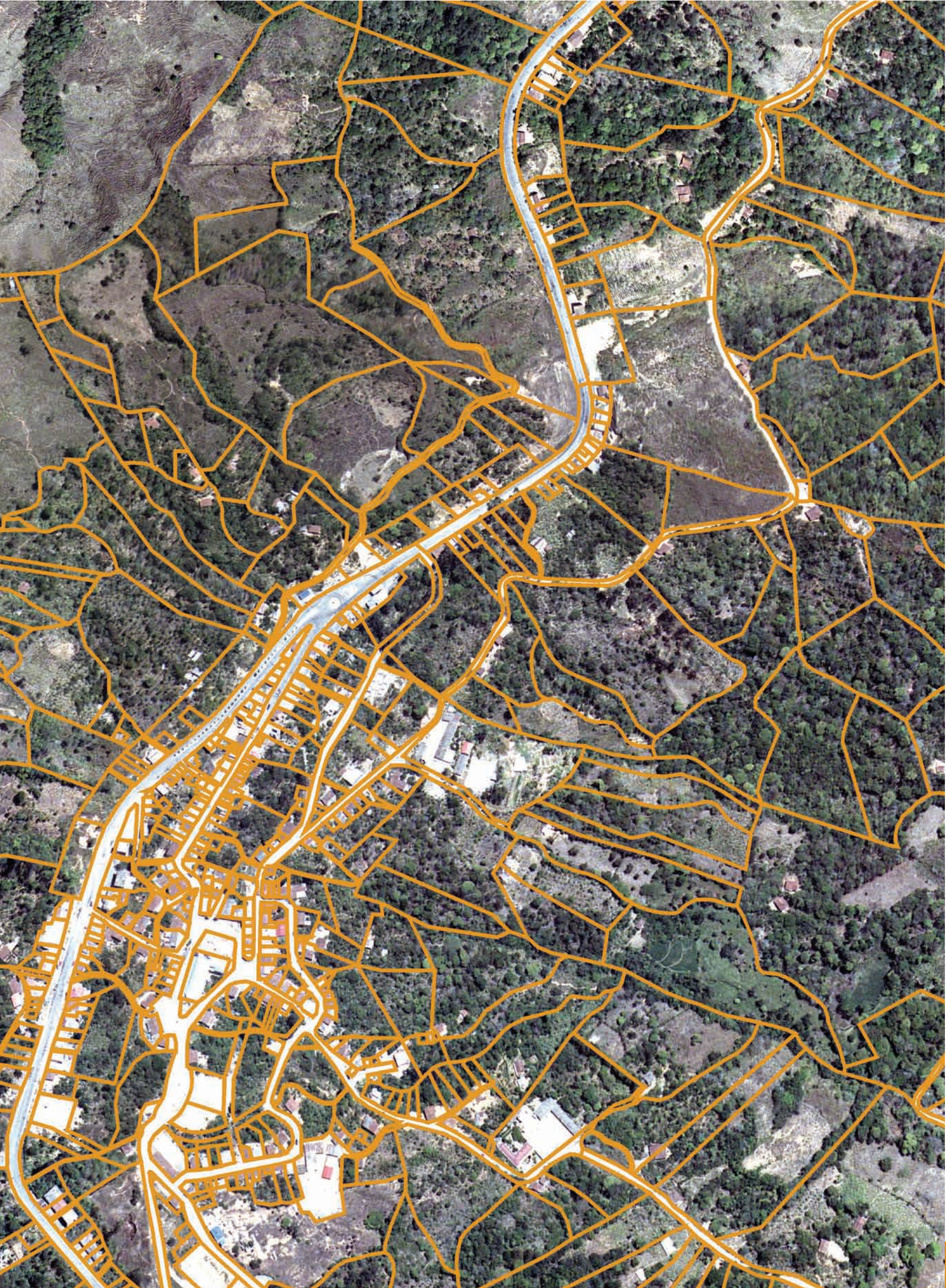


Cuadro 1. Equipamiento entregado al INDA para el funcionamiento del SISCAT

Equipos	Cantidad
Servidores HP IBM X3200 43634DU	3
Estaciones de trabajo ACCER	53
Monitores LCD de 17" LG	50
Monitor LCD de 22" LG	3
Impresoras láser tinta negra Lexmark	25
UPS Apollo 1000 VA	45
Plotter HP T1100 44in	1
Escáner HP ScanJet 5591	1
Impresora Láser LEXMARK E352dn	1
UPS Apollo 500VA	1

Cuadro 2. Cumplimiento de metas del Componente Apoyo Operativo al INDA

ACTIVIDAD	META A CUMPLIRSE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA	CUMPLIMIENTO A NOVIEMBRE DEL 2008
Mejoramiento del proceso de titulación	Apoyo a la evacuación de 34.500 expedientes rezagados en el INDA.	100% concluida la meta – La intervención del PRAT en esta actividad se cerró en el año 2005 con el apoyo a la evacuación de 36.915 expedientes rezagados en el INDA, de los cuales se titularon 27.263 y se archivaron 9.652.
Titulación masiva focalizada	7.000 nuevos títulos de propiedad entregados en áreas de titulación masiva focalizada	99,8% – La intervención del PRAT en esta actividad se cerró en el año 2006 con el apoyo a la implementación de 6.989 expedientes, de los cuales se titularon 6.679 títulos y se archivaron 310.
Implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGEF	SIGEF implementado y operando en el INDA	100% concluida la meta. – SIGEF en operación eficiente desde el año 2004.
Desarrollo del Sistema de Seguimiento y Control Automatizado de Trámites de Adjudicación (SISCAT)	SISCAT implementado y funcionando en el INDA	100% concluida la meta. – La intervención del PRAT en esta actividad se cerró en el año 2007 con la implantación de redes eléctricas y de datos en los 2 edificios del INDA, hardware y software para el funcionamiento del Sistema, y la implementación de 5 módulos del SISCAT, integrados entre sí para su completa funcionalidad. Adicionalmente se realizó la capacitación a los usuarios del SISCAT en el INDA. – La Dirección Ejecutiva del INDA, con fecha 2 de enero del 2008, emitió la Resolución Administrativa N° 33, con la cual todos los expedientes de titulación que ingresen a la institución deben ser tramitados con la utilización del SISCAT.
Replicación del SISCAT en las 22 oficinas del INDA a nivel nacional e interconexión del sistema con la matriz del INDA	Implementación del sistema en las 22 oficinas del INDA e interconexión con la matriz.	100% concluida la meta. – Realizada la adquisición y entrega de hardware y software especializado para el funcionamiento del SISCAT en las 22 oficinas nacionales del INDA. – Completas las instalaciones de los puntos de red y eléctricos para las 22 oficinas nacionales del INDA. – Contratado el servicio de Internet con Andinonet, para la interconexión de las 22 oficinas nacionales del INDA, en operación en el 90% de las oficinas. – Capacitación en el uso del SISCAT a 65 funcionarios concluida – Implantado el SISCAT a nivel nacional.



COMPONENTE 2

REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Este componente probó y demostró en terreno un método para legalizar la tenencia de la tierra rural, formar catastros e integrarlos a los Registros de la Propiedad en 8 cantones piloto, debidamente seleccionados en Costa, Sierra y Amazonía: Baba y Palenque en la provincia de Los Ríos, Salitre en la provincia del Guayas, Pimampiro en la provincia de Imbabura, Chillanes en la provincia de Bolívar, Chaguarpamba y Saraguro en la provincia de Loja, y Joya de los Sachas en la provincia de Orellana.



INTRODUCCIÓN

Como se reportó en secciones anteriores de este libro, la situación hasta el inicio del PRAT, de los procesos de titulación de las tierras del Estado, la formación de catastros y el registro de la propiedad inmueble, se gestionaban independientemente sin que exista coordinación interinstitucional.

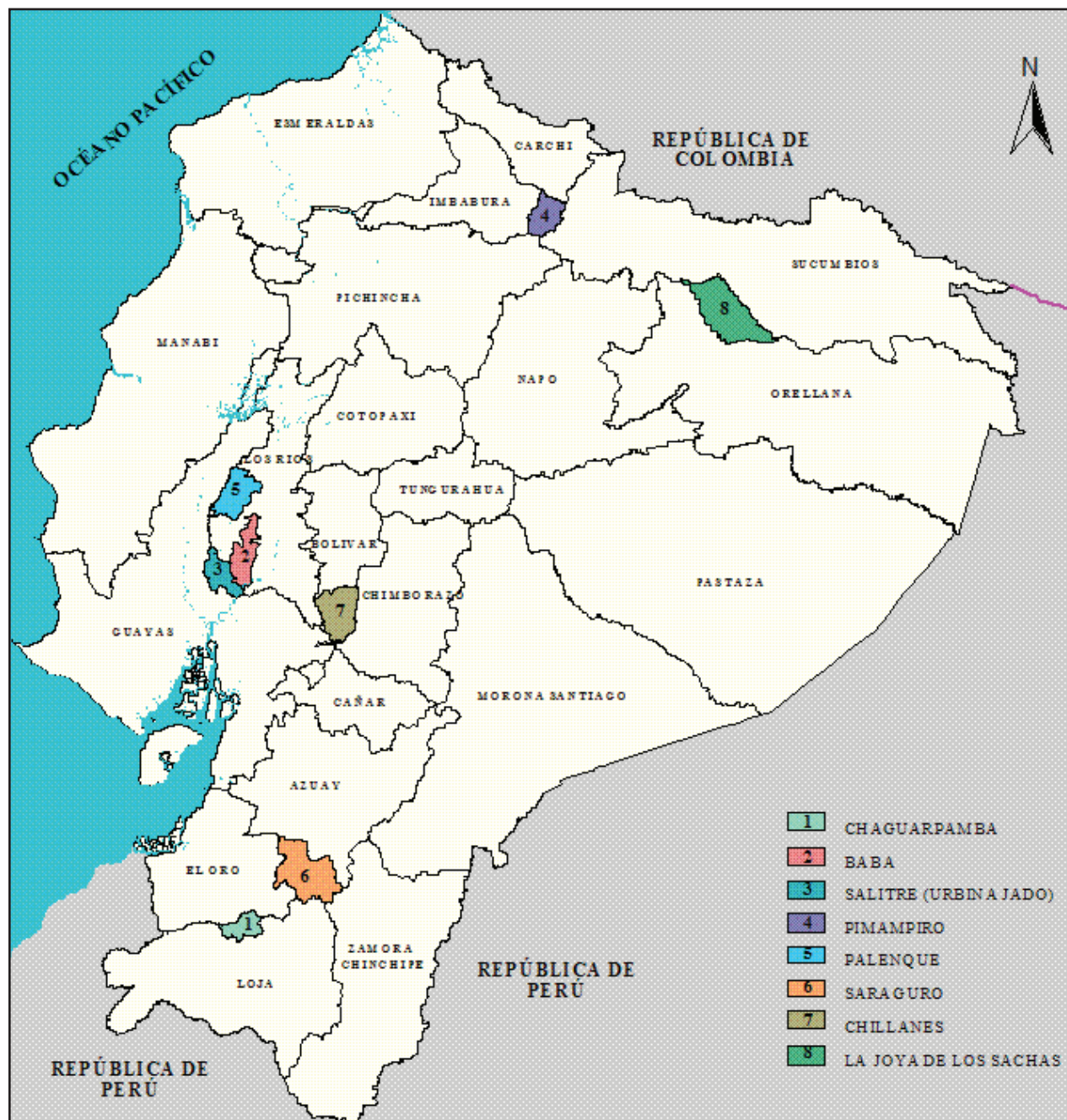
Este panorama, además de conducir a la duplicación de esfuerzos y costos, tanto para el Estado como para los usuarios, determinó que los procesos aplicados sean deficientes, costosos y no cumplan con estándares técnicos, lo que ha impedido la integración de la información.

Frente a esta situación, a través del PRAT se ha propuesto una metodología que permite integrar en un solo proceso la formación del catastro, apoyado en la generación de información cartográfica temática, la adjudicación de tierras del Estado y el Registro de la propiedad inmueble, dado que la información del levantamiento predial que realizan los Municipios para los catastros, así como la información sobre valoración y de la situación legal del predio, que se obtienen en dicho levantamiento, sirven para la titulación que llevan adelante instituciones del Estado Central como el INDA y el MAE.

Esta información a su vez alimenta los Registros de la Propiedad, donde las actividades de transferencias de dominio sirven para actualizar el catastro, que simultáneamente da el soporte técnico sobre ubicación y otros detalles físicos de los predios sujetos de las transacciones. Las relaciones entre catastro, titulación y Registro de la Propiedad se representan en el siguiente gráfico.



Distribución de los cantones de intervención del Proyecto Piloto del PRAT



El propósito inicial de este componente fue probar en el área rural, una metodología integral para la realización de campañas integradas y sistemáticas de formación de catastro, legalización de tenencia de la tierra (resolución de conflictos y entrega de títulos a posesionarios) y registro de la propiedad.

Como parte de este componente, y con los datos obtenidos también se propuso desarrollar un sistema computarizado e interconectado de información predial de catastro y registro de la propiedad inmueble.

Con este fin, se seleccionaron ocho cantones. En la Costa: Baba y Palenque (Los Ríos) y Salitre (Guayas); en la Sierra: Pimampiro (Imbabura), Chillanes (Bolívar), Chaguarpamba y Saraguro (Loja); y en la Amazonia: Joya de los Sachas (Orellana).

Estos cantones fueron seleccionados conforme un proceso con criterios preestablecidos, relacionados con: la presencia de problemas de regularización de tenencia de la tierra; ausencia previa de otros programas similares; potencial de incremento de inversiones y producción agropecuaria; cantones predominantemente rurales, es decir donde la mayoría de la población habite en las zonas rurales y con elevado índice de pobreza; además se buscó tener representatividad de la situación de los demás cantones a nivel nacional. Así también, los Municipios debían manifestar su interés y compromiso para participar.

Para llevar adelante este proyecto piloto se consideraron dos subcomponentes: el primero constituido por las campañas integradas y sistemáticas de formación de catastro, legalización de tenencia y registro de propiedad en los cantones seleccionados; y el segundo para la modernización del sistema de información predial de catastro y registro, mediante el desarrollo de un nuevo sistema interinstitucional para la actualización continua del catastro y registro de la propiedad inmobiliaria a nivel municipal, el cual ha sido denominado como "SIGTierras".

Este capítulo contiene la descripción de las actividades desarrolladas inicialmente, así como el detalle de los subcomponentes. Finalmente, el análisis de los resultados obtenidos en relación al estado de tenencia de la tierra en los cantones intervenidos por el Programa.



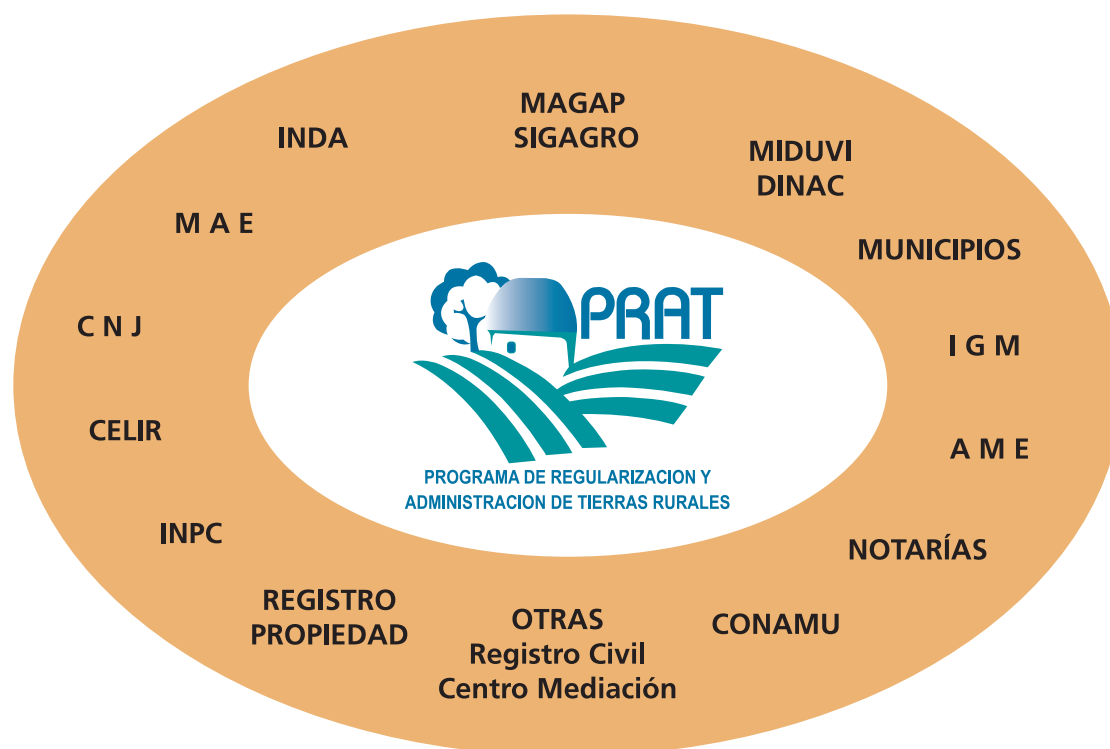
ACTIVIDADES INICIALES

Suscripción de convenios

Con la finalidad de llevar adelante con la colaboración de las entidades competentes todas las actividades previstas, se suscribieron convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), el Ministerio del Ambiente (MAE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), los Municipios de los cantones participantes, el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) y el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC).

También se promovió la alianza entre los Municipios y los respectivos Notarios y Registradores de la Propiedad de cada cantón. Como parte de los compromisos, se solicitó a cada entidad la designación de un coordinador para la ejecución de los convenios, quien actuó de enlace entre el PRAT y la entidad.

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL



Campaña de cedulação

Luego de un largo proceso de negociación, debido a los frecuentes cambios de directivos en el Registro Civil, finalmente se logró suscribir un convenio interinstitucional con el Registro Civil, CONAMU y CONAM (hoy SENPLADES), a fin de asegurar que ninguna persona, hombre o mujer, quede excluida de los procesos de legalización de la tenencia de la tierra, por falta de documentos de identidad.



En el marco del programa Juntos por la identidad nacional, que se ejecutó entre marzo y agosto de 2006, se realizaron brigadas móviles de inscripción tardía y cedulação por primera vez, cedulándose a 19.611 beneficiarios.

Para esta campaña, realizada por brigadas móviles, se emplearon sistemas modernos y con conexión en tiempo real a los servidores del Registro Civil, desde cada uno de los cantones.

De esta manera, se logró que los procesos sean ágiles y eficientes, permitiendo que los usuarios cuenten con sus documentos en el momento en que se acercaron a realizar el trámite, a diferencia de los procedimientos usados previamente en los que los usuarios debían esperar al menos quince días a que la información recopilada regrese a la matriz del Registro Civil, donde era procesada para generar los documentos de identidad que luego debían ser enviados a los cantones.

Definición de los límites cantonales y parroquiales

Este proceso se ejecutó en coordinación con el IGM y la Comisión Especial de Límites Internos de la República (CELIR), durante aproximadamente 18 meses. Como punto de partida se recopiló toda la información de Registros Oficiales sobre creación de cantones y parroquias, para luego, sobre cartografía base 1:50.000, realizar la delimitación, la cual atravesó un proceso interactivo de revisión y ajustes entre las dos instituciones hasta obtener productos aprobados mediante resolución del Directorio de la CELIR.

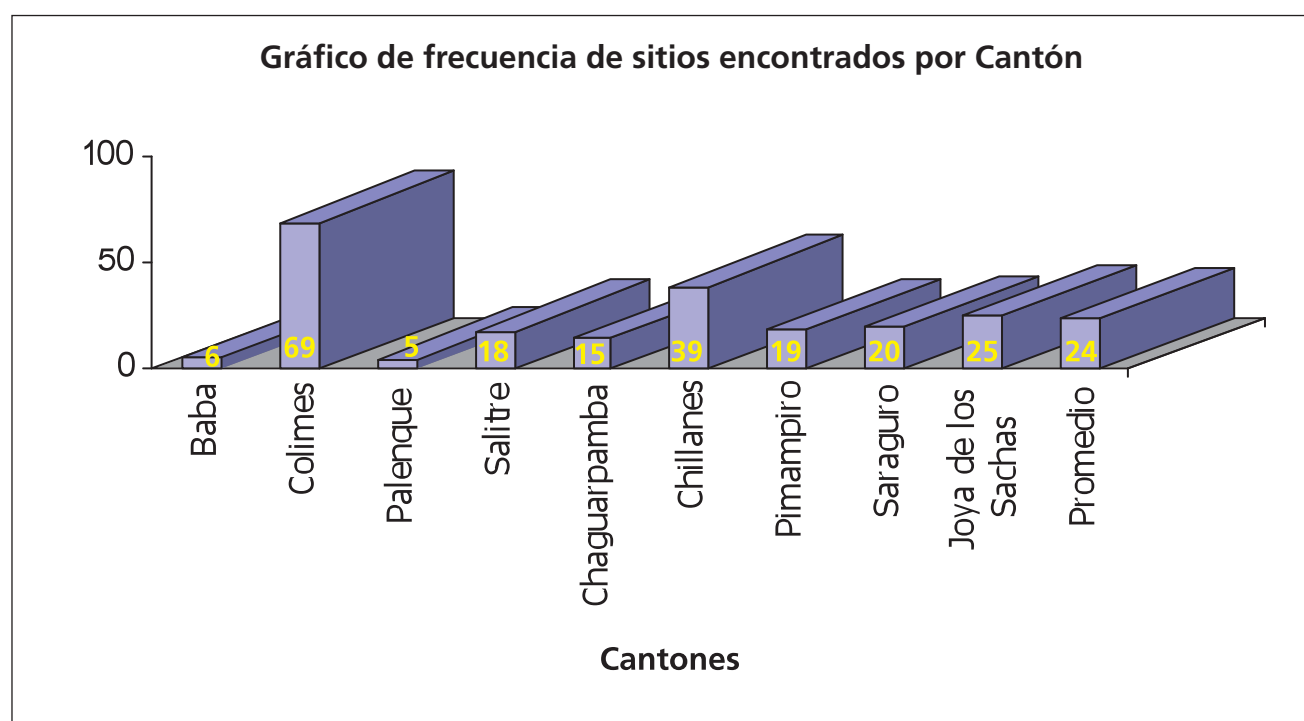
La información cartográfica en el sistema de referencia WGS84, fue entregada al PRAT en formato digital e impreso. Esta información sirvió tanto para las campañas de barrido predial como para la elaboración de cartografía temática.

Cabe indicar que la situación de límites cantonales en el país es compleja ya que en la mayoría de los casos, las delimitaciones que constan en los registros oficiales se hicieron sin la apropiada verificación de campo, no siempre se cuenta con coordenadas geográficas y en ocasiones se han establecido solamente límites referenciales. En Chillanes se presentan zonas no delimitadas donde se mantiene una disputa con las provincias de Guayas y Los Ríos sobre áreas al sur y al oeste del cantón.

Otra experiencia del PRAT en este tema fue que la población que habita ciertas áreas limítrofes no está segura del cantón y/o provincia a la que pertenece, en ocasiones esto también pasaba con las mismas autoridades que no cuentan con la información completa de sus territorios, por lo que al momento de la intervención se dificultaba el levantamiento de la información o, en otros casos, se demandaba la intervención aduciendo que si pertenecían al cantón intervenido.

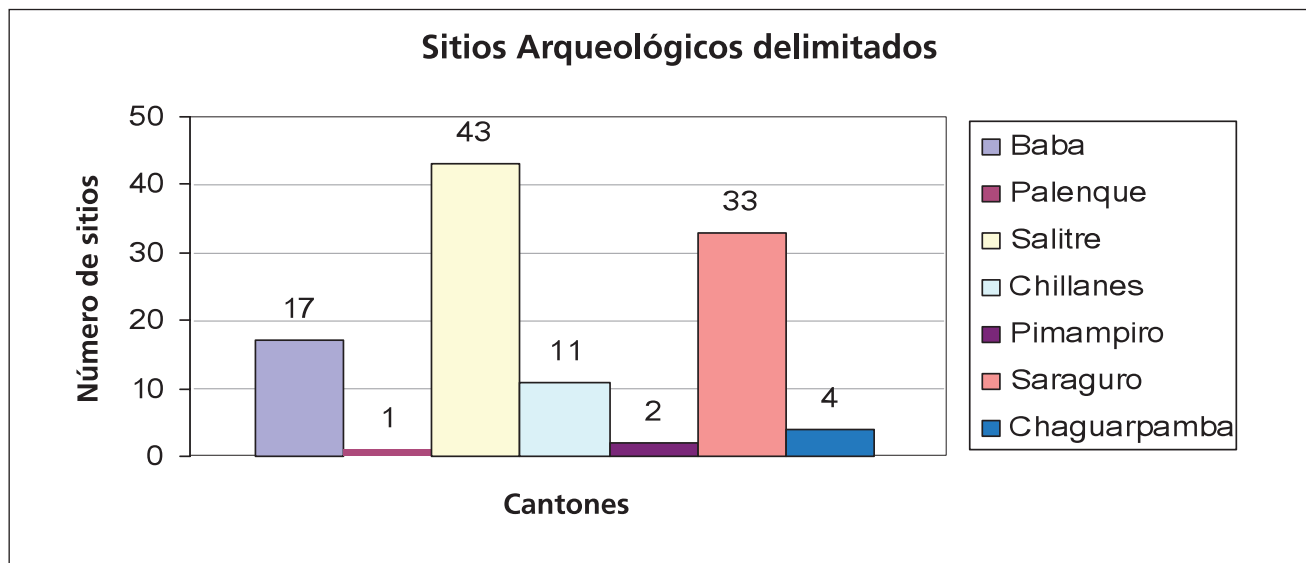
Áreas de interés arqueológico

Con la finalidad de hacer un inventario, y en el marco del convenio suscrito con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, INPC, se realizaron dos estudios. En el primero, un consultor realizó el inventario general de los sitios de interés arqueológico existentes en cada uno de los cantones. En un segundo estudio, con participación del personal del INPC, mediante GPS con co-rrECCIÓN diferencial, se realizó la delimitación de cada uno de los sitios de mayor interés.



Durante el primer estudio se identificaron 216 sitios conforme el siguiente histograma.

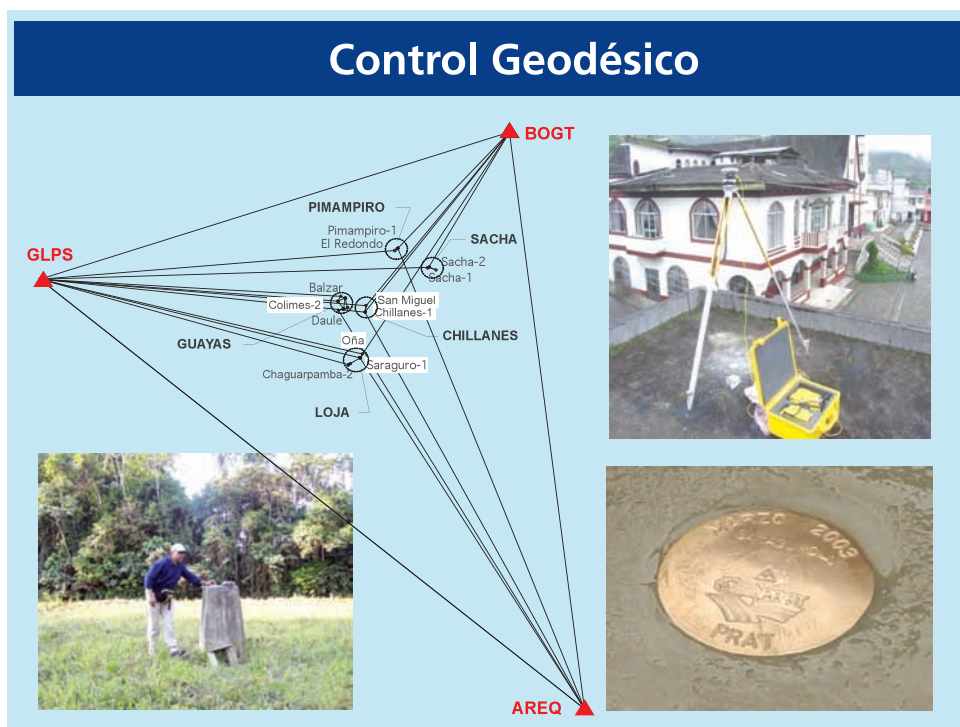
Durante el segundo estudio, se delimitaron 111 sitios. Cabe resaltar que algunos de estos sitios comprendían complejos arqueológicos, como en el caso de Pimampiro (uno de los sitios cubre una superficie de aproximadamente 1.120 has. de terreno) o en el caso de Salitre, donde algunos de los sitios comprenden complejos de 7 tolas de varios tamaños y superficies.



La finalidad de estos estudios fue reducir los posibles impactos que surjan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y evitar que áreas de importancia cultural (arqueológica), que deberían dedicarse a la conservación, sean adjudicadas sin las debidas medidas para su protección. Los estudios fueron entregados al INPC para la inclusión de los sitios en su inventario del Patrimonio.

Control geodésico

Mediante técnicas de posicionamiento satelital GPS se establecieron en cada cantón dos puntos de control geodésico debidamente enlazados a la red del Sistema Internacional de Referencia Geodésica para América del Sur (SIRGAS) y a la red geodésica básica GPS, establecida por el IGM. Estos hitos geodésicos permitieron la generación de ortofotos y su disponibilidad permitirá a los Municipios la actualización y mantenimiento de la información catastral urbana y rural. El IGM realizó la supervisión de estas actividades.



Formación de mediadores comunitarios

Históricamente, la tenencia de la tierra en el Ecuador ha estado marcada por la presencia de conflictos entre distintos actores y grupos sociales. A fin de facilitar las acciones de formación del catastro y la legalización de la tenencia de la tierra, se conformó grupos capacitados para manejar, con medios alternativos no judiciales, los posibles conflictos que se encontrarían durante la realización de las campañas de barrido predial. Con este fin participaron los profesionales del Centro sobre Derecho y Sociedad (CIDES).



El personal pre-seleccionado en los ocho cantones recibió capacitación en mediación y resolución de conflictos relacionados a la tenencia de la tierra. En el proceso se eligieron a 43 líderes comunitarios, los cuales colaboraron posteriormente durante las campañas de barrido predial, mientras que algunos continuaron su capacitación de forma independiente, para conformar en sus cantones Centros de Mediación y Arbitraje.

Diseño de la campaña de difusión

Experiencias previas de otros proyectos de regularización de la tierra en el país y en otros países de Latinoamérica, han ratificado que cuando no se proporciona una adecuada información a la población sobre los objetivos y las metas del proyecto, así como el proceso a seguirse y los beneficios, la participación es limitada por problemas como:

- Ausentismo de los beneficiarios del predio, lo cual retrasa las actividades de catastro y lindereación.
- Desinterés de algunos de los beneficiarios.
- Temor por parte de algunos pobladores para presentar escrituras u otros documentos que acrediten la posesión de la tierra.
- La falta de conocimiento de los beneficiarios que ya tienen título (o está en trámite) sobre la importancia y uso del título.

Para superar ese posible clima de desconfianza y asegurar la participación de la población durante la campaña de barrido, se desarrolló la estrategia de difusión del Programa y diseño de materiales de difusión. Se definió los objetivos, estrategias específicas, actores a quienes debía dirigirse la difusión y un plan de acción para cumplir con los objetivos, con recomendaciones para cada cantón.

Esta estrategia también consideró el valor de que los beneficiarios estén conscientes de la importancia de continuar registrando las transacciones (particiones, ventas, compras, cambios de dueño por herencia) que realicen con sus tierras, a fin de que los beneficios de la seguridad de la tenencia creados por la ejecución del Programa, se mantengan.

Estándares catastrales

Como punto de partida, se realizaron algunos estudios para determinar los criterios técnicos que se debían emplear en la realización de las campañas de formación de catastro y legalización de la tenencia de la tierra. Los estudios fueron discutidos con las distintas instituciones con competencia y/o con experiencia en estos temas, INDA, DINAC, AME, MAE, CONAMU, Municipios de los cantones seleccionados, colegios profesionales, universidades, organizaciones no gubernamentales, profesionales particulares, entre otros.

Dado el carácter multifinalitario del proyecto, se debió tomar especial cuidado en que todos los instrumentos desarrollados, permitieran cumplir con las necesidades técnicas y los aspectos jurídicos involucrados tanto en los procesos de formación de catastros y avalúo predial, así como para la legalización de la tenencia de la tierra, incorporando además consideraciones sobre género, diversidad étnica y cuidado del ambiente.

Con base en los estándares catastrales, se elaboró la ficha predial rural para el levantamiento de la información en campo durante las Campañas de Barrido Predial, la cual fue aprobada por las instituciones participantes del Programa, con su respectivo manual de aplicación. Asimismo, se diseñó la Ficha Catastral que debía generarse a partir del sistema de información geográfico, desarrollado para administrar y gestionar toda la información.

Otros productos del sistema, cuyas especificaciones fueron previamente consensuadas, fueron los informes requeridos por el INDA para la adjudicación de la tierra: Informe de inspección; Informe de linderación y plano predial; Plan de explotación o de manejo (dependiendo de la superficie del predio). También se consensuó los procedimientos y algoritmos a usarse para la valoración de la tierra para su adjudicación por parte del INDA.

La metodología para la valoración predial con fines impositivos se inició durante la elaboración de los estándares catastrales y los resultados se presentan al público en otro documento de esta serie, disponible en el MAGAP.

Infraestructura para los GTC

Conforme los convenios previamente definidos, se coordinó con cada Municipio para que se proporcione un local para el funcionamiento de los GTC, así como equipos informáticos, muebles y servicios de línea telefónica. Se instalaron redes eléctricas y de datos en estos locales. El PRAT llevó adelante los procesos contractuales necesarios para la adquisición de vehículos, equipos informáticos, equipos de oficina, UPS y equipos de comunicaciones, los mismos que fueron entregados e instalados en las oficinas de cada cantón.

Grupos Técnicos Cantonales (GTC)

A fin de contar con una estructura institucional en cada cantón, que permita realizar la supervisión y el control de calidad de los trabajos ejecutados en las Campañas Integradas de Barrido Predial, así como dar cumplimiento a las competencias legales de las distintas instituciones involucradas en los procedimientos de catastro, titulación y registro de la propiedad, se coordinó con los respectivos Municipios, el INDA, el Ministerio del Ambiente y el Registro de la Propiedad, a fin de que deleguen a los funcionarios que conformarían estos grupos: dos representantes por el Municipio, uno por el INDA, uno ocasional por el MAE y uno por el Registrador de la Propiedad. Con el apoyo de la AME se realizó el proceso de selección de un coordinador para cada cantón y se completó cada equipo con un asistente administrativo financiero.

Previo al inicio de las actividades en los cantones, todo este personal recibió capacitación con el fin de que las actividades en todos los cantones se desarrollen de forma homogénea, bajo los mismos estándares y criterios técnicos. La siguiente tabla presenta un detalle de los cursos desarrollados.

Cuadro 3. Formación del personal de los GTC

Tema	Sede	Fechas	Número de Asistentes	Perfil de asistentes
Taller general de capacitación para personal de los GTC e invitados especiales	Quito	5 a 16 de septiembre de 2005	60	Delegados de municipios, INDA, MAE, Registro de la Propiedad, Coordinadores y asistentes administrativos preseleccionados
Curso de Autocad	Quito	9 a 13 de enero de 2006	17	Delegados municipales y personal del INDA - Quito
Taller de inducción para personal del INDA	Riobamba	29-30 de marzo de 2006	12	Personal del INDA delegado para conformar los GTCs, coordinador designado y personal de soporte técnico
Capacitación sobre el sistema de seguimiento y control de calidad para los GTC	Chaguarpamba	24 a 26 de abril de 2006	10	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
	Salitre	20 a 24 de mayo de 2006	10	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
	Baba	3 a 7 de julio de 2006	10	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
	Pimampiro	21 a 23 de septiembre de 2006	5	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
	Palenque	30 nov a 2 dic de 2006	6	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
	Joya de los Sachas	10 a 13 de marzo de 2007	6	Personal del GTC y de la oficina cantonal de empresa contratada
Capacitación en fotointerpretación	Chaguarpamba	24 a 26 de abril de 2006	4	Personal del GTC
	Salitre	20 a 24 de mayo de 2006	4	Personal del GTC
	Baba	3 a 7 de julio de 2006	4	Personal del GTC
	Pimampiro	21 a 23 de septiembre de 2006	4	Personal del GTC
	Palenque	30 nov a 2 dic de 2006	4	Personal del GTC
	Joya de los Sachas	Permanente	5	Personal del GTC
Reforzamiento de la capacitación para integrantes de los GTC y coejecutores	Quito	28 a 30 de marzo de 2007	16	Delegados de los municipios al GTC, profesionales del INDA
Presupuesto gubernamental	Guayaquil	1 a 2 de junio de 2006	8	Asistentes administrativos-financieros de los GTC
Actualización tributaria	Quito	21 de julio de 2006	8	Asistentes administrativos-financieros de los GTC
Taller de actualización en procesos administrativos, financieros y tributarios-proceso pago bono de legalización predios privados	Quito	21 de julio de 2008		Asistentes administrativos-financieros de los GTC

Diseño del SIGTierras

A fin de contar con una herramienta que permita manejar de forma ágil y eficiente el gran volumen de información a generarse durante las campañas integradas de barrido predial, se diseñó un moderno Sistema de Información Geográfica de Tierras.

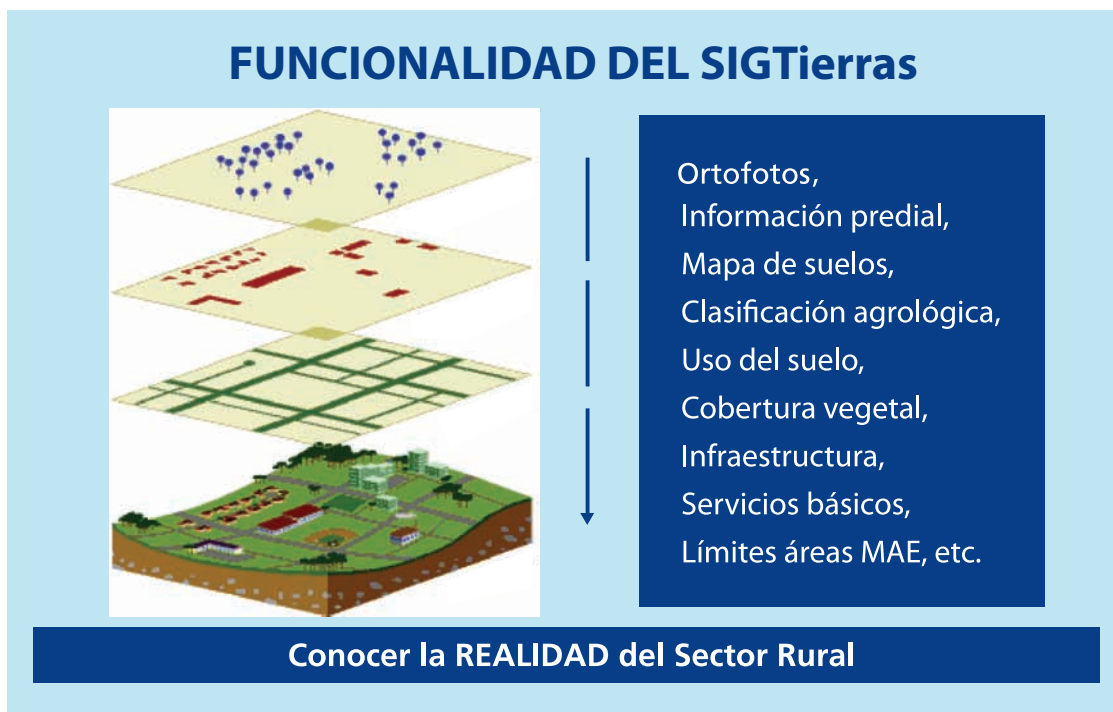
El SIGTierras es un sistema de información geográfica que permite administrar y vincular la base de datos gráfica (mapas temáticos y ortofotos con la delimitación de los predios) con la base alfanumérica (información recogida en el campo en la ficha predial). Además permite visualizar y gestionar estas bases de forma interrelacionada.

Una investigación inicial sobre la realidad fiscal, legal y social de los Municipios y Registros de la Propiedad del país; los requerimientos de los usuarios; una evaluación de los programas computacionales existentes en los cantones de intervención del Programa, así como un sondeo en otras entidades que realizan actividades catastrales y de registro de la propiedad, como el IGM, CLIRSEN, DINAC, INDA, entre otras, permitió diseñar el Sistema.

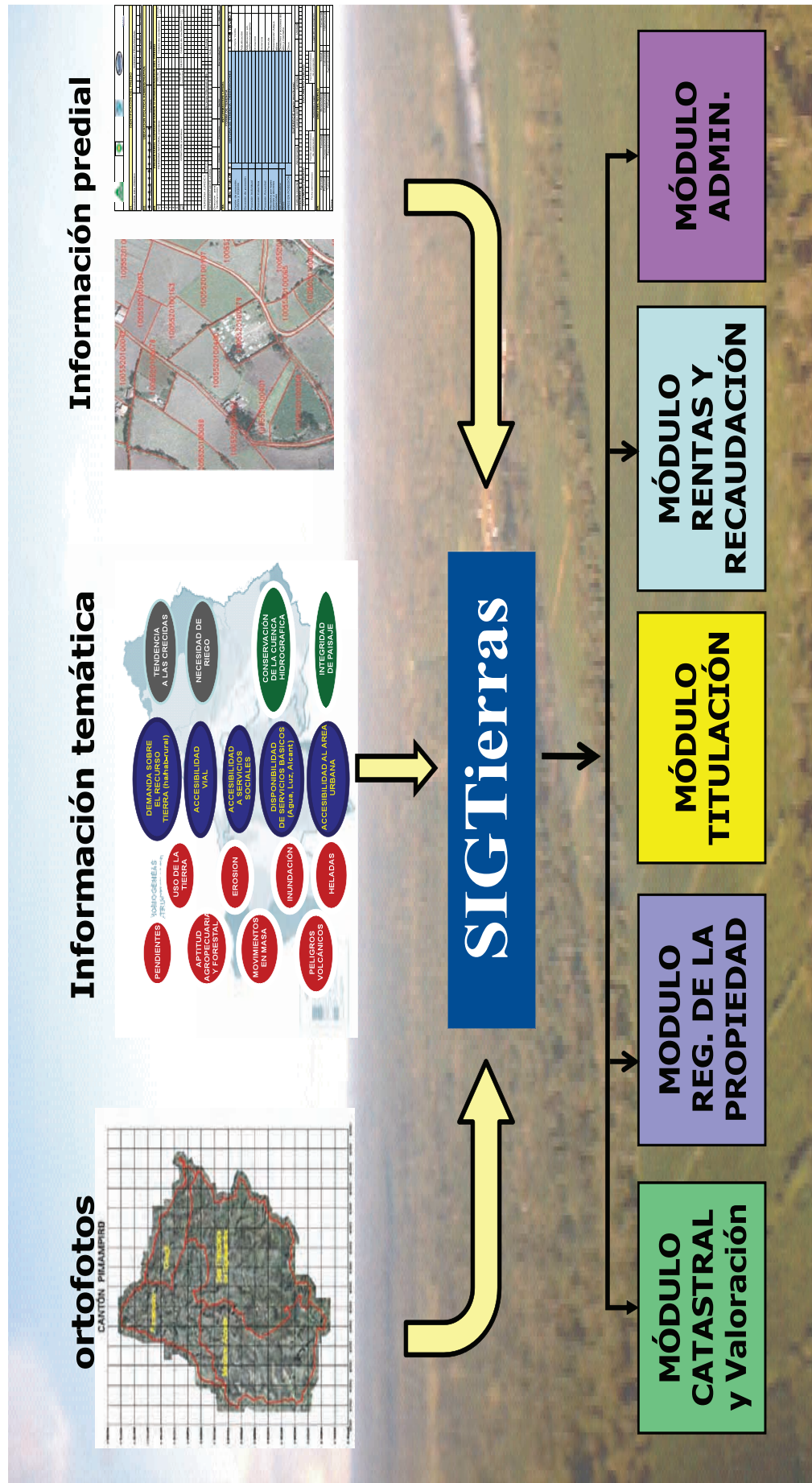
El diseño del SIGTierras incluye definiciones sobre su funcionalidad, la estructura de las bases de datos gráfica y alfanumérica, así como la arquitectura del Sistema e infraestructura necesarios. También, desde un inicio se determinó la importancia de que el personal de las instituciones involucradas en el manejo del sistema, cuenten con la preparación adecuada para su utilización, por tanto se definió un plan de capacitación.

Algunos de los criterios empleados en el diseño del SIGTierras fueron:

- Facilidad de operación, dada la realidad de los recursos humanos disponibles en los cantones, el sistema debe ser fácil de operar por parte de personal municipal que con frecuencia no tiene mayor formación profesional.



CARACTERÍSTICAS GENERALES SIGTierras



- Enfocado al cliente, es decir la población debe sentir que el Sistema es equitativo, eficiente y libre de problemas.
- Integridad de los datos. El ingreso y mantenimiento de los datos debe realizarse en una atmósfera de equidad e imparcialidad a fin de que los resultados sean aceptados plenamente por la población.
- Seguridad.
- Cumplimiento de competencias institucionales y legales.
- Funcionalidad Cartográfica. La posibilidad de analizar la distribución espacial de los datos e información existente en el Sistema, permite que este se convierta en una herramienta de planificación y de ordenamiento del territorio. Los usuarios deben tener disponible la capacidad para preparar mapas, sean estos de un solo predio, de un sector o parroquia o de todo el cantón, dependiendo de las necesidades específicas.
- Facilidad de mantenimiento.
- Costo ajustado a la realidad del país.
- Administración del Sistema diseñado para que se realice por parte de los Municipios.
- Ciclo de vida del Sistema. La posibilidad de que la información se actualice permanentemente a través del enlace catastro-registro, hace que se incremente la duración del ciclo de vida del Sistema hasta unos 15 años.
- Rendimiento. El SIGTierras debe proporcionar a sus usuarios respuestas oportunas y confiables a sus preguntas.
- Ampliación/Extensión/Portabilidad. El SIGTierras tiene la capacidad de adaptarse a medida que las necesidades de sus usuarios cambian. El Sistema debe tener la suficiente flexibilidad para acomodarse a un número creciente de usuarios sin sufrir ningún impacto en su rendimiento. También debe poder ampliarse fácilmente a otras actividades comerciales y aceptar nuevas funciones y módulos. El Sistema también debe tener la facilidad de ser transferido entre máquinas.

Cartografía temática

A fin de contar con información georeferenciada de aspectos biofísicos, socioeconómicos y ambientales, necesarios para apoyar los trabajos de las campañas de barrido predial, así como los procesos de valoración de tierras, mediante un Acuerdo Ministerial, se instruyó a la Unidad de Sistemas de Información Geográfica Agropecuaria (SIGAGRO) sobre la preparación de la cartografía temática a escala 1:50.000 de los 8 cantones seleccionados, así como de 4 cantones testigo: Tisaleo, Colimes, Palestina y Loreto.

Mapas Temáticos (Esc. 1:50.000)

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Cartografía básica del IGM
- Información básica disponible en SIGAGRO
- Imágenes Landsat actualizadas
- Trabajos de Campo
- Análisis y procesamiento de la información

MAPAS DESARROLLADOS

Mapa base
De pendientes
Uso actual y cobertura vegetal
Peligros naturales
Sistemas de Producción
Clasificación de suelos
Clasificación Agrológica

Áreas de competencia del Ministerio del Ambiente



Áreas naturales protegidas
Bosques protectores
Patrimonio forestal
Bosques nativos

Partiendo de la información existente en SIGAGRO a escalas menores sobre estos temas, se empleó imágenes satelitales actuales, trabajo de campo, gabinete y pruebas de laboratorio de suelos, para la generación de los nuevos mapas a la escala requerida.

Con este fin, el PRAT apoyó a SIGAGRO, mediante la contratación de personal técnico, la adquisición de equipamiento y materiales. Así también, estableció mecanismos de control de calidad de la información digital generada.

Para la preparación del mapa de áreas naturales protegidas, bosques protectores y bosques nativos, se trabajó con delegados del Ministerio del Ambiente, con quienes se realizó la investigación de campo y la delimitación de las áreas. Estos mapas fueron posteriormente aprobados por la Unidad de Planificación de esa entidad, a fin de utilizarlos como guía en los procesos de adjudicación de tierras.

Los productos generados en formato digital e impreso cuentan con una memoria técnica que detalla los conceptos y metodología empleados para la elaboración de los mapas, así como las referencias sobre las fuentes de la información.

Los mapas elaborados fueron:

Tipo de mapa Cantones seleccionados	Base	Suelos	Pendientes	Uso actual	Sistemas de producción	Agrológico	Movimientos en masa	Erosión	Inundación	ÁNPs, bosques protectores y nativos	Total
Baba	1	1	1	1	1	1	1	1	1		9
Chaguarpamba	1	1	1	1	1	1	1	1		1	9
Chillanes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Joya de los Sachas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Palenque	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Pimampiro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Saraguro	1	1	1	1	1	1	1	1		1	9
Salitre	1	1	1	1	1	1	1	1	1		9
Cantones testigo											
Colimes*	1	1	1	1	1	1	1	1	1		9
Loreto	1			1	1						3
Palestina	1			1	1						3
Tisaleo	1			1	1						3
	12	9	9	12	12	9	9	9	7	6	94

Ejecutores del barrido predial y del SIGTierras

A fin de contar con una empresa idónea para la realización de este proyecto, se llevó adelante un proceso internacional de preselección y selección conforme los procedimientos acordados entre el Estado ecuatoriano, a través de la Procuraduría y la Contraloría General del Estado, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El tiempo requerido para completar el procedimiento fue de 24 meses. Luego de un minucioso proceso de preselección y de selección, la responsabilidad de ejecutar el proyecto recayó sobre la empresa española INYPSA, Informes y Proyectos S.A.

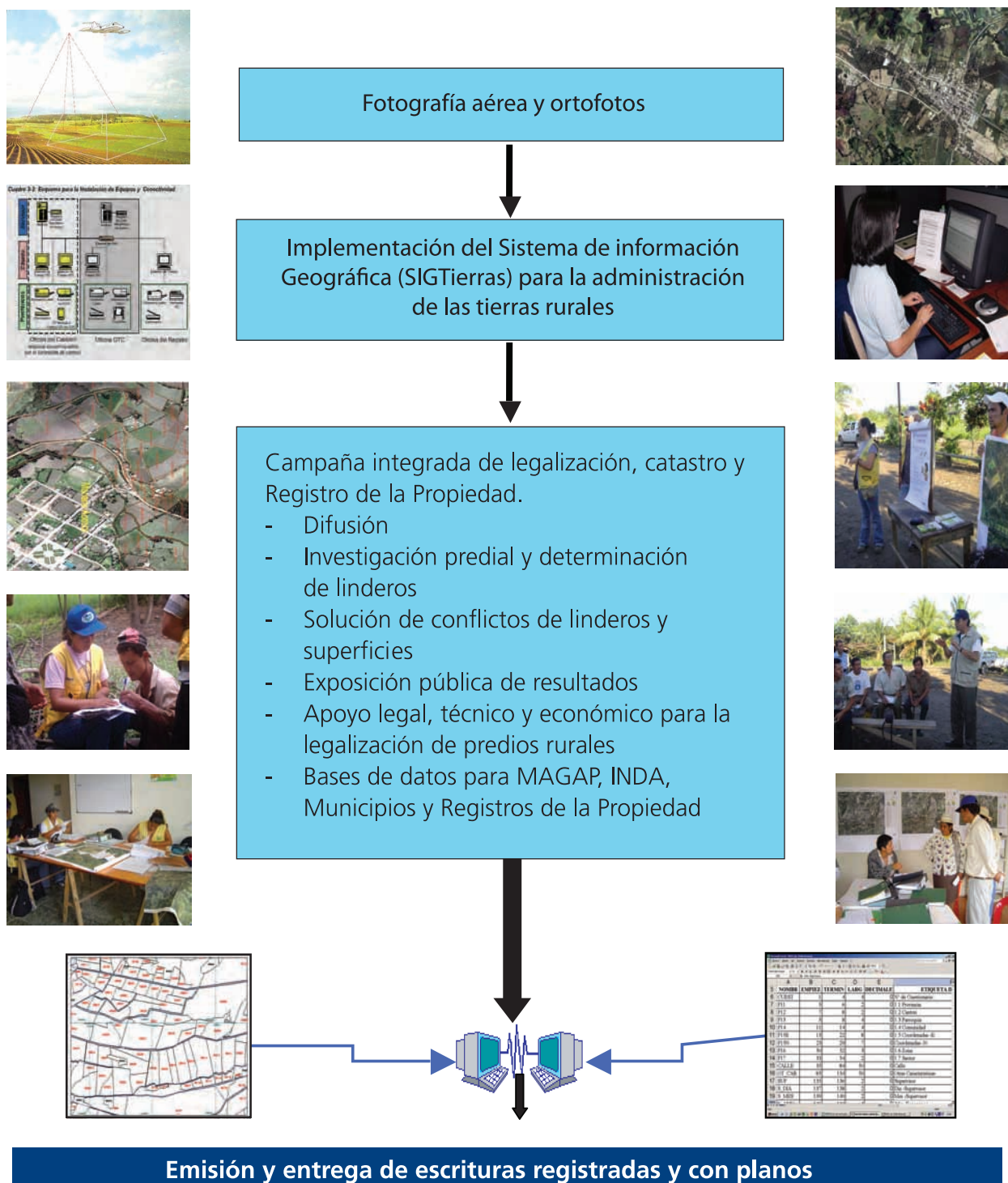
PRESELECCIÓN	FECHA
Bases aprobadas por la CTC	28-Nov-02
Publicación Development Business y Prensa	30-Nov-02
Recepción de documentos	24-Mar-03
Análisis y determinación de Lista Corta (Informe Técnico)	19-Jun-03
No Objeción BID	03-Jul-03
Aprobación de Lista Corta	07-Jul-03

SELECCIÓN	FECHA
Aprobación de Bases por Comisión Técnica de Consultoría (CTC)	03-Sep-03
No Objeción BID	15-Sep-03
Recepción de ofertas y apertura sobre No.1 (oferta técnica)	15-Dic-03
Informe técnico Subcomisión Técnica de Apoyo	30-Ene-04
No Objeción del BID a orden de prelación de firmas	17-Mar-04
Negociación contrato y preadjudicación	07-Abr-04
No Objeción BID	28-Abr-04
Solicitud de informes de Ley	03-May-04
Informe de la Procuraduría General del Estado	25-May-04
Informe de la Contraloría General del Estado	09-Sep-04
Comunicación Adjudicación	14-Sept-04
FIRMA DEL CONTRATO CON INYPSA	29-Nov-04

Los objetivos específicos del contrato fueron:

1. Elaborar ortofotos u ortoimágenes de los cantones seleccionados para las campañas de barrido predial.
 2. Ejecutar campañas integradas y sistemáticas para la formación del catastro y legalización de la tenencia de la tierra en el área rural de cada uno de los cantones seleccionados.
 3. Levantar la información catastral de las áreas urbanas e incorporar al SIGTierras los catastros urbanos existentes en cada uno de los cantones seleccionados.
1. Desarrollar e implementar el Sistema de Información Geográfica de Tierras (SIGTierras) en los cantones seleccionados y en el MAGAP.

Campañas integradas de regularización de tenencia de tierras en cantones rurales



FOTOGRAFÍA AÉREA Y GENERACIÓN DE ORTOFOTOS

A fin de contar con instrumentos cartográficos que permitan un trabajo de levantamiento catastral eficiente y de precisión apropiada, para el objetivo de realizar la identificación física-geométrica de cada uno de los predios rurales en cada cantón, se propuso cubrir con ortofotos a color, actuales, en formatos digitales y analógicos en escala 1:5.000, toda la superficie de los cantones seleccionados por el Programa. Con este propósito se tomó la fotografía aérea a color, escala 1:20.000.

Conforme la Ley de Cartografía lo dispone, se contrató con el IGM la fiscalización de todo el proceso desde la toma de la fotografía aérea, el control geodésico, la aerotriangulación, la generación de modelos digitales de terreno y la elaboración de ortofotografía. Adicionalmente, en esta actividad se incluyeron cursos de capacitación especiales para personal del IGM:

- Curso de escaneo fotogramétrico desarrollado en México del 18 al 23 de enero de 2006 para tres técnicos.
- Curso de control aéreo cinemático, desarrollado en Quito con un instructor internacional, del 10 al 12 de abril de 2006 para 4 técnicos.
- Curso de aerotriangulación automática utilizando en forma combinada datos GPS e INS, desarrollado en Quito con un instructor internacional, del 25 al 27 de septiembre de 2007, para seis técnicos.

Dos factores incidieron en el tiempo programado para la realización de esta actividad. Por un lado, la empresa contratada debía, conforme la Ley de Cartografía Nacional, solicitar al IGM y mediante este, al Ministerio de Defensa, la autorización para el ingreso al país de la aeronave, tripulación y equipos para la toma de la fotografía aérea. Adicionalmente, debía solicitar autorización a la Dirección de Aviación Civil y cumplir con otros requisitos legales para la internación del avión. Este proceso tomó ocho meses, mucho más de lo estimado inicialmente.

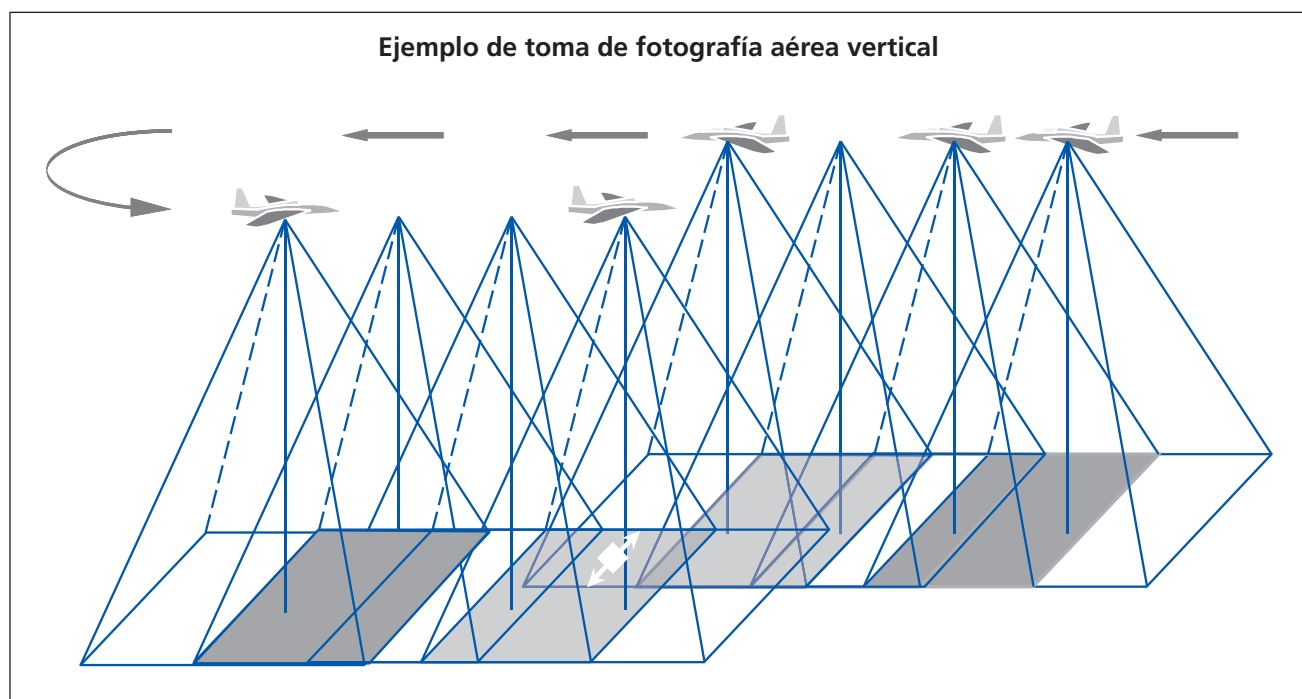
Superado este proceso, el primer período de toma de fotografía aérea se realizó entre los meses de septiembre y noviembre del 2005, el mismo que tuvo que ser suspendido por las malas condiciones climáticas existentes en los cantones seleccionados. Se debió esperar un año más, con su respectivo proceso de autorizaciones, para la toma de fotografías de las áreas faltantes. Esta etapa se llevó a cabo durante los meses de septiembre y octubre del 2006.

En el Cuadro 4 se presentan los resultados del avance en la toma de fotografía aérea.

Cuadro 4. Resultados de la toma de fotografía aérea

CANTÓN	% DE AVANCE 1er. Período: sep – nov 2005	% DE AVANCE 2do. Período sep – oct 2006	% DE AVANCE ACUMULADO
Baba	100	--	100
Chaguarpamba	100	--	100
Pimampiro	100	--	100
Salitre	100	--	100
Joya de los Sachas	0	100	100
Palenque	80	20	100
Saraguro	44	50	94
Chillanes	32	50	62
PROMEDIO GENERAL			94

Los porcentajes correspondientes a áreas faltantes en los cantones Saraguro y Chillanes, equivalen aproximadamente a 5.000 y 24.000 Ha respectivamente, que no han podido ser cubiertas debido a las malas condiciones climáticas existentes en esas zonas durante los períodos de toma de fotografía. Como alternativa a la toma de fotografía aérea, la empresa INYPSA realizó la contratación de toma de imágenes satelitales, opción que tampoco se pudo concretar debido a las condiciones climáticas imperantes en la zona, lo cual no permitió obtener la base cartográfica requerida, por lo que se decidió intervenir directamente en el campo en estas zonas empleando otras tecnologías (sistemas de posicionamiento global).



Ejemplo de Ortofoto con información marginal



La fotografía aérea fue revelada y procesada para la generación de ortofotos. Además, se realizó el proceso de aerotriangulación en los 8 cantones.

Mediante un proceso de corrección realizada bajo estrictos criterios técnicos, la fotografía aérea, que normalmente presenta distorsiones causadas por la circunferencia terrestre y variaciones topográficas, es transformada en ortofotos, que son en realidad documentos cartográficos con su respectiva georeferenciación y escala, equivalentes a planos.

**Cuadro 5. Número de Ortofotos producidas por Cantón
(escalas 1:5.000 y 1:20.000)**

Cantón	Ortofotos 1:20.000	Ortofotos 1:5.000
Baba	15	136
Chaguarpamba	10	84
Chillanes	10	99
La Joya de los Sachas	27	272
Palenque	14	143
Pimampiro	12	111
Salitre	12	107
Saraguro	23	248

Cuadro 6. Ejecución de Ortofotos

Cantón	Superficie (ha) Términos de Referencia	Superficie (ha) Ejecutada	Diferencia (ha)	% Ejecutado
Baba	51.710	51.710	-	100.0%
Chaguarpamba	31.360	31.360	-	100.0%
Chillanes	69.320	42.601	26.719	61.5%
La Joya de los Sachas	119.950	119.950	-	100.0%
Palenque	56.020	56.020	-	100.0%
Pimampiro	44.100	44.100	-	100.0%
Salitre	39.320	39.320	-	100.0%
Saraguro	108.500	101.932	6.568	93.9%
TOTAL	520.280	486.993	33.287	93.6%

CAMPAÑAS INTEGRADAS DE BARRIDO PREDIAL PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La fase de levantamiento catastral y de legalización de la tenencia constituye el eje central de las actividades del PRAT, en cuanto esta macro-actividad es la que permite poner en práctica la integración de los aspectos que configuran la seguridad sobre la propiedad de la tierra conforme la legislación ecuatoriana: formación de catastros, legalización de la tenencia de la tierra del Estado, protocolización y registro de la propiedad.

Los aspectos referidos, como se ha mencionado anteriormente, se han manejado de manera independiente y aislada por las instituciones que mantienen las respectivas competencias legales, con ciertas excepciones como el enlace existente entre el Municipio y el Registro de la Propiedad de Guayaquil.

Las campañas integradas de regularización de la tenencia de la tierra se llevaron a efecto a través del barrido predial que consiste en la visita e investigación de todos y cada uno de los predios rurales de cada cantón, sean privados o del Estado. Estas campañas se desarrollaron bajo los siguientes criterios:

Integralidad: Las actividades de intervención predial y de recopilación de la información básica necesaria para la legalización de la tenencia de la tierra, se ejecutaron en forma paralela y, dentro de lo posible, con una sola visita al predio.

Proactividad y participación: Durante la ejecución de las campañas, los procesos, especialmente de catastro y legalización de la tenencia de la tierra, requirieron de la participación directa de los propietarios y poseedores.

Ejecución sistemática: La planificación de la intervención por sectores de trabajo permitió que se visiten todos y cada uno de los predios rurales en los ocho cantones.

Descentralización: Las actividades de planificación, ejecución y supervisión de los trabajos de campo, se realizaron a nivel cantonal, con la colaboración y coordinación continua con los Grupos Técnicos Cantonales (GTC), los representantes y líderes de las organizaciones locales.

Así también, se puso particular atención durante la ejecución del Proyecto para garantizar la equidad de género, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, negros y montubios, favoreciendo siempre la propiedad comunitaria.

El orden de intervención en los cantones fue definido en función de la disponibilidad de las ortofotos. El proceso se inició en el cantón Chaguarpamba, para continuar con Salitre, Baba, Pimampiro, Palenque, Joya de los Sachas, Saraguro y finalmente Chillanes. Se intervino en cada cantón cumpliendo con las actividades referidas a continuación:

Actividades preliminares

Contempló las tareas de coordinación institucional, revisión del marco legal sobre la propiedad inmueble, así como la entrega y recopilación de información básica.

El MAGAP, a través de la Unidad Ejecutora del PRAT, entregó a los ejecutores, los productos de todas las actividades descritas anteriormente, entre estos:

1. Límites cantonales y parroquiales escala 1:50.000.
2. Convenios interinstitucionales suscritos para la ejecución del PRAT.
3. Mapas temáticos escala 1:50.000 generados por SIGAGRO y el MAE (mapa de ANPs, bosques protectores y bosque nativo).
4. Tablas de precios de la tierra para adjudicación. En este caso se acordó con el INDA la inclusión de un algoritmo dentro del SIGTierras para la generación directa de los costos de la tierra conforme las especificaciones establecidas en la Resolución Administrativa sobre la materia.
5. Estrategia de difusión y materiales elaborados.
6. Estudio de línea base.
7. Inventario de Centros de Mediación y Arbitraje (CMA).
8. Listado de mediadores comunitarios capacitados.
9. Memorias del Control Geodésico.
10. Estándares Catastrales: ficha predial e instructivo para su aplicación, entre otros.
11. Inventario de Áreas de Importancia Arqueológica y delimitación georeferenciada de áreas prioritarias.

Por su parte, el contratista debió recopilar y/o preparar la siguiente información:

1. Cartografía básica oficial generada por el IGM: cartas topográficas 1:50.000 y 1:25.000 de todas las hojas necesarias para completar la superficie de los cantones.
2. Definición cartográfica de límites urbano-rurales de las cabeceras cantonales y parroquiales conforme las ordenanzas municipales. Cuando estas no existieron, se trabajó conjuntamente con personal de los Municipios y con apoyo de las ortofotografías para la preparación de los límites, los cuales fueron presentados a los Consejos Municipales para su aprobación.

3. Información sobre intervenciones del Ex - IERAC y el INDA a fin de identificar las áreas no susceptibles de adjudicación.
4. Información sobre áreas de posesión ancestral a fin de cumplir con los principios constitucionales y acuerdos internacionales sobre la materia.
5. Información catastral de las áreas urbanas.
6. En el Registro de la Propiedad se debió digitar la información de los Libros Índices.

Luego de los necesarios reconocimientos de campo y la elaboración de la planificación detallada, se iniciaron las actividades pre-campo en cada cantón.

Acciones pre-campo

Antes de iniciar la intervención directa en cada cantón, se requirió que la empresa realice la programación de la campaña de barrido con la definición de sectores y polígonos.

La división en sectores y polígonos se realizó empleando criterios basados en la superficie cantonal, cantidad de predios, límites parroquiales, límites naturales existentes como ríos y quebradas, así como antropogénicos, caminos.

Aspectos de mucha importancia en esta fase constituyeron la capacitación y selección de personal, preferentemente local, para la conformación de las brigadas de campo. Además, fueron procesos muy minuciosos la planificación e inicio de la difusión a nivel local y la preparación de materiales para la campaña, tales como impresión de ficha predial rural de investigación de campo y su respectivo instructivo de aplicación, manuales para brigadistas, manuales de control de calidad, certificados de intervención predial, memorandos de notificación, materiales de difusión, entre otros.

La capacitación teórica y práctica al personal de campo, que constituía el inicio formal de las actividades de la empresa en cada cantón, incluyó información sobre el PRAT, en particular su componente 2, aspectos institucionales, técnicos, legales, ambientales, sociales (de género y diversidad étnica), promoción y relaciones humanas, con la participación de expertos del INDA, CONAMU y MAE. La duración de los cursos fue mínimo de 10 días, pudiendo prolongarse o repetirse en caso de que se necesite reforzar ciertos conocimientos. Todos los temas de capacitación tuvieron el respectivo respaldo documentado que a su vez se constituyó en la guía de intervención en esas áreas para los integrantes de las brigadas de campo.

De los grupos capacitados se seleccionó a los miembros de las Brigadas de Campo, los promotores, responsables de realizar la difusión del proyecto a nivel local conforme las estrategias desarrolladas y previamente aprobadas por el PRAT y sus coejecutores. Según las necesidades se contrataron también guías.

El trabajo de cada uno de los miembros de la Brigada de Campo durante la Campaña Integrada de Barrido Predial, estuvo normado por la Guía de procedimientos de actuación en la delimitación de predios durante la Campaña Integrada de Barrido Predial y el Manual de procedimientos de actuación de campo.

Cuadro 7. Cursos de capacitación desarrollados en los cantones, con número de participantes y número de personal contratado.

Cantón	Fecha inicio del curso	Nº participantes	Nº seleccionados inicialmente
Chaguarpamba	29 marzo 2006	30	18
Salitre	10 mayo 2006	42	18
Baba	22 mayo 2006	34	18
Pimampiro	24 julio 2006	43	20
Palenque	17 octubre 2006	38	18
Joya de los Sachas	30 enero 2007	98	35
Saraguro	13 marzo 2007	68	33
Chillanes	05 junio 2007	56	38

El número de integrantes de los equipos de campo, en todos los casos fue incrementándose a medida que se intensificaban las labores en cada cantón, hasta llegar en casos como Saraguro a contar con cerca de 100 personas.

Material de apoyo

A fin de organizar y orientar todos los trabajos en los cantones, la empresa desarrolló los siguientes manuales y guías, los cuales fueron revisados y aprobados por el MAGAP a través de su Unidad Ejecutora previo a su utilización:

- Plan de Calidad.
- Definición de los documentos constitutivos del Plan de Calidad.
- Manual de procedimientos generales del Plan de Calidad.
- Procedimientos de muestreo para inspección por atributos y control de calidad de procesos y productos de las campañas integradas.
- Manual de procedimientos generales para la Campaña Integrada de Barrido Predial.
- Guía de procedimientos de actuación para la delimitación de predios durante la campaña integrada de barrido predial.
- Guía para la preparación de insumos a utilizarse en la campaña integrada.
- Guía de actuación para técnicos jurídicos de campo durante la investigación predial.
- Guía de recopilación de documentación durante la investigación predial para la implementación de expedientes de adjudicación.
- Guía de actuación en procedimientos de conciliación.

- Manual de procedimiento para el análisis jurídico de casos.
- Guía para el armado de expedientes de adjudicación.
- Manual para la recopilación de información en los Registros de la Propiedad.
- Procedimientos administrativos Internos.
- Manual de procedimientos de actuación para la medición de puntos de apoyo fotogramétrico.
- Manual de procedimientos de elaboración de registros y partes de producción.
- Plan de capacitación para las campañas integradas para la formación del catastro y regularización de la tenencia de la tierra.
- Estrategia de difusión.
- Estrategia de medición de Impacto de la difusión.
- Manual de procedimientos de actuación en la estrategia de difusión.

Acciones de campo

Con las actividades previas, se dio inicio a la ejecución de la Campaña Local de Difusión a través de anuncios en la prensa escrita y radio; visitas a líderes comunitarios y reuniones con la comunidad en general, con la coparticipación del personal de los Grupos Técnicos Cantonales, autoridades locales y representantes de la empresa.

Simultáneamente, se realizó la asignación de zonas de trabajo a cada equipo de campo, que estuvo conformado por dos personas, preferentemente del lugar: el Técnico Catastral de Campo para la delimitación predial y el Técnico Jurídico de Campo para la investigación técnico-legal a través de la ficha predial rural. Cada equipo era responsable de la investigación en todos y cada uno de los predios que conformaban un polígono.

En el momento de iniciar la investigación del predio, el Técnico Catastral asignaba un código predial provisional para cada predio, el que también era utilizado para el llenado de la ficha predial rural para investigación de campo (FPR). El Técnico Catastral fue responsable de la identificación de los linderos sobre la ortofoto. Cuando estos linderos no eran fotoidentificables se emplearon técnicas con apoyo de Sistemas de Posicionamiento Global (GPS). El Técnico Catastral también realizaba la investigación sobre las características físicas del predio en cuanto a ubicación de construcciones y uso del suelo.

El Técnico Jurídico de la brigada era el responsable de realizar la investigación para el llenado de la FPR, así como de revisar escrituras o, cuando era procedente, recolectar los documentos para iniciar la conformación del expediente para el proceso de adjudicación.

Cuando se cumplía con toda la investigación, se entregaba un certificado de investigación predial, en caso de faltar información se emitía un memorando de notificación para que los interesados se acerquen a las oficinas de la empresa en el cantón a presentar los documentos faltantes. Si era

necesario, y con la predisposición de las partes, los brigadistas empleaban técnicas de mediación para la solución de conflictos de linderos o de otra naturaleza encontrados durante la investigación predial.

En los casos de predios en los que existían conflictos de límites no resueltos, éstos eran identificados en la ortofoto con una simbología especial. En caso de no llegar a acuerdos, los interesados eran referidos a los mediadores comunitarios y/o a los jefes cantonales de la empresa.

Como resultado de los acuerdos y para constancia de los mismos, se elaboraba un Acta de solución del conflicto, como respaldo a la decisión de las partes y la acción de las brigadas o de los mediadores comunitarios.

Los trabajos de campo se complementaron con levantamiento de información toponímica relativa a nombres de ríos, arroyos, carreteras, poblados, lagos, lagunas, presas, parajes y otros datos relevantes para obtener una cartografía catastral que refleje de mejor manera la realidad local.

Actividades post campo

Una vez culminado el levantamiento de cada polígono, este pasó por un proceso de control de calidad interno de la empresa, para luego pasar al control de calidad por parte del Grupo Técnico Cantonal, proceso que se realizó en dos fases. Una inicial de gabinete y una de campo, ambas conforme al respectivo Manual de seguimiento y control de calidad que establecía los parámetros y criterios a emplearse en todo el proceso, de tal manera que el control realizado fuese basado en métodos estadísticos con grados de confiabilidad definidos, para lograr objetividad e imparcialidad.

Una vez que la información pasó el control de calidad del GTC, ésta regresaba a la empresa para su envío a las oficinas principales, donde se realizaba la digitación de la ficha y la digitalización de los predios delimitados en las ortofotos, conformándose de esta manera las bases de datos preliminares. Mediante la utilización del SIGTierras se determinó la situación predial del cantón, de acuerdo a la siguiente clasificación:

- Predios con título de propiedad y sin problemas de cabida y de linderos.
- Predios para titulación.
- Predios que no han concluido el proceso de expropiación.
- Predios revertidos al Estado.
- Predios adjudicados por el ex IERAC y el INDA que su cabida no corresponde a la ocupación predial real.
- Predios privados que requieren rectificación de escrituras.
- Predios que presenten conflictos de tenencia.
- Predios para solución mediante vía legal ordinaria.

- Predios con procesos legales inconclusos de transferencia de dominio o adjudicación.
- Tierras baldías sin ocupación.
- Predios dentro de áreas de competencia del MAE.
- Predios que contienen zonas de interés cultural o viceversa.

Una vez realizado el respectivo control de calidad interno, la información retornó al cantón para la realización de las exposiciones públicas de resultados, actividades que se desarrollaron cuando se completaba la intervención en un sector o parroquia. Las exposiciones públicas se cumplieron con las siguientes características:

- Ejecución de campaña de difusión. La empresa en coordinación con el GTC realizó reuniones preparatorias con las autoridades del sector o parroquia con fines de informar sobre la documentación y modo en que se expondrían los resultados. Asimismo, se notificó por diferentes medios (radio, perifoneo, pancartas) a los beneficiarios del sector o parroquia, las fechas y el lugar de la exposición de los resultados. Como parte de la campaña de difusión se concienció a los beneficiarios sobre la importancia de verificar los resultados.
- Se instaló la exposición por parroquia o sector, dependiendo del tamaño del área y número de predios, en un sitio de fácil acceso y debidamente identificado, por un periodo mínimo de quince días, con la asistencia permanente de personal de la empresa y del GTC.
- Se presentó públicamente la información gráfica de todos los predios del sector o parroquia, acompañado de un listado de consulta que incluía: nombre del titular del predio, código predial provisional, superficie y colindantes.
- Si la información estaba correcta, se entregó a cada beneficiario un plano en formato A4 de su predio, con la debida información georeferenciada sobre linderos y superficie.
- Se llevó un libro de registro diario con datos generales y firma de los propietarios/poseedores que realizaron observaciones, reclamos, aclaraciones, etc.
- Durante las exposiciones también se complementó la información y documentación de los expedientes de adjudicación, evitando de esta manera que los poseedores tengan que trasladarse a las regionales o a las oficinas centrales del INDA.
- Se dispuso de brigadas de campo para cuando era necesario realizar la rectificación de la información sobre los predios.

Finalizada cada exposición pública, la información retornó a Quito para la rectificación y conformación de la base de datos definitiva.

La ejecución de las exposiciones públicas de resultados facilita que la población verifique la información recopilada, particularmente aquella relacionada con linderos, nombres, número de cédulas, colindantes, entre otros, lo cual permitió corregir posibles errores y asegurar la transparencia de todo el proceso. El resultado de estas exposiciones se presenta en el siguiente cuadro:

Cantón	Número de exposiciones	Pedios Verificados para Titulación	Pedios Verificados con Título	Observaciones Presentadas
Baba	5	76%	61%	5%
Chaguarpamba	7	79%	62%	7%
Chillanes	7	83%	70%	25%
Joya de los Sachas	11	84%	70%	12%
Palenque	4	81%	66%	12%
Pimampiro	8	81%	66%	12%
Salitre	8	81%	66%	12%
Saraguro	39	59%	69%	13%
Totales	89	78%	66%	12%

Actividades con el Registro de la Propiedad

La empresa INYPSA levantó y digitó la información básica existente en los Libros Índices de cada Registro de la Propiedad, información que sirvió de apoyo para la investigación sobre tenencia de la tierra y necesidad de rectificación de escrituras por problemas de cabidas.

Cuadro 8. Número de Registros encontrados por Cantón

Cantón	Total registros
Baba	6.946
Chaguarpamba	3.447
Chillanes	13.557
Joya de los Sachas	3.665
Palenque	3.552
Pimampiro	4.834
Salitre	4.556
Saraguro	33.313
Total	73.870

Se capacitó al Registrador de la Propiedad y su delegado al GTC en aspectos relacionados al manejo y uso automatizado de la información registral, así como sobre el aprovechamiento y explotación en el SIGTierras de dicha información, a fin de que se garantice el mantenimiento y sostenibilidad del Sistema. INYPSA también debió realizar control de calidad de la información registral ingresada.

Al culminar la campaña de Barrido Predial, en el Registro de la Propiedad de cada cantón se dispone de la siguiente información:

1. Información que existía antes de la campaña. Base de datos digital de los Libros Índices, para que el Registrador pueda ubicar con facilidad la información analógica existente en los correspondientes Libros de Inscripciones; y

Cuadro 9. Situación de la información existente en los Registros de la Propiedad

Característica	Número de registros
No tienen cédula de identidad.	53.816
Con cédulas de identidad que no superan la prueba del algoritmo de validación oficial, o son cédulas antiguas	3.983
No poseen el número de repertorio.	47.178
No poseen información sobre la persona que hizo el traspaso del dominio del predio.	12.908
Registros no tienen datos de superficie.	31.576
Medidas de superficie son estimativas por ejemplo: a "Cuerpo cierto" o "En relación a la cabida".	41.469
Registros usan medidas obsoletas de superficie; cuadras, varas.	14.406

2. Información a partir de la campaña. Toda la información digital, con sus respaldos analógicos, de las nuevas inscripciones generadas durante la campaña de barrido, debidamente ingresada en el SIGTierras. Esta información está correlacionada con la información catastral.

Integración de los sectores urbanos

A fin de que en el SIGTierras se disponga de la información completa de todo el cantón y no solamente del área rural, se requirió la integración de la información cartográfica y catastral correspondiente a las zonas urbanas, tanto de las cabeceras cantonales como parroquiales de los cantones seleccionados, para lo cual se procedió con las siguientes tareas:

- a) Control de calidad de los levantamientos urbanos existentes mediante una metodología sencilla de topografía satelital o convencional para comprobar la validez de los levantamientos urbanos disponibles en cada Municipio.
- b) Si los levantamientos contaban con una precisión aceptable para la escala de 1:2.500, previa referenciación, se procedería a su digitalización.
- c) Levantamientos urbanos escala 1:2.500 a nivel de manzana o bloques en las zonas urbanas donde sus levantamientos no tenían las precisiones requeridas o no exista información.
- d) Levantamiento catastral de información predial urbana cuando el Municipio carecía de la información a nivel de predios. Se completaron 3.005 predios distribuidos tanto en las cabeceras cantonales o parroquiales de todos los ocho cantones.
- e) Digitalización de 21.059 predios urbanos.
- f) Digitación de fichas catastrales urbanas.

GESTIONES DE LOS GRUPOS TÉCNICOS CANTONALES

El trabajo en cada grupo técnico cantonal se inició de manera sincronizada con el arranque de las actividades de la empresa en cada cantón.

Las principales actividades desarrolladas por los Grupos Técnicos Cantonales fueron:

- Representar al Programa en cada cantón, coordinando con autoridades locales y la empresa las actividades del barrido predial.
- Realizar en coordinación con la empresa la difusión para el logro de los objetivos del Programa y motivar a la participación ciudadana.
- Realizar el control de calidad de gabinete y de campo de toda la información levantada por cada polígono durante la investigación predial, conforme el respectivo manual y bajo los parámetros estadísticos en este indicados.
- El delegado del INDA al cantón debía adicionalmente realizar la supervisión y verificación de toda la información correspondiente a los predios del Estado, ocupados por poseionarios sujetos de adjudicación, conforme a la normativa institucional.
- Fue trabajo de los asesores legales de cada GTC atender las inquietudes de la población en torno a los procesos legales para la regularización de la propiedad, apoyarlos y orientarlos para culminar con los trámites.
- También se dio asesoramiento técnico, mediante la entrega de planos prediales y el apoyo para la realización de divisiones o particiones cuando era requerido para la regularización de la propiedad.
- Dados los altos índices de pobreza prevalecientes en los cantones seleccionados, el PRAT puso en marcha un sistema de calificación para el otorgamiento de un bono de apoyo para el perfeccionamiento legal, mediante el cual se complementaban las acciones legales y técnicas.

BONO DE LEGALIZACIÓN

El documento de Proyecto que guió las acciones del PRAT durante su ejecución, establecía que se financiaría la modificación de títulos que ya estaban inscritos antes del barrido predial, a fin de elevar las probabilidades de que se genere el bien público de transparencia y simetría de información que implica un registro actualizado y completo.

Sin embargo, como consecuencia de las campañas de barrido predial, se determinó que existe un alto número de predios de propiedad privada en los cantones donde se ejecuta el Programa, cuyos poseedores no cuentan con escrituras que respalden su derecho de propiedad, debido a una variedad de causas, entre estas:

- No se han completado los trámites de posesión efectiva y emisión de nuevas escrituras a nombre de los herederos, luego del fallecimiento del propietario original.
- Las compraventas se realizan informalmente, sin la preparación y/o inscripción de escrituras.
- Se han emitido e inscrito escrituras sin antecedentes de dominio.

Dadas las condiciones de pobreza encontradas en estos cantones, los resultados del estudio de capacidad de pago realizado junto con la línea base en el año 2003; así como por el trabajo realizado por los GTCs y las entrevistas mantenidas con los beneficiarios, se llegó a la conclusión de que el principal limitante para que no se haya realizado el trámite, es la falta de recursos económicos.

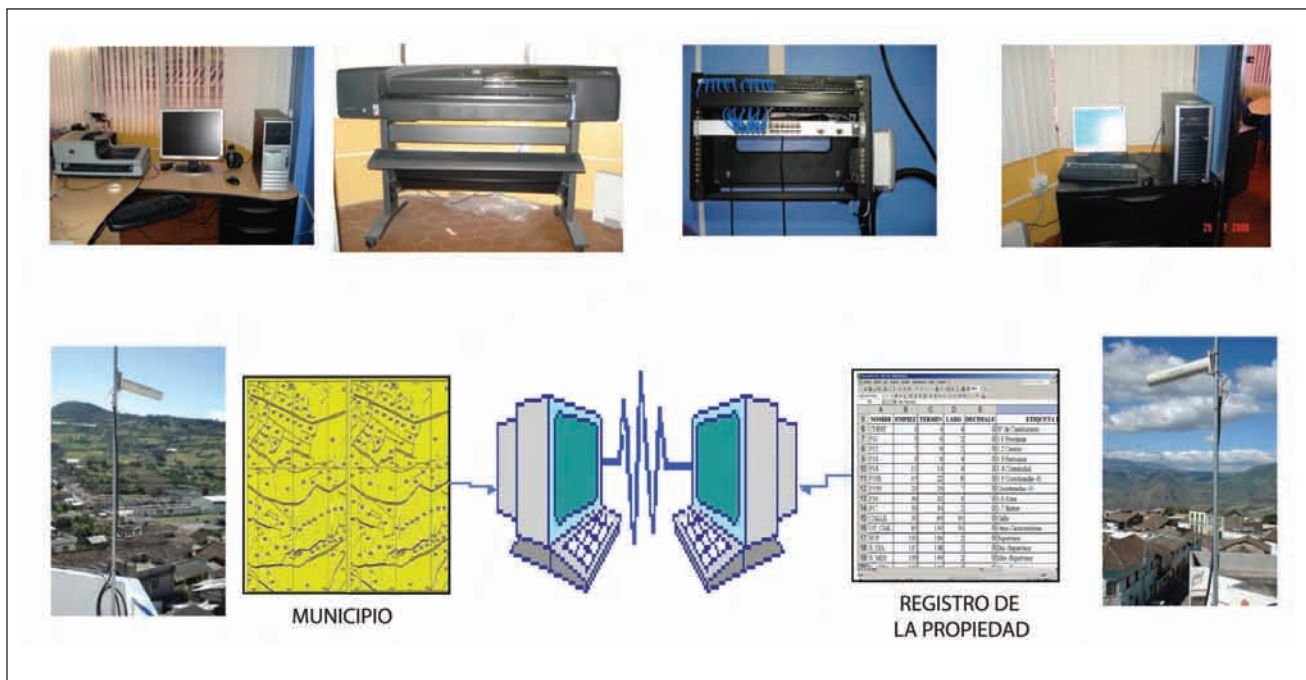
A fin de apoyar la regularización de estos predios para que los propietarios cuenten con todos sus documentos en regla, el PRAT implementó algunas actividades no previstas inicialmente en la ejecución del Programa, entre las cuales se encuentran: la entrega de planos prediales como base para la realización de los trámites; la contratación de abogados en los cantones, quienes orientan sobre los trámites a realizarse y dan el apoyo legal necesario; se ha ampliado los convenios con Notarios y Registradores de la propiedad para reducir los costos de estos servicios; se realizó actividades de difusión sobre esta situación y las facilidades ofrecidas por el PRAT.

Sin embargo, a fin de sobreponer el principal limitante para la culminación de los trámites de regularización de la propiedad, se planteó emplear los recursos disponibles del Programa, para cubrir parcialmente los costos de los servicios notariales, de Registro de la propiedad y de trámites judiciales, para la población de los cantones, aplicando para ello, criterios que permitan discernir o focalizar los recursos en la población más necesitada.

Cuadro 10. Atención dada por los GTC para la legalización de Predios Privados

Cantón	Tramitados	Beneficiarios del bono	Recursos del bono desembolsado US\$
Baba	1.476	692	47.000,00
Chaguarpamba	2.433	18	1.000,00
Chillanes	166	76	5.794,00
Joya de los Sachas	485	191	12.900,00
Palenque	654	175	9.000,00
Pimampiro	1.010	106	10.950,00
Salitre	2.079	90	5.000,00
Saraguro	2.451	100	6.702,00
Totales	10.754	1.448	98.346,00

Equipos y programas de computación SIGTierras



MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PREDIAL

El SIGTierras es el depósito de la información predial resultante de las campañas cantonales, garantiza el intercambio, uso transparente y fluido de la información entre la oficina catastral del Municipio y el Registro de la propiedad cantonal, a través del uso de un código predial único por cada predio. El sistema mantiene para cada predio o propiedad inmueble a nivel cantonal, un archivo de información actualizada, gráfica, georeferenciada y alfanumérica, de catastro y registro sobre la situación física y legal de la propiedad, y realiza la valoración de la tierra apoyando la recaudación del impuesto predial.

Partiendo del diseño obtenido como se refirió en secciones anteriores, y dentro del contrato realizado con la empresa INYPSA, se consideró el desarrollo e implantación del SIGTierras, para lo cual se cumplieron las siguientes actividades:

- La adquisición de los equipos y programas de computación para el SIGTierras.
- El desarrollo del Sistema.
- La instalación de los equipos e implantación del sistema en cada uno de los cantones, en el MAGAP y en el INDA.
- Capacitación sobre la administración y operación del SIGTierras al personal técnico.
- Mantenimiento de los equipos.
- Asistencia técnica permanente.

Adquisición de equipos y programas de computación para el SIGTierras

Equipamiento

A fin de que los Municipios, Registros de la propiedad y el MAGAP cuenten con el equipamiento necesario para una administración y uso eficiente y efectivo del SIGTierras, se consideró, como un aspecto importante, la adquisición de los equipos, la cual fue realizada tanto por la empresa, como por los municipios y la Unidad Ejecutora.

Así también en cada oficina, tanto de Municipios como de Registros de la Propiedad, en el MAGAP y en el INDA, se establecieron las redes eléctricas y de datos para soportar el equipamiento y las interconexiones. Se estableció interconexión en tiempo real entre el Municipio y el Registro de la Propiedad mediante señal de radio.

Cantidad	Descripción de equipo	Municipios (GTC)	Registros Propiedad	MAGAP	INDA
13	Servidores	1x8		4	1
10	Plotters	1x8		1	1
43	Estaciones de trabajo	3x8	2x8		3
18	Escáneres	1x8	1x8	1	1
2	Impresoras láser color A3			1	1
17	Impresoras inyección	1x8	1x8	1	
42	Impresoras láser negro	3x8		1	1
13	UPS 1500 VA	1x8		5	
10	UPS 500 VA	1x8			2
25	UPS 1000 VA	2x8	1x8		1
13	Tape Backup	1x8		5	
65	Cintas Dss 4	5x8		25	
1	Batería para UPS			1	
8	Copiadoras		1x8		
16	Fax	1x8	1x8		
16	Equipos de comunicación y enlace	1x8	1x8		
3	Monitores LCD 22 pulg.				3
1	Monitores LCD 17 pulg.				1

Adicionalmente, para facilitar el trabajo en las Notarías, para la ejecución del proyecto, se proporcionó a cada una, a través de un comodato con el respectivo Municipio, una estación de trabajo, un UPS y una impresora láser.

Programas de Computación

Se adquirió y proporcionó a Municipios, Registros de la propiedad, Notarías, así como al MAGAP y al INDA el software necesario para el correcto funcionamiento de los equipos, empleando programas para optimizar el uso de las licencias; entre otros: el sistema operativo Windows para servidores y estaciones de trabajo, Microsoft Office, SQL para el servidor y los usuarios como programa para la administración de la base de datos alfanumérica; el software de Sistema de Información Geográfica de ESRI ARC-GIS versión 9.1; CITRIX para administración de licencias y programas antivirus.

Desarrollo del Sistema

La empresa INYPSA, mediante un equipo de aproximadamente 12 consultores nacionales e internacionales especializados, realizó durante un periodo de aproximadamente dos años, el desarrollo del programa de administración y gestión de toda la información gráfica y alfanumérica, el SIGTierras, el cual pasó un proceso de pruebas y correcciones a nivel cantonal y en las instalaciones del MAGAP, hasta obtener la versión 1.8.

Capacitación sobre la administración y operación del SIGTierras al personal técnico

Se realizaron tres módulos de capacitación de aproximadamente dos meses de duración cada uno, en los cuales, mediante cursos intensivos, especializados y prácticos, se capacitó tanto a administradores como a usuarios del sistema, incluyendo a personal municipal (de avalúos y catastros e informáticos), delegados de los registradores de la propiedad, del MAGAP (informáticos y personal de SIGAGRO), del INDA (informáticos y personal de catastros) y del MAE (personal del CIAM); dando un total de 75 personas capacitadas. (Ver Cuadro 11).

Cabe en este tema analizar la experiencia de los eventos de capacitación, ya que en estos se reflejaron los altos niveles de desigualdad existentes en la formación de los recursos humanos que trabajan en las distintas entidades, en particular era manifiesta la diferencia entre el personal de las entidades del Gobierno central en relación al de los cantones, y dentro de los mismos cantones, mientras mayor es el nivel de pobreza existente en el cantón, más dificultad tenía el personal para aprobar los cursos.

Otra lección aprendida con miras a dar mayor sustentabilidad al aprovechamiento a nivel cantonal de la aplicación del SIGTierras, se refiere a la movilidad del personal delegado por los Municipios, lo cual se debía a que se designó personal de libre remoción, sujeto a cambio conforme las decisiones de las autoridades cantonales. Este personal recibió capacitación por parte del PRAT y sin embargo fue removido de su cargo sin asegurar la transferencia de la capacitación recibida a sus sucesores.

Mantenimiento de los equipos y asistencia técnica

Durante el periodo de contratación de la empresa, y en uso de las garantías de los equipos, se dio asistencia técnica in situ y mantenimiento de los equipos, a los Municipios y Registros de la propiedad, reforzamiento de la capacitación y se atendieron todos los problemas y conflictos de operación del SIGTierras.

También se previó la selección de empresas especializadas en mantenimiento y la información ha sido distribuida a los Municipios, quienes como parte de sus compromisos con el MAGAP deberán asumir los costos del mantenimiento y de la asistencia técnica una vez terminado el Programa. De hecho, algunos Municipios, mediante ordenanzas, para la venta de información generada por el mismo sistema y servicios relacionados, ya han previsto el presupuesto anual necesario.

Control de Calidad del SIGTierras

Todo el proceso de desarrollo e implantación del SIGTierras estuvo sujeto a procedimientos de análisis y control de calidad, tanto por parte de consultores externos, especialistas en la materia, como por la misma U.E. Las diferentes versiones del SIGTierras y los módulos que la conforman fueron evaluados por los supervisores, así como por los usuarios de los municipios, Registros de la Propiedad y el MAGAP, cada entidad en relación a sus competencias.

Previo a la recepción de las bases de datos definitivas, también se realizó el control de calidad de la digitalización de la información recopilada en el campo, especialmente en lo relativo a linderos. Este control de calidad de la información gráfica (vectorial) se basó en criterios estadísticos para determinar el cumplimiento de los requisitos en cuanto a varios atributos, entre estos: La precisión esperada de 2m. de los linderos, uso de archivos GPS cuando los puntos no eran fotoidentificables, empleo de simbología preestablecida, codificación y correlación con la base de datos numérica.

Cuadro 11. Resumen de la Capacitación

Nombre del curso	Duración (horas)	Número de cursos	No. Estudiantes		
			cupos	asisten	aprueban
Módulo 1					
Administración del Servidor MS Windows 2003 y de la Red 1	40	2	21	20	20
Administración del Servidor MS SQL 1	40	2	23	22	22
Administración Citrix Presentation Server para Windows 1	16	2	12	11	11
Introducción a ArcGIS I	16	3	28	25	25
ArcGIS Avanzado	24	2	16	20	20
MS Windows XP y MS Office: Word, Excel, PowerPoint, Access	48	2	24	24	24
Módulo 2					
Fundamentos seguridad redes	32	1	12	9	9
Modelo de datos geodatabase: introducción	40	2	28	24	12
Modelo de datos geodatabase: diseño	24	2	28	20	17
Introducción a ArcSDE	24	2	31	20	13
ArcSDE administración para servidor SQL	16	1	16	9	8
Capacitación de usuarios del SIGTierras introd.	20	2	28	17	n/a
Módulo 3					
Introducción a ArcIMS	16	1	6	6	4
Administración de ArcIMS	24	1	6	4	4
Curso práctico de asentamiento de conocimientos de ArcGIS Desktop	32	2	28	21	12
Administración de SIGTierras	16	2	24	19	n/a
Capacitación de Usuarios del Registro del SIGTierras	16	1	8	8	n/a
Capacitación de Usuarios del Catastro del SIGTierras	16	1	16	14	n/a
Capacitación de Usuarios en general del SIGTierras	16	1	18	16	n/a

Características Generales del SIGTierras

El SIGTierras, es un sistema que a nivel de Ecuador se puede considerar único en su género. Está diseñado para ser una herramienta de uso multifuncional, es decir que, a través de módulos especializados, cubre varios temas tales como catastro, rentas y recaudación, registro de la propiedad, valoración de tierras rurales, titulación de tierras y, como herramienta SIG puede utilizarse para planificación, ordenamiento territorial y otras aplicaciones estratégicas.

El SIGTierras cubre y supera las expectativas de sus usuarios a nivel local que son los Municipios y Registros de la Propiedad, poniéndolos en red para que puedan gestionar en línea las transacciones que realizan día a día los propietarios, poseedores e interesados de los predios rurales, dinamizando los procesos de trámites entre estas entidades.

Los datos están seguros ya que se almacenan en medios magnéticos como el disco duro del servidor y cintas de respaldos que se guardan en el interior del Municipio y fuera de éste. A futuro, la información del Catastro y del Registro de la Propiedad, podrá ser enviada por internet u otros medios, desde el municipio, hasta el Centro de Administración de Datos que se establecerá en el MAGAP.

No.	Módulo	Funciones
1	ADMINISTRACIÓN	Creación de usuarios y grupos, Configuración del Sistema, Procesos en Batch, Programación de Tareas, Parámetros, Manejo de tablas y otros.
2	CATASTRO	Ingreso de datos de ficha predial rural y urbana, ingreso de datos digitalizados por un cad de la información gráfica, asignación de código, control de calidad de información gráfica, transacciones prediales, cálculo de avalúos de la tierra, planos prediales y generales, localizaciones de predios por varios criterios, informes varios, consultas alfanuméricas y gráficas, importación y exportación de capas en varios formatos.
2ª	VALORACIÓN	Procesos para generación de 17 capas, de las variables en que se base la metodología de valoración, cálculos y Generación de capa de Zonas Homogéneas Valoración.
3	REGISTRO DE LA PROPIEDAD	Transacciones de inscripciones, certificados, consultas por varios criterios alfanuméricas y gráficas, Administración y parámetros, creación de plantillas, historia de dominio del predio, control de libros repertorio, índices, emisión de facturas y reportes varios.
4	RENTAS Y RECAUDACIÓN	Cálculo de impuesto predial, emisión del padrón, cobro de títulos de crédito, control de cartera, consultas, listados Varios, Generación de Mapas temáticos y otros.
5	TITULACIÓN	Selección de predios para adjudicación, determinación de costo de la tierra (según especificaciones del INDA); generación de reportes: planes de explotación, informe de linderación, generación de planos individuales listados, entre otros.

COMO HERRAMIENTA SIG PARA APLICACIONES ESTRATÉGICAS

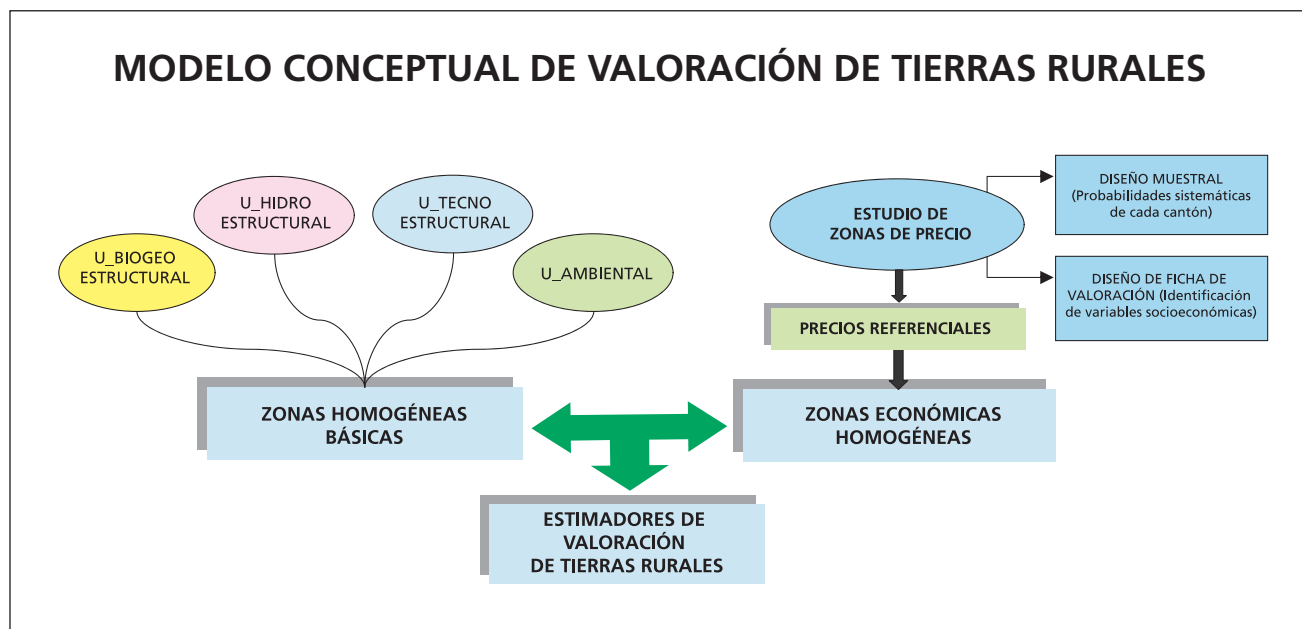
Construcción de consultas especializadas, por ejemplo mapas de uso del suelo, catastro de cultivos específicos; generación de listados de las consultas especializadas y exportación a distintos formatos, generación de mapas temáticos, resultantes de las consultas especializadas, ingreso de información específica (camino, canales, áreas de influencia, de afectación, etc.) y capas en diferentes formatos, para estudios y simulaciones, otras.

VALORACIÓN PREDIAL

Luego de la elaboración de dos propuestas metodológicas para la valoración de los predios rurales, por parte de consultores independientes, se definió, a través del Acuerdo Ministerial No. 099, de fecha 22 de marzo de 2006, el instructivo para la elaboración y aplicación de un Proceso de Valoración de Tierras Rurales por parte de SIGAGRO, unidad del MAGAP, que está especializada entre otros temas, en el estudio de la realidad física del sector agropecuario y en general de las áreas rurales del país, así como en la generación de información temática cartográfica y estadística.

El proceso elaborado parte de la información obtenida de ortofotos, del levantamiento predial, los mapas temáticos generados previamente e información de encuestas de mercado, para obtener un modelo que mediante herramientas SIG, define las zonas de valor económico de la tierra.

El modelo contiene 17 variables que se combinan, según se indica en el siguiente gráfico, para generar zonas económicas conforme las estipulaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El modelo se detalla en otro libro de esta colección, disponible en el MAGAP.



ALGUNOS RESULTADOS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN LAS CAMPAÑAS DE BARRIDO PREDIAL

Intervención predial – Levantamiento catastral

El siguiente cuadro contiene los resultados de las campañas integradas de formación de catastro, legalización de la tenencia de la tierra y registro de la propiedad, en lo concerniente al levantamiento catastral. Se debe aclarar que en lo relativo al cantón Chillanes, la empresa INYPSA intervino solamente el 60% del cantón que contaba con la ortofotografía y un pequeño sector con mediciones GPS. A la fecha de impresión de este libro, el PRAT se encuentra interviniendo directamente mediante mediciones GPS la zona en la cual no se pudo obtener ni fotografía aérea ni imágenes satelitales, debido a que corresponde a zonas de estribación que no presentan las condiciones climáticas favorables para la toma de fotografías e imágenes.

Cantón	Superficie del cantón (ha)	Superficie total (ha)	Superficie rural (ha) intervenida	Superficie urbana (ha)	Superficie cauces, vías, etc (ha)	Pedios rurales registrados en municipio	Pedios rurales estimados inicialmente	Pedios rurales catastrados por INYPSA
Baba	51.710	52.821,46	50.963,11	228,67	1.629,68	3.117	6.000	10.728
Chaguarpamba	31.360	31.594,00	30.982,00	52,00	560,00	3.250	10.000	8.699
Chillanes	69.320	42.593,74	41.490,81	209,29	893,64	6.550	10.000	9.546
Joya de los Sachas	119.950	118.857,04	114.334,46	488,71	4.033,87	1.697	6.197	8.637
Palenque	56.020	57.977,11	56.272,77	268,24	1.436,10	4.402	4.622	6.313
Pimampiro	44.100	44.101,97	43.322,74	95,19	684,04	5.376	7.896	9.380
Salitre	39.320	39.674,08	37.342,97	329,58	2.001,53	5.223	6.790	11.627
Saraguro	108.500	110.384,02	106.775,16	215,74	3.393,12	8.754	30.000	36.084
Totales	520.280	498.003,42	481.484,02	1.887,42	14.631,98	38.369	81.505	101.014

Se observa que en la mayoría de los casos la superficie intervenida fue mayor a la superficie referencial del cantón. En el caso de Chillanes, la superficie total es menor a la real, debido a la falta de ortofotos.

En cuanto al número de predios, en conocimiento de que los catastros existentes en los cantones eran incompletos se esperaba que el número de predios sea mayor, sin embargo, el número encontrado excedió con un 23% las expectativas. En el caso de Chillanes, mediante la intervención directa del PRAT con mediciones GPS de los predios en el área donde no se obtuvo ortofotos, se espera catastrar alrededor de 4.000 predios adicionales, con lo que el porcentaje de diferencia subiría a 28%.

Intervención predial – Tenencia de la tierra

Cantón	Superficie rural (ha)	Predios rurales catastrados	Tamaño promedio de los predios (ha)	Informalidad de la tenencia de la tierra			
				Predios del INDA para adjudicación a sus poseedores		Predios privados sin escrituras en regla (estimación)	
				Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Baba	50.963,11	10.728	4,75	255	2,38	6.407	59,72
Chaguarpamba	30.982,00	8.699	3,56	1.439	16,54	6.093	70,04
Chillanes*	68.217,07	13.546	5,04	65	0,48	9.482	70,00
Joya de los Sachas	114.334,46	8.637	13,24	1.074	12,43	3.875	44,87
Palenque	56.272,77	6.313	8,91	1.424	22,56	2.522	39,95
Pimampiro	43.322,74	9.380	4,62	417	4,45	4.220	44,99
Salitre	37.342,97	11.627	3,21	218	1,87	6.988	60,10
Saraguro	106.775,16	36.084	2,96	14.003	38,81	14.667	40,65
Totales	508.210,28	105.014	4,84	18.895		48.966	

* incluye la estimación del catastro de la sección faltante

En cuanto a la ocupación de tierras del Estado por poseedores, se observa que la cantidad es muy inferior a estimaciones realizadas por estudios previos de otros autores, que referían que en el país falta aún por legalizar la tenencia en un 40% de los predios. Parte de estos predios para adjudicación a sus poseedores por parte del INDA esta aún en proceso debido a una variedad de razones. Entre las principales cabe mencionar los retrasos en el inicio de las intervenciones cantonales causados por la demora en la toma de fotografía aérea, lo cual demoró la generación de las bases de datos cantonales definitivas; y por otro lado, que el INDA carece de personal técnico suficiente para atender la demanda.

Los resultados del PRAT han puesto de manifiesto un problema, que aunque ya se conocía, no se esperaba que fuese con una frecuencia tan alta. Nos referimos a la situación de informalidad de predios privados, donde sus ocupantes no cuentan con escrituras en regla por una variedad de razones, entre las principales, que las transferencias de dominio se realizan “de palabra”. Esto significa que sin la intervención del Programa se desconocería quién está en la realidad en ocupación de aproximadamente un 60% de las tierras rurales de los 8 cantones, lo cual probablemente es la situación del resto del país, con ciertas excepciones.

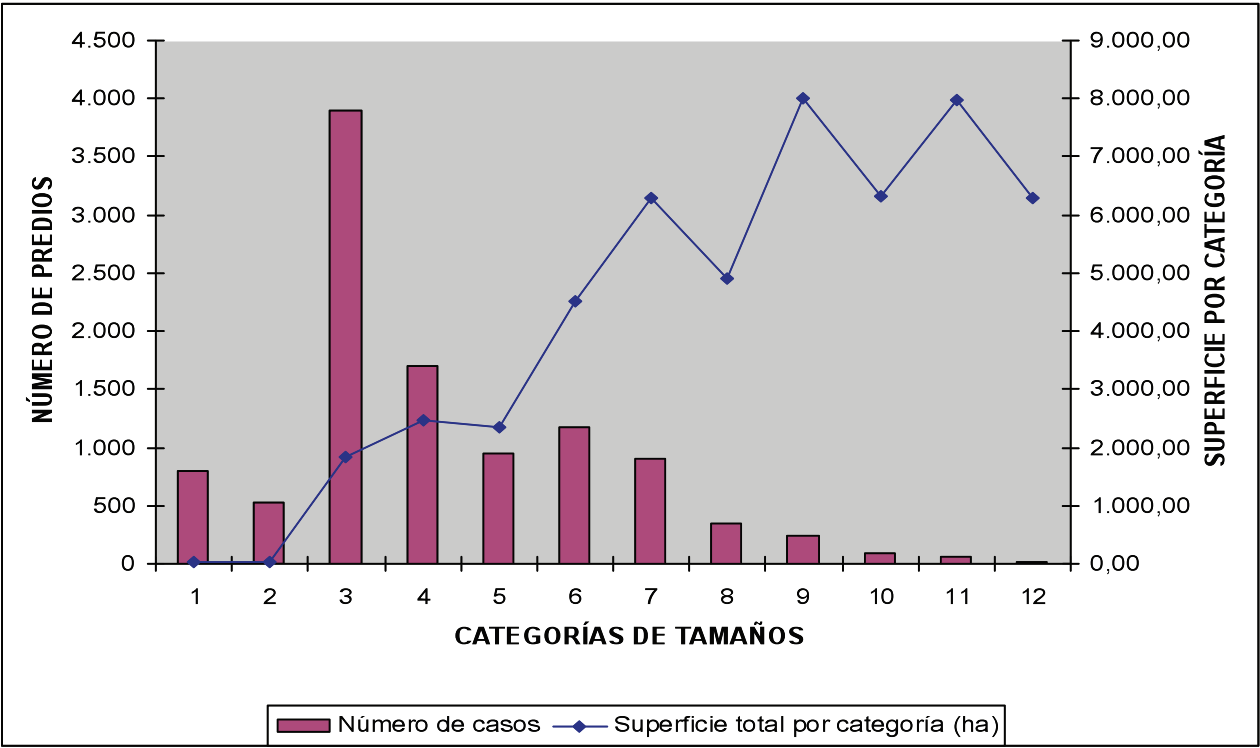
Distribución del tamaño de los predios

A fin de analizar la distribución de la tenencia de la tierra, se describe a continuación una tabla de resumen y un gráfico por cada cantón. Cabe aclarar que esta información comprende tanto predios ocupados como tierras del Estado, cubriendo toda la superficie rural de cada cantón.

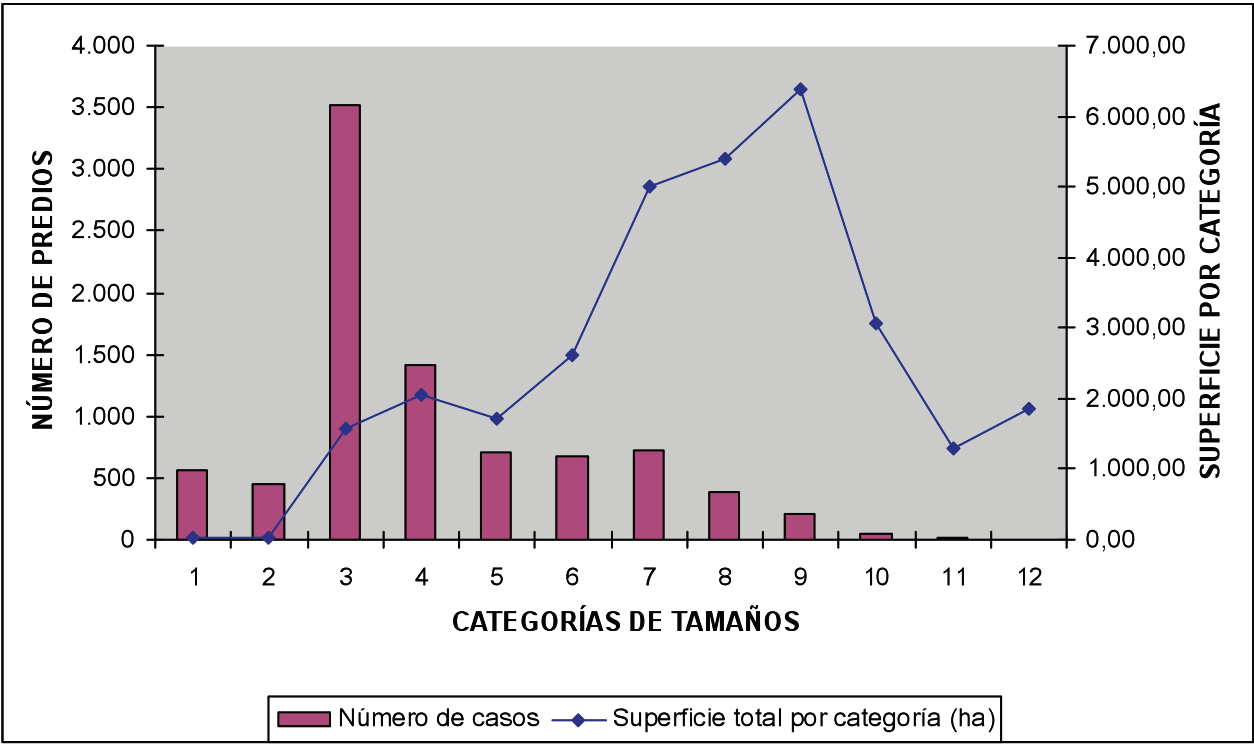
Categoría de tamaño	CANTÓN	BABA		CHAGUARPAMBA		CHILLANES		JOYA DE SACHAS	
	RANGO	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)
1	0 a <500 m ²	801	20,57	558	14,62	622	16,26	729	27,78
2	500 a <1000 m ²	529	37,95	443	32,81	446	32,43	1.074	72,96
3	1000 a <10.000 m ²	3.901	1.842,14	3.522	1.570,80	3.328	1.587,90	1.136	481,99
4	1 ha a < 2 ha	1.705	2.462,94	1.418	2.042,85	1.499	2.177,83	636	953,61
5	2 ha a < 3 ha	946	2.334,44	704	1.728,57	856	2.103,52	534	1.323,31
6	3 ha a <5 ha	1.173	4.520,17	677	2.603,01	956	3.687,32	930	3.837,83
7	5 ha a <10 ha	904	6.277,19	718	5.016,30	951	6.625,56	1.242	8.921,51
8	10 a <20 ha	353	4.906,31	384	5.386,86	506	7.051,21	992	14.009,81
9	20 a <50 ha	247	7.998,63	213	6.391,48	292	8.976,15	1.209	39.327,41
10	50 a <100 ha	91	6.306,68	45	3.053,83	68	4.503,09	105	6.437,77
11	100 a <200 ha	60	7.976,01	11	1.280,05	16	2.087,51	21	3.040,79
12	200 ha y más	18	6.282,98	4	1.858,41	9	2.644,43	26	35.885,05

Categoría de tamaño	CANTÓN	PALENQUE		PIMAMPIRO		SALITRE		SARAGURO	
	RANGO	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)	Número de casos	Superficie total por categoría (ha)
1	0 a <500 m ²	589	17,28	1.400	39,10	245	7,55	4.350	125,80
2	500 a <1000 m ²	211	14,71	545	39,72	279	20,54	4.250	310,99
3	1000 a <10.000 m ²	865	431,59	3.664	1.710,84	3.992	2.059,59	16.837	6.352,91
4	1 ha a < 2 ha	677	1.003,20	1.404	1.999,79	2.665	3.891,66	3.922	5.589,15
5	2 ha a < 3 ha	520	1.298,38	724	1.775,98	1.671	4.095,42	1.824	4.470,60
6	3 ha a <5 ha	855	3.323,40	668	2.581,74	1.307	4.997,10	1.718	6.632,86
7	5 ha a <10 ha	1.119	8.029,64	524	3.593,46	963	6.536,72	1.612	11.212,15
8	10 a <20 ha	820	11.610,02	232	3.115,52	302	4.166,04	857	11.863,08
9	20 a <50 ha	548	15.818,61	90	2.621,59	172	5.274,65	469	13.934,22
10	50 a <100 ha	79	5.233,86	20	1.485,95	34	2.323,62	154	10.564,94
11	100 a <200 ha	15	2.106,16	8	986,06	18	2.331,65	57	7.643,90
12	200 ha y más	12	7.324,92	26	23.263,67	5	1.664,16	57	28.293,54

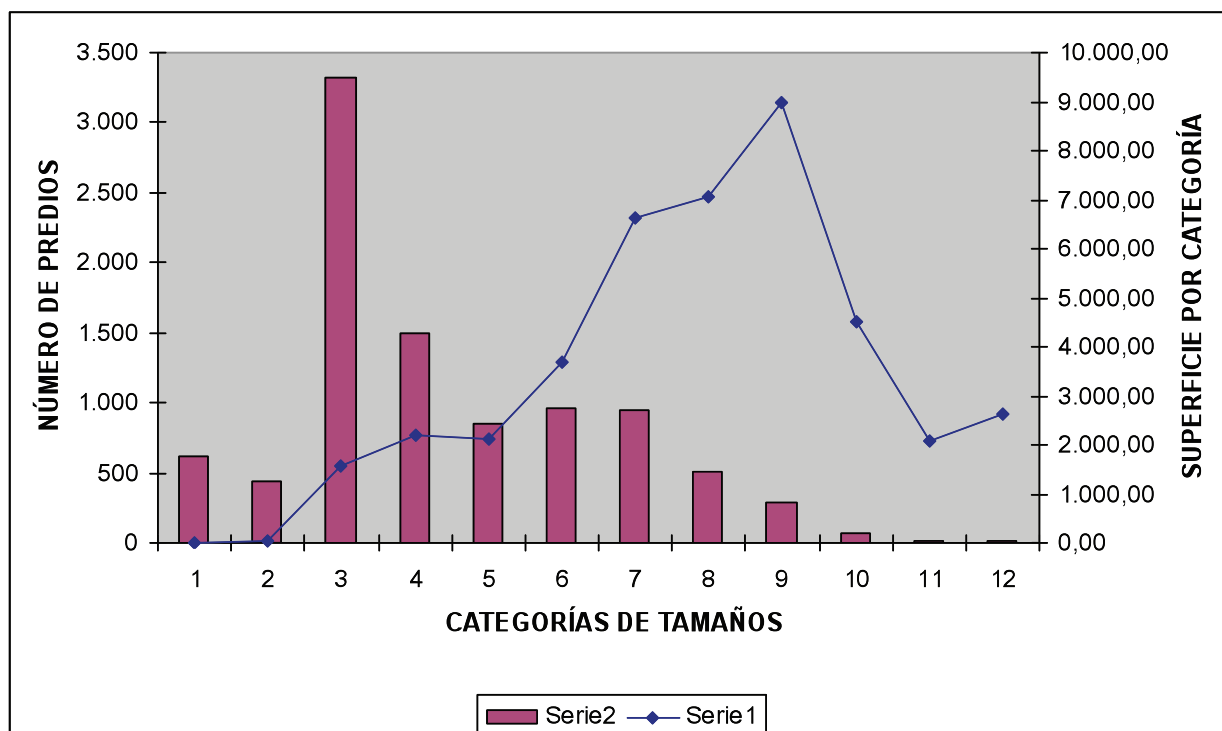
CANTÓN BABA



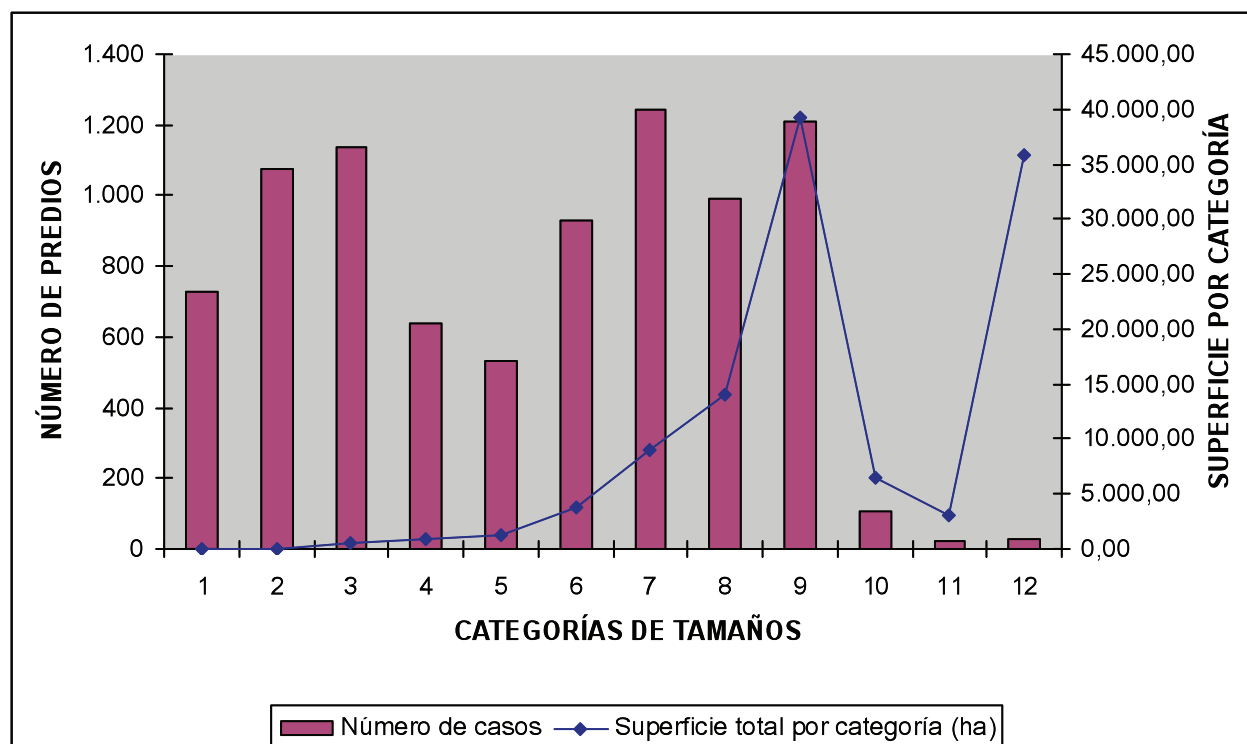
CANTÓN CHAGUARPAMBA



CANTÓN CHILLANES



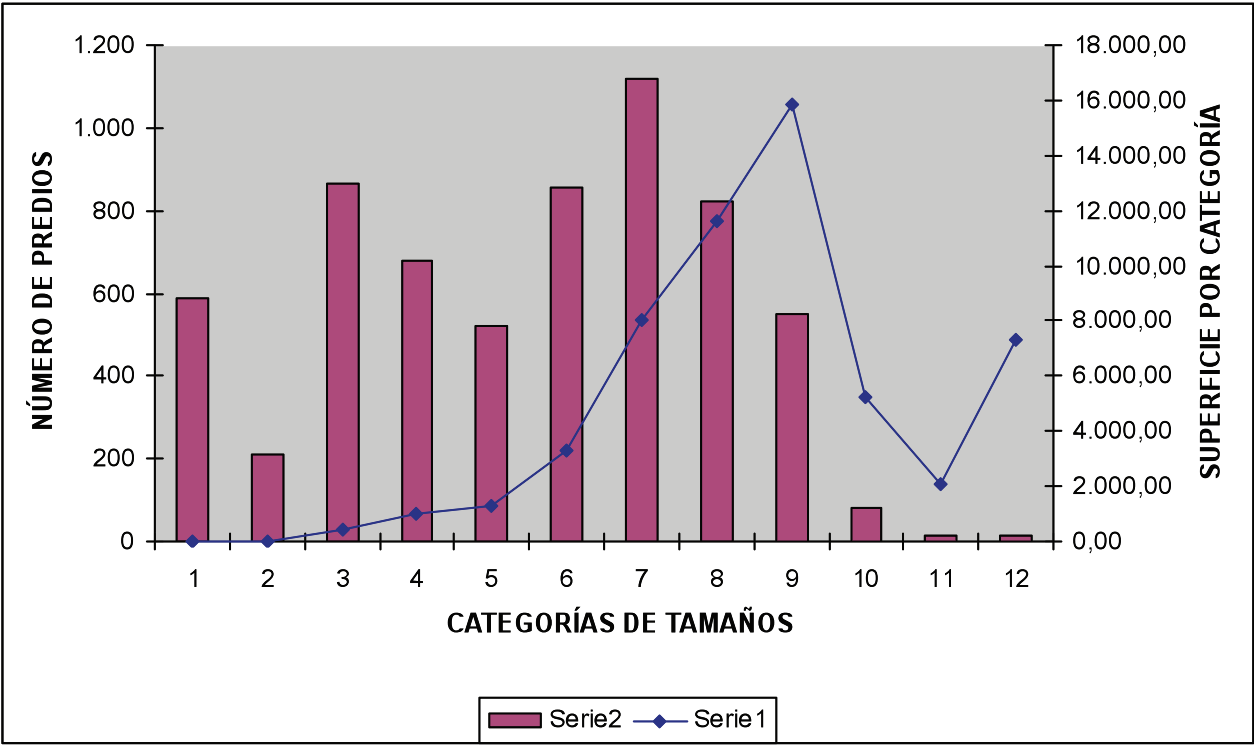
CANTÓN LA JOYA DE LOS SACHAS



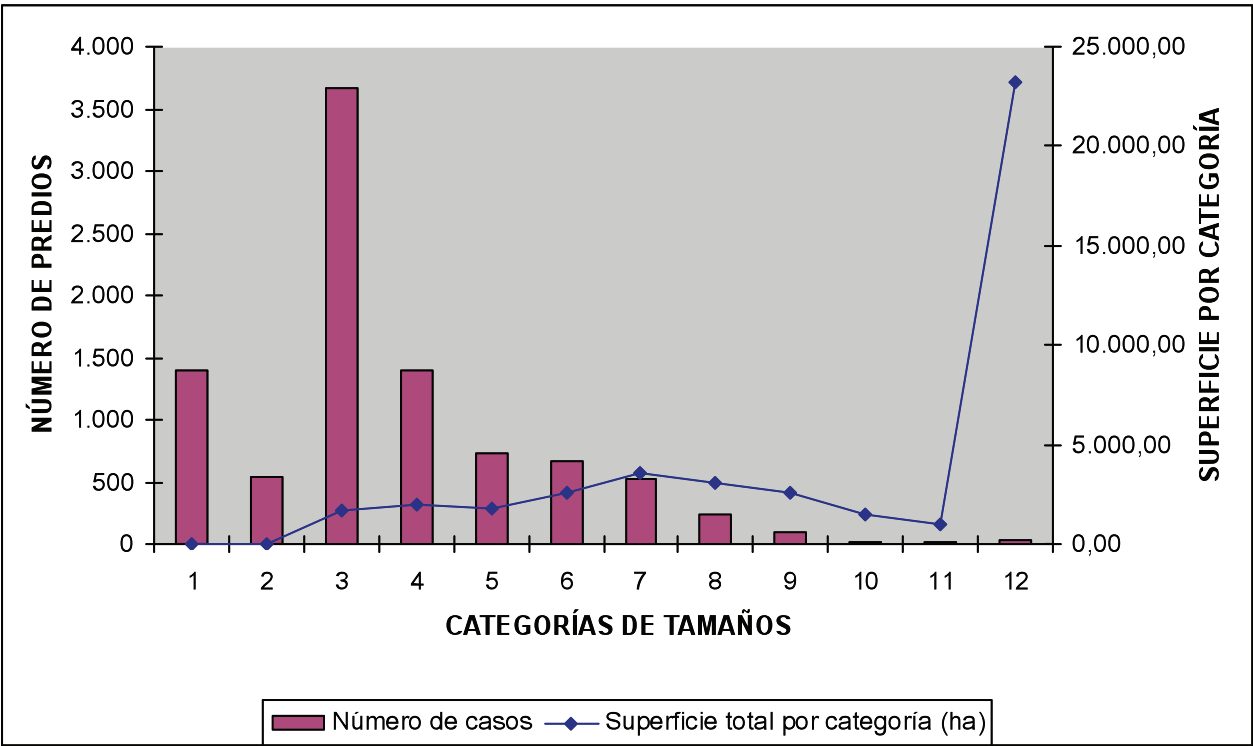
Este cantón de la Amazonía se caracteriza por la influencia de la actividad de extracción petrolera que desde los años 70 fue el detonante de los procesos de colonización por la apertura de caminos. Por tanto, la distribución de la mayoría de la superficie del cantón se ajusta al tamaño de los predios que adjudicaba el IERAC: 50 hectáreas. La presencia de un importante número de predios

de 5 a 10 hectáreas corresponde a divisiones de predios adjudicados hace una generación, mientras que la abundancia de predios pequeños probablemente corresponde a zonas que por el mismo efecto de la actividad petrolera se han convertido en áreas pobladas, pero que aún no son declaradas como urbanas por el Municipio. Los predios de mayor superficie en este cantón corresponden a comunidades indígenas.

CANTÓN PALENQUE

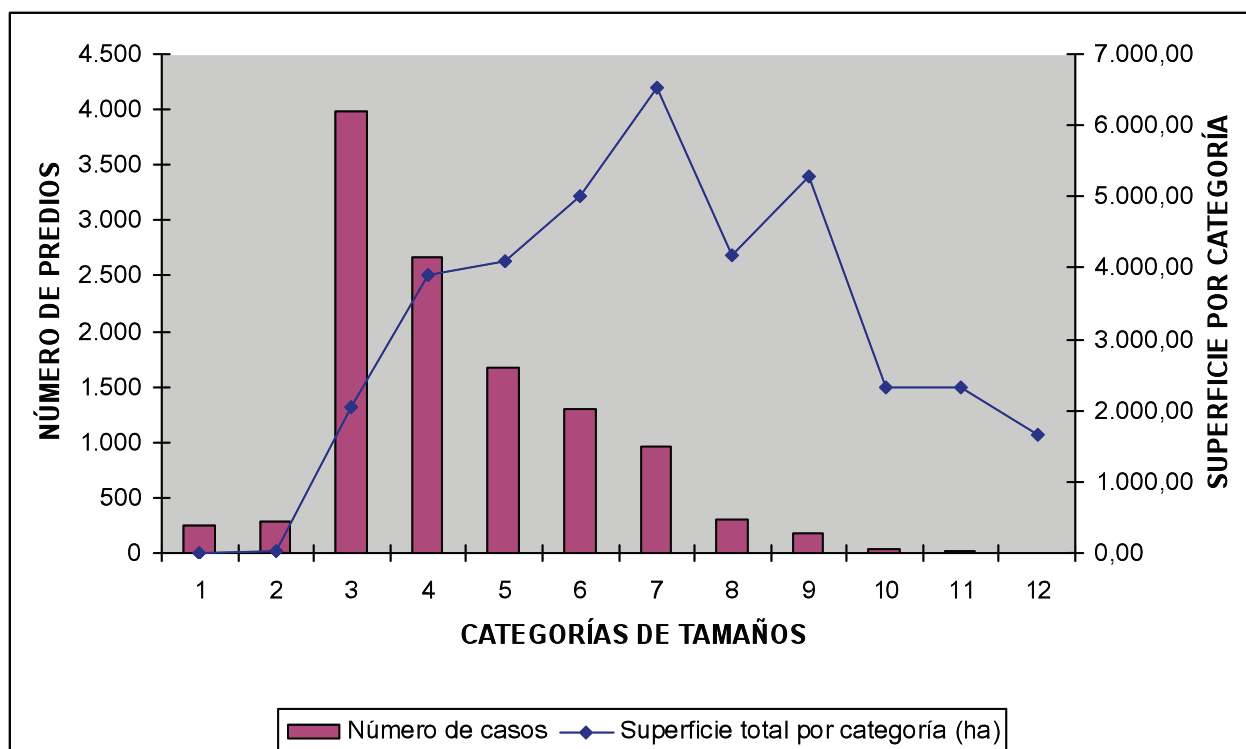


CANTÓN PIMAMPIRO

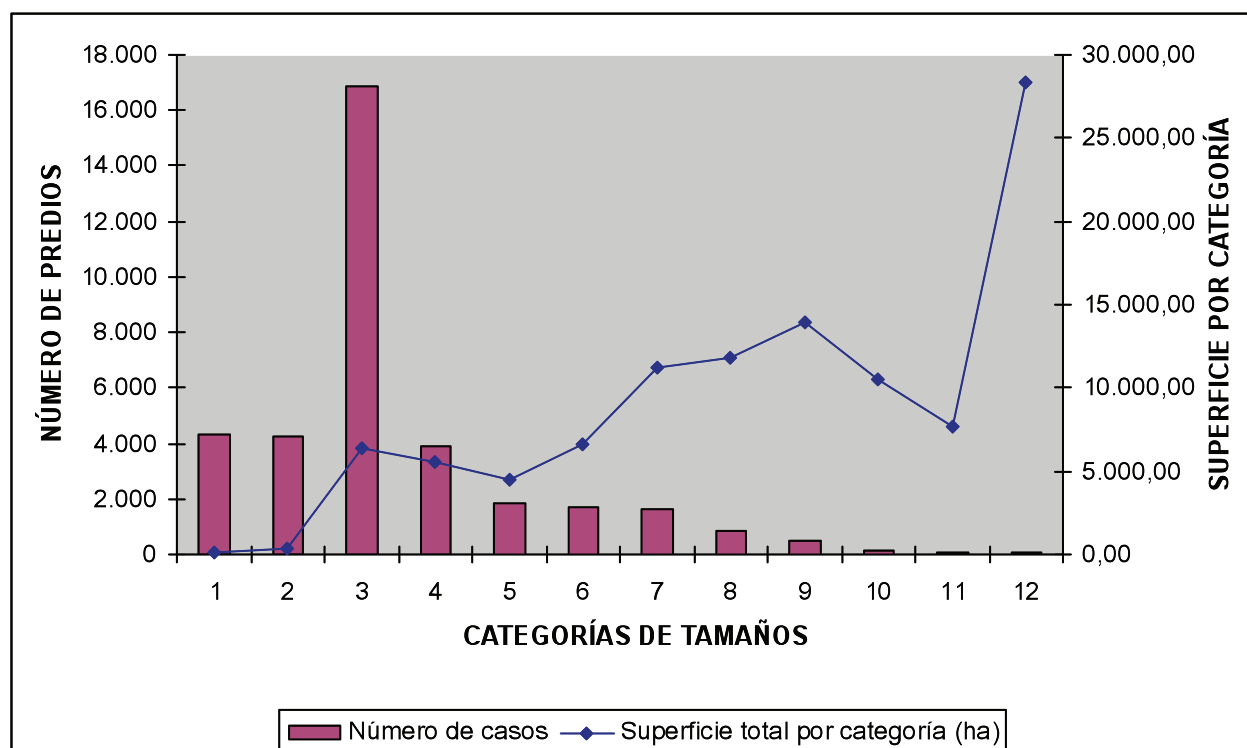


En el caso del cantón Pimampiro la última categoría de predios de más de 200 ha incluye la sección de la Reserva Ecológica Cayambe Coca que corresponde al cantón Pimampiro, la cual tiene una superficie de 6.528,17 ha. También existen en el cantón dos bosques protectores.

CANTÓN SALITRE



CANTÓN SARAGURO



Cuadro 12. Cumplimiento de metas del Componente 2

ACTIVIDAD	META A CUMPLIRSE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA	CUMPLIMIENTO A NOVIEMBRE DE 2008
Preliminares.	– Límites cantonales definidos. – Mapas temáticos elaborados. – Convenios suscritos. – Infraestructura geodésica. – Diseño de SIGTierras.	100% concluida la meta
Toma de fotografía aérea y elaboración de ortofotos.	8 cantones (520.000 Ha) con cubrimiento fotográfico a color escala 1:20.000 y ortofotos escala 1:5.000.	– 1.909 fotografías aéreas tomadas de los 8 cantones. – 93,6% del área de los 8 cantones cuenta con ortofotos (486.993 Ha). – 371 puntos de apoyo fotogramétrico determinados. – Proceso de aerotriangulación culminado en los 8 cantones. – 100% redes geodésicas cantonales establecidas (cantones Joya de los Sachas, Saraguro, Pimampiro y Chillanes). – 123 ortofotos escala 1:20.000. – 1200 ortofotos escala 1:5.000.
Desarrollo e implementación del Sistema de Información Geográfico de Tierras (SIGTierras).	– Adquisición e instalación de equipos en los cantones. – Desarrollo e implementación del SIGTierras en los 8 municipios y registros de la propiedad – Capacitación a los usuarios.	– 100% equipos adquiridos e instalados. – 100% de la capacitación a usuarios ejecutada (Módulos I, II y III). – 100% SIGTierras Versión final desarrollada (versión 1.8): Módulos de cartografía temática y valoración de tierras, titulación, catastro, registro de la propiedad, administración del sistema. – 8 cantones con bases de datos definitivas instaladas (Baba, Chaguarpamba, Salitre, Palenque y Pimampiro).

ACTIVIDAD	META A CUMPLIRSE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA	CUMPLIMIENTO A NOVIEMBRE DE 2008
Campañas Integradas de Barrido Predial.	– 82.000 predios rurales catastrados en los 8 cantones. – 3.000 predios urbanos catastrados en los 8 cantones. – 10.000 nuevos títulos de propiedad entregados en los 8 cantones. – 10.000 predios privados con escrituras regularizadas.	– 101.014 predios rurales catastrados. – 3.005 predios urbanos levantados. – 18.895 predios identificados para adjudicación por parte del INDA. – 600 títulos de propiedad debidamente protocolizados e inscritos, y entregados a los beneficiarios en los cantones Chaguarpamba y Salitre. – 9.966 predios privados con escrituras regularizadas.
Valoración de Tierras (se ejecuta a través de MAGAP-SI-GAGRO).	– Valoración de tierras en los 8 cantones.	– 8 cantones con información temática disponible. – 8 cantones con levantamiento de información en campo. – Obtención de resultados finales en los 8 cantones y realizada la asesoría tributaria y emisión de los catastros para el bienio 2008-2009 para 5 cantones (Chaguarpamba, Baba, Salitre, Pimampiro, Palenque).

COMPONENTE 3

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Su finalidad fue medir la efectividad e impactos del Programa, mediante la implementación y funcionamiento de un mecanismo de seguimiento y evaluación ambiental, sociocultural, económica y de procesos.



SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

El Componente 3 del Programa se planteó como propósito disponer de un sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE), que se constituya en un instrumento gerencial para brindar información necesaria sobre el avance de cada uno de los componentes del PRAT y suministrar los datos indispensables para valorar el cumplimiento de objetivos, metas e impactos del Programa. Así también a través de este se determinaron los factores que obstaculizaron o contribuyeron para la consecución de sus logros.

Para la realización del monitoreo y control permanente de los resultados que se obtuvieron en la ejecución del PRAT, se aplicó el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa, el mismo que integró la obtención, sistematización y procesamiento de la información sobre los avances del Programa, a fin de elaborar los respectivos informes para las siguientes entidades de control: MAGAP, BID, MF (a través del SNIP), SENPLADES y Presidencia de la República (a través del SIGOB).

Para la evaluación periódica del desempeño del Programa por parte de las entidades de control, se han entregado trimestralmente los Informes de Avance al MEF, SENPLADES y MAGAP, y semestralmente los Informes de Progreso para el BID.

Cabe señalar que durante todos los semestres, desde el inicio del Programa hasta su finalización, se ha alcanzado un desempeño superior al 80%, lo que ha logrado ante el BID una calificación de SATISFACTORIO y la aprobación de los informes respectivos, cumpliendo de esta manera una de las Cláusulas del Contrato de Préstamo con el Banco.

Adicionalmente, se diseñó el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de Calidad de las Campañas Integradas de Barrido Predial, el mismo que ha sido aplicado por los GTC, a fin de supervisar de forma objetiva y estadísticamente justificada, los trabajos de intervención predial de la empresa INYPSA. Para aplicar este Sistema, se realizó la debida capacitación a los miembros de los GTC y se brindó el apoyo continuo a las actividades de control de calidad de los trabajos de campo.

La evaluación de la eficacia y efectos del Programa se canalizó mediante consultorías para realizar y diseñar la línea de base para establecer la situación de los predios en los cantones seleccionados y en cantones "testigo" (de control); alentar una evaluación de medio término; y ejecutar la evaluación final del Programa.

Durante el año 2003, se realizó el diseño y establecimiento de la línea base ambiental, sociocultural y de tenencia de la tierra en los 8 cantones seleccionados y 4 cantones testigo o de control (Colimes, Palestina, Tisaleo y Loreto).

Al cumplirse el 50%, se realizó la evaluación intermedia del Programa para medir indicadores de

la efectividad, eficacia y eficiencia de los procesos. También se realizó una evaluación ambiental y sociocultural de los sectores intervenidos por el PRAT. Además de esta, se realizó una misión de evaluación de medio término por parte del BID.

Desde el mes de marzo de 2008 se ejecutó el Estudio de evaluación final del Programa. Esta evaluación comprendió la valoración de los resultados finales del Programa, la valoración de los impactos ambientales y socioculturales en los cantones seleccionados, y el establecimiento de logros y lecciones aprendidas del Programa.

En el cuadro 13 se presenta un resumen del estado del Componente 3 a noviembre de 2008.

Cuadro 13. Cumplimiento de Metas del Componente del Monitoreo y Evaluación

ACTIVIDAD	META A CUMPLIRSE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA	AVANCE A NOVIEMBRE DEL 2008
Diseño y levantamiento de línea base	12 cantones con línea base	100% concluida la meta Informes correspondientes a la línea base de los 8 cantones seleccionados y los 4 cantones testigos, debidamente aprobados.
Sistema de Monitoreo en funcionamiento	Informes periódicos entregados a organismos de control (MAGAP, MEF, SENPLADES, BID)	100% concluida la meta
Ejecución de las evaluaciones del Programa	- Evaluación intermedia realizada al cumplirse el 50% de desembolsos - Evaluación final del Programa realizado	- Informe final de la evaluación intermedia realizada, debidamente aprobado. - Concluida la evaluación final del Programa.

COMPONENTE 4

APOYO AL PERFECCIONAMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL Y REGULADOR A NIVEL NACIONAL

Promovió la modernización de la normativa nacional para robustecer el Sistema Integral de Regularización. Se prepararon las propuestas de reformas legales y se impulsó el proceso de discusión y aprobación.

Entre sus acciones procuró, a través de la Comisión Normativa de Titulación, Catastro y Registro de la propiedad inmueble, impulsar y vigilar el proceso de formulación y discusión de propuestas de proyectos de ley y de reformas legales.



REFORMAS LEGALES

En la actualidad, la estructura institucional y la legislación vigente en los temas de legalización de la tenencia de la tierra, formación de los catastros y registro de la propiedad rural, no están estructuradas de manera coherente y pensadas para realizar procesos coordinados y eficientes, que utilicen los últimos avances tecnológicos y que reconozcan las actuales necesidades de los productores rurales y de las entidades locales y nacionales encargadas de promover el desarrollo; a pesar de que la Nueva Constitución establece ya los parámetros bajo los cuales la legislación deberá actualizarse.

Uno de los objetivos específicos del Programa fue impulsar la modernización institucional y legal que debería normar a nivel nacional el proceso integrado de legalización de la tenencia, formación de los catastros, protocolización y registro de la propiedad rural, para lo cual se planteó elaborar propuestas de reformas a la legislación actualmente existente, de forma que se pueda avanzar hacia procesos integrales y modernos, con estándares técnicos uniformes y con menores costos para los campesinos y las entidades públicas involucradas.

A fin de patrocinar, impulsar y acompañar el proceso de elaboración y discusión de los proyectos de normas legales, así como promover la debida coordinación interinstitucional, se creó como parte de este componente, la Comisión Normativa de Titulación, Catastro y Registro de la Propiedad (CNTCyR). Esta comisión de alto nivel operó entre los años 2002 y 2007 y estuvo conformada por el Viceministro del MAGAP, el Subsecretario de Ordenamiento Territorial del MIDUVI, el Director Técnico de la AME y el Director Ejecutivo del CNJ y apoyada en personal técnico de las instituciones, quienes participaban como coordinadores y delegados técnicos. Asistían en calidad de invitados a la Comisión, delegados del INDA y del MAE. Ante la inminente conformación de la Asamblea Constituyente, la Comisión perdió sustento para continuar operando, sin embargo se continuó con las actividades ya comprometidas en este componente, así como con la coordinación y reuniones técnicas con los delegados de las instituciones pertinentes.

Su objetivo principal fue mantener la coordinación interinstitucional necesaria para que, con base en los resultados del proyecto piloto de regularización de la tenencia de la tierra desarrollado como parte del componente 2 del PRAT, se pueda establecer la normativa y legislación necesarias para que a nivel nacional se apliquen sistemas integrados de titulación, catastro, avalúos y registro de la propiedad, logrando así completa seguridad en la tenencia de la tierra como herramienta fundamental para la planificación y el desarrollo de las actividades rurales.

Como parte de la realización de estudios legales y consultas, se realizó un inventario de las leyes relacionadas con los procesos de titulación, catastro, protocolización y registro de la propiedad, complementado con un estudio que propone un conjunto de reformas a la legislación actualmente vigente, con el propósito de avanzar hacia un sistema moderno y eficiente, que considere

de manera integrada y coherente los temas de catastros, avalúos, legalización de tierras, protocolización y registro de la propiedad rural.

Con base en este estudio se definieron los términos de referencia de una consultoría que trabajó durante el año 2007 y dio como resultado la elaboración de un Proyecto de Ley reformativa "tipo trole" que propone modificaciones a los siguientes cuerpos legales: Ley de Desarrollo Agrario, Código Civil, Ley Notarial, Ley de Registro y Ley Orgánica de Régimen Municipal, y otro proyecto de ley para la implementación a nivel nacional del Sistema Integrado de Catastro y Registro de la Propiedad; también se revisó el proyecto de Ley de Registros de la Propiedad elaborado durante la fase de diseño del PRAT. Estos proyectos fueron debidamente socializados y discutidos con los organismos involucrados.

Adicionalmente, en el mes de abril de 2008 se concluyó con la elaboración de una propuesta de guías técnicas y normativa para cartografía con fines de catastro rural, en base a los estándares de la normativa INEN y que fue socializada con los respectivos organismos involucrados.

Así también, los documentos técnicos generados como parte del Componente 2 han servido de base para preparar propuestas de normativas o reglamentos técnicos que puedan tener vigencia a nivel nacional. Estos han sido analizados y discutidos con distintos actores involucrados, entre los organismos que han participado en el proceso están: SIGAGRO, MIDUVI, Asociación de Municipalidades del Ecuador, IGM, CLIRSEN, INDA, MAE, CONAMU, Consejo Nacional de la Judicatura, Colegio de Registradores de la Propiedad, Federación Ecuatoriana de Notarios, Colegios profesionales de abogados, ingenieros geógrafos, ingenieros agrónomos, arquitectos, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas. Entre los productos de estas actividades se pueden destacar:

- Ficha predial rural para investigación de campo consensuada (FPR).
- Instructivo de aplicación de la FPR.
- Ficha catastral.
- Resoluciones del INDA para procesos integrados de titulación, catastro y registro.
- Propuesta metodológica para valoración predial rural.

Con la finalidad de establecer los costos preferenciales que se acordaron con Notarios y Registradores de la Propiedad en los 8 cantones durante la ejecución del PRAT, se realizó un estudio de la capacidad de pago de los beneficiarios por la tierra y de servicios.

Este estudio dio como resultado que se logren suscribir los convenios respectivos, mediante los cuales se reducen dichos costos a un 30% del valor actual. Estos convenios se aplicaron en el Componente de regularización de la tenencia de la tierra.

Así mismo, como parte de las actividades de este componente se está llevando a cabo un proceso de difusión de los avances y resultados del PRAT, que incluye: avisos de prensa; boletines periódicos; un video; un spot televisivo que se transmitió por 15 días en los principales canales de televisión nacional y en un canal internacional, en horarios estelares durante el mes marzo 2008;

y, el desarrollo de la página Web del PRAT que fue diseñada mediante convenio con el IICA.

Gracias a la difusión continua de los alcances y objetivos del Programa, se ha despertado el interés de los diferentes cantones para aplicar el sistema que el PRAT ejecuta a nivel piloto. Este proceso ha logrado que más de 50 Municipios, además del Consejo Provincial de Pichincha, el Proyecto Plan Ecuador y la empresa Hidronación, hayan manifestado, ante las autoridades de turno, su interés en participar en el Programa.

En el cuadro 14 se presenta un resumen del estado del Componente a noviembre de 2008.

Cuadro 14. Cumplimiento de Metas del Componente Apoyo al perfeccionamiento del marco Institucional y regulador a nivel nacional

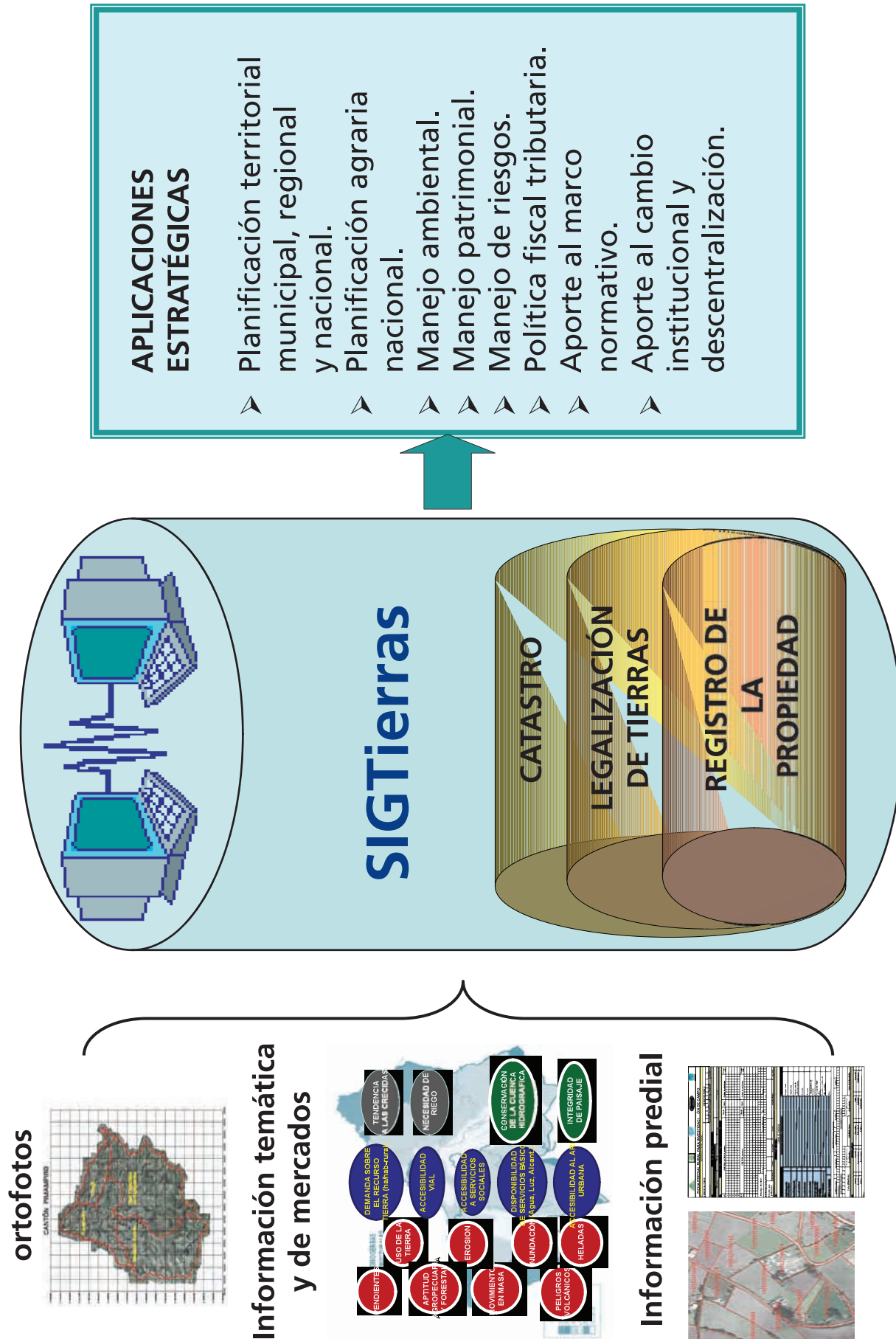
ACTIVIDAD	META A CUMPLIRSE HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA	AVANCE AL 30 DE JUNIO DEL 2008
Estudio de costos de notarías y registros de la propiedad y capacidad de pago de beneficiarios (como parte del estudio de la línea base)	Consultoría realizada	100% concluida la meta
Realización del inventario y estudio de la legislación vigente.	Consultoría realizada	100% concluida la meta
Normas y guías técnicas para titulación, catastro y registro	4 normas elaboradas	100% concluida la meta
Propuestas de reformas legales e institucionales	3 Propuestas legales (catastro, titulación y registro) discutidas	100% concluida la meta
Desarrollo de la campaña informativa sobre los avances y logros del PRAT	Campaña informativa desarrollada (transmisión de spot publicitario, difusión de video promocional e informativos periódicos, diseño y mantenimiento de página web)	– Diseñada y actualizada la estrategia de difusión del PRAT. – Transmisión durante 15 días del spot publicitario, en los principales canales de televisión nacional, y en un canal internacional. – Impresos y en proceso de distribución materiales y boletines de difusión e información de avances y resultados del Programa. – Realizado el diseño de la página Web del Programa.



PROPUESTA A NIVEL NACIONAL

**Con base en la experiencia del PRAT,
el MAGAP inició un proceso a fin de promover
su replicación a nivel nacional.**

VISIÓN GENERAL DE LA PROPUESTA



GENERALIZACIÓN DE LA PROPUESTA

Conforme su marco lógico, el PRAT tiene como fin: "Sistema integrado de administración eficiente de la tierra, que garantiza la seguridad de la tenencia, probado y aceptado como modelo a ser establecido a nivel nacional".

Replicación del Programa a nivel nacional

En base a los resultados alcanzados por el Programa hasta el momento, con los cuales se demuestra que la metodología desarrollada permite contar con una herramienta fundamental y eficaz para identificar y solucionar, de una manera integral, la problemática relacionada con los temas de legalización de la tenencia de la tierra, el registro de la propiedad y el catastro municipal, y que además la metodología desarrollada permitirá dar cumplimiento a la Ley de Equidad Tributaria, el MAGAP consideró prioritaria la ampliación del PRAT hacia el resto del sector rural del país.

Con este antecedente, con fecha 3 de junio del presente año se dirigieron los oficios N° 351 MAGAP y 352 MAGAP al Ministro de Finanzas y al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, solicitando la ampliación del Programa.

Se elaboró la Propuesta para la ejecución del Proyecto de Inversión "PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN E INFORMACIÓN DE TIERRAS RURALES – SIGTIERRAS", para la replicación del PRAT a nivel nacional. Dicha propuesta fue enviada a la SENPLADES en junio del 2008 y recibió la aprobación y priorización para su ejecución, iniciando a fines de 2008 las primeras acciones a nivel nacional.

ASPECTOS FINANCIEROS DE LA EJECUCIÓN DEL PRAT



GESTIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA

El Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales – PRAT, inicio su ejecución el 22 de mayo del 2002, con un presupuesto total de 16'880.000,00 dólares, de los cuales 15'200.000 están financiados a través del contrato de préstamo reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID No.1376/OC-EC y 1'680.000 dólares son de contraparte nacional.

Financiamiento del PRAT:

Monto y Fuente:	BID:	US \$ 15'080.000,00
	LOCAL:	US \$ 1'680.000,00
	TOTAL:	US \$ 16'760.000,00

Plazo de Ejecución:	6 años 8 meses
Fecha de inicio:	22 de mayo del 2002
Fecha de terminación:	22 de enero del 2009

Durante la ejecución del Programa, la estructura del presupuesto total y cada uno de sus componentes han sufrido cambios, como resultado de modificaciones aprobadas a los componentes y actividades del Programa, así:

- Reestructuración del Programa realizada en el mes de abril del 2004, con el objetivo de fortalecer y ampliar el alcance del Componente No. 1 "Apoyo Operativo al INDA" mediante el cual se redujo el número de cantones atendidos en el componente No. 2 de nueve, programados inicialmente a 8 finalmente ejecutados.
- La no ejecución del Componente "Fondo Competitivo de Pequeños Proyectos Ambientales y de Desarrollo Rural".
- La reasignación de recursos sobrantes de componentes.

El presupuesto del Programa, luego de las variaciones enumeradas con anterioridad es:

CONCEPTO	PRESUPUESTO			%
	BID	LOCAL	TOTAL	
ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	2.001.000	300.000	2.301.000	13,73
- INICIO DE LA OPERACIÓN	120.000	0	120.000	0,72
- ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	1.881.000	300.000	2.181.000	13,01
COSTOS DIRECTOS	12.909.800	1.380.000	14.289.800	85,26
- APOYO OPERATIVO AL INDA	1.008.867	1.030.558	2.039.425	12,17
- REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN CANTONES RURALES	11.235.933	349.442	11.585.375	69,13
- MONITOREO Y EVALUACIÓN	364.000	0	364.000	2,17
- APOYO PERFECCIONAMIENTO MARCO INST.	301.000	0	301.000	1,80
AUDITORÍA EXTERNA	144.000	0	144.000	0,86
IMPREVISTOS	15.200	0	15.200	0,09
GASTOS DE CAPITALIZACIÓN	10.000	0	10.000	0,06
- F.I.V	10.000	0	10.000	0,06
TOTAL	15.080.000	1.680.000	16.760.000	100,00
% CO-FINANCIAMIENTO	89,98	10,02	100,00	

La proyección de recursos comprometidos y desembolsados hasta el 22 de enero del 2009, fecha en la cual termina el Programa es:

CONCEPTO	RECURSOS			%
	BID	LOCAL	TOTAL	
ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	2.000.189	292.987	2.293.176	99,66
- INICIO DE LA OPERACIÓN	120.000	0	120.000	100,00
- ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	1.880.189	292.987	2.173.176	99,64
COSTOS DIRECTOS	12.630.901	1.238.762	13.869.663	97,06
- APOYO OPERATIVO AL INDA	928.993	1.012.316	1.941.309	95,19
- REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN CANTONES RURALES	11.087.164	226.446	11.313.610	97,65
- MONITOREO Y EVALUACIÓN	341.385	0	341.385	93,79
- APOYO PERFECCIONAMIENTO MARCO INST.	273.359	0	273.359	90,82
AUDITORÍA EXTERNA	106.538	0	106.538	73,98
IMPREVISTOS	0	0	0	0,00
GASTOS DE CAPITALIZACIÓN	10.000	0	10.000	100,00
- F.I.V	10.000	0	10.000	100,00
TOTAL	14.747.628	1.531.749	16.279.377	97,13
% CO-FINANCIAMIENTO	90,59	9,41	100,00	
% AVANCE	97,80	91,18	97,13	

Es importante señalar que el PRAT participó en el Programa Piloto del Sistema Financiero – Contable del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, llamado KETRA, para el diseño, sistematización, pruebas e implementación con excelentes resultados.

Estructura orgánica del PRAT

El orgánico estructural de la Unidad Ejecutora que administró y ejecutó el Programa, de igual manera durante la ejecución sufrió cambios de acuerdo a las necesidades y prioridades, llegando al siguiente orgánico:



La Unidad Ejecutora oficina de Quito está conformada por 12 técnicos.

Plazo del Programa

Inicialmente el Programa tuvo un plazo de ejecución de 4 años. Durante su transcurso, este plazo se debió ampliar, principalmente por: la reprogramación del PRAT solicitada en el 2004 por el MAGAP (12 meses) con el objetivo de fortalecer al componente 1 “Apoyo Operativo al INDA”, la demora en la autorización para el ingreso de la aeronave para tomar la fotografía aérea (8 meses), malas condiciones climáticas para la toma de fotografía aérea (2 meses) y la ampliación de actividades del Programa e inestabilidad social – política en Chillanes, lo que obligó a cerrar temporalmente las actividades en ese cantón(10 meses). Se generó un total de 32 meses de ampliación.

Auditorías

A lo largo de la ejecución del Programa se han realizado auditorías financieras anuales y de Gestión por parte de Deloitte y la Contraloría General del Estado, todas estas no contienen salvedad alguna. El detalle es el siguiente:

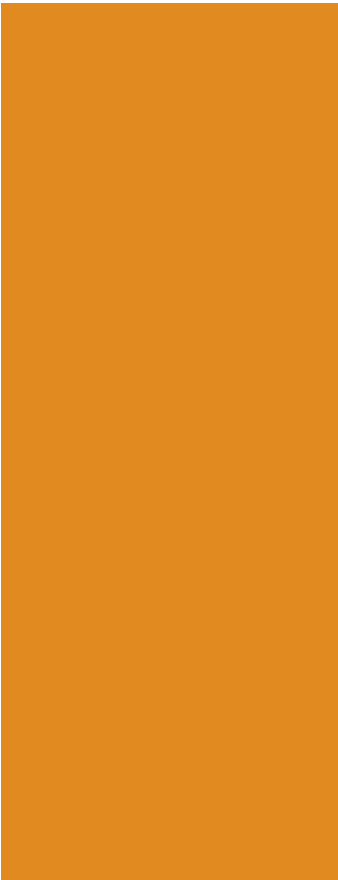
AUDITORÍAS FINANCIERAS Y DE GESTIÓN

- **Para los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 se encuentran auditados los estados financieros del Programa, sin ninguna salvedad. Informes presentados al MAGAP, CGE, MEF y BID.**
- **Se ejecutó una Auditoría de Gestión por parte de la Contraloría General del Estado, por el período mayo del 2002 hasta septiembre del 2004, la calificación fue Satisfactoria.**
- **Se ejecutó un Examen Especial por parte de la Contraloría General del Estado, por el período octubre del 2004 hasta diciembre del 2007, sin ninguna salvedad.**
- **La Presidencia de la República realizó una auditoría al Programa, sobre la calidad del crédito, dentro del proceso de auditoría a la deuda externa del país.**
- **Se encuentra en ejecución la auditoría financiera del año 2008.**

TESTIMONIOS DE LOS BENEFICIARIOS

El 80 por ciento de la población que habita en los ocho cantones donde se realizó el pilotaje del Programa ha sido beneficiada con el PRAT. Se registran 88.000 procesos de regularización de la tenencia de la tierra en esas comunidades.

Los poseedores de la tierra, autoridades cantonales y de las Juntas Parroquiales dan su testimonio del proceso de legalización de tenencia de la tierra.



"Estoy contento de recibir las escrituras, porque hasta ahora mi papá nos daba y yo pasaba en arriendo. Gracias a Dios que vinieron los del PRAT a revisar nuestros terrenitos; si no fuera por ellos no tendría nada. Por eso hoy día, no se imagina la felicidad que siento, porque ya tengo mi título", **Segundo Maldonado, beneficiario en Chaguarpamba.**

"... Ahora sí podemos decir que esta tierra nos pertenece... les podemos entregar estas tierras a nuestros hijos. Les vamos a dar la partecita de ellos para que estén tranquilos y contentos con sus cositas", **Fidel Cañar y María Wilfrida de Cañar, cantón Chaguarpamba.**

"A nombre de la parroquia quiero hacer un agradecimiento formal al Director Ejecutivo del INDA, al Director del PRAT y al Alcalde por este convenio de legalización de tierra a nivel del cantón Chaguarpamba... Gracias a Dios y a las personas que hicieron este convenio, contamos con las escrituras públicas que hoy nos entregan. Es momento de agradecer a toda esa gente que quiere hacer patria en este cantón y por ello agradecemos la acción del PRAT, que es digna de felicitación", **Wilman Viuri, presidente de la Junta Parroquial de Santa Rufina.**

"El tema de la tenencia de la tierra es muy complicado en nuestro país, porque la gente ha sido dueña de sus propiedades, en algunos casos, por herencias generacionales, y en otros por compras no registradas. El PRAT llegó a establecer criterios profesionales de registro de la propiedad, donde están inmersos coordinadores del GTC, del INDA, de INYPSA, que han facilitado el conocimiento de los linderos reales de los predios y la legalización de los mismos", **Carol Kure Yépez, alcalde de Palenque (fallecido en funciones durante el 2008).**

"Es muy triste ver que hermanos se maten a balazos por un pedazo de tierra que no vale más de quinientos dólares". **Carol Kure Yépez, alcalde (fallecido en 2008) de Palenque.**

"Uno de nuestros hermanos es un mentiroso, pagó a un abogado de Quevedo cinco millones de sucres para que pusiera las escrituras a su nombre y nos dejó sin nuestras diecinueve hectáreas que debe repartirse entre diez hermanos más, porque somos once en total", **Hermanos Méndez Castillo.**

"La vieja práctica de tener las cosas sin la titularidad, como una costumbre de nuestra cultura de que vendemos y compramos con la palabra, es una práctica montubia que todavía se sigue practicando: palabra de gallero, decimos. Pero hay normas de orden constitucional y legal que nos obligan a tener las escrituras, para saber que la propiedad todavía existe". **Alcalde de Salitre.**

"La tenencia de la tierra genera conflictos muy graves, porque cuando los pobres son propietarios y no están dentro de la legalidad, son más vulnerables que cualquier otro sector de la sociedad", **Benjamín Restaldiza, párroco de Palenque.**

"Hasta hace poco los campesinos no conocíamos nuestros derechos de propiedad. Vivíamos confiados que la tierra en la que trabajábamos era nuestra y que si estábamos agrupados nadie nos la iba a quitar... Luego, empezamos a escuchar que nos podían expropiar, que algunos hermanos les quitaban la tierra a sus propios familiares... Cuando el PRAT llegó supimos cuánta tierra teníamos, confirmaron eso los señores del INYPSA con las fotos que tomaron y de ahí procedimos al trámite de escrituras y de registro de la propiedad...", **Presidente de la Cooperativa 18 de Marzo, cantón Salitre.**

"Considerando que cualquier política de desarrollo formulada para un país eminentemente agrícola, pasa por solucionar los problemas de tenencia de la tierra y que un catastro es el instrumento clave para la planificación del desarrollo rural regional integrado, el PRAT como proyecto piloto ha dado la pauta para que las instancias estatales, sobre todo los Municipios, puedan implementar políticas y proyectos sociales encaminados al desarrollo local. Los cantones rurales en los que ha intervenido el Programa, son los que más se benefician, por lo que deben garantizar su continuidad", **Dra. Emérita Burbano, Coordinadora del INDA con el PRAT.**

"En casos de posesiones efectivas, hay conflictos con los herederos. En cinco o diez años no han tenido asesoramiento, quizás por las dificultades económicas. Ahora, con el PRAT los poseedores ven una oportunidad para acercarse a las oficinas del GTC y consultar", **Coordinadora Jurídica del GTC en Joya de los Sachas.**

"Es muy importante darle el mérito a las instituciones como el PRAT, que permiten el desarrollo de nuestro pueblo, como afroecuatorianos siempre queremos estar en los niveles y garantías del resto de ecuatorianos. Queremos que el Estado nos siga reconociendo como pueblo negro". **Pimampiro.**





Ministerio de Agricultura, Ganadería
Acuacultura y Pesca



PROGRAMA DE REGULARIZACION Y
ADMINISTRACION DE TIERRAS RURALES

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales.

Av. Eloy Alfaro y Av. Amazonas, esq. Edif. MAGAP, piso 10; Quito - Ecuador
Telefax: (593-2)254-6498 / 2562004; e-mail: pratmag@ecuanex.net.ec
