

Desarrollo de Políticas de Información Territorial en El Salvador

Felix Garrid SAFIE, El Salvador

Palabras clave:

1. GEOGRAFÍA

- Superficie de 20,740 km²
- Países limítrofes: Guatemala, Honduras
- Regiones: Occidental, Central, Paracentral, Oriente
- Departamentos: 14
- Municipios: 262
- Habitantes: 6,9 millones
- Habitantes en la capital San Salvador: 2,1 millones

El Salvador es el país más pequeño de América latina y el más densamente poblado. La sobre población ha sido siempre un problema crítico lo cual por el escaso de recurso natural que constituye La Tierra. Por su obtención se han peleado muchas guerras, incluyendo la última que terminó en 1992, cuyas causas fueron, entre otros, el enfrentamiento entre grupos socioeconómicos y políticos con intereses encontrados y grados diferentes de acceso a la riqueza y a los centros de decisión política. De allí la importancia de lograr un efectivo y consensuado proyecto de administración de dicho recurso - La Tierra - que contribuya a la reducción de dicha fuente, siempre latente, de conflicto social.

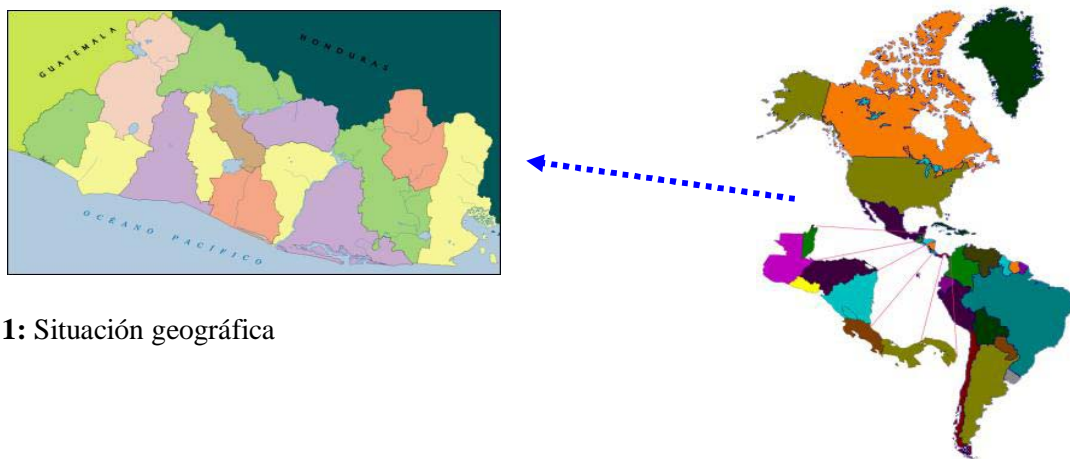


Fig. 1: Situación geográfica

2. PRINCIPALES MOMENTOS HISTÓRICOS EN EL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS Y DE REFORMA AGRARIA.

Se registran varios momentos y etapas en la evolución de la Administración de Tierras. Cada una de éstas, entre otras cosas, se caracteriza por la promulgación de Leyes y o Decretos, creación de instituciones y el beneficio a grupos sociales particulares.

Se arranca en 1932, cuando El Gobierno de El Salvador comenzó a desarrollar una Política para facilitar al campesino el acceso a la tierra a través de diferentes programas ejecutados hasta, en el año 1975, el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

Otro momento importante es el iniciado a partir de 1980 cuando se genera el segundo proceso de Reforma Agraria que consistía en la expropiación de la Tierras Rústicas excedentes de 245 hectáreas, afectando 8,643 Propiedades con un área de 411,151 Hectáreas que representan el 20% del Territorio Nacional y 46% de la tierra cultivable, las que fueron transferidas, tanto en forma colectiva como individual, beneficiando a 831,750 personas.

Con los Acuerdos de Paz en enero de 1992 se inicia un proceso de conciliación y reconstrucción interna. Entre 1992 y 1998 el Banco de Tierras e ISTA ejecutaron el Programa de Transferencia de Tierras PTT, para beneficiar a desmovilizados de la FAES (Fuerza Armada de El Salvador) y FMLN (Frente Farabundo Marti para la Liberación Nacional) dentro de los dichos Acuerdos de Paz.

3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE TITULACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

La primera oficina registradora (solo para hipotecas) se creó en el siglo XIX con la promulgación del Código Civil (1860) inspirado en la seguridad jurídica en vigencia en España. Durante los primeros 40 años se introducen reformas y ajustes tales como el cambio de registro del llamado Folio Real a otro llamado Folio Personal y acogido por el Código Civil de 1904.

En 1976, el Decreto Legislativo 502 establece la Dirección General de Registros para mejorar el funcionamiento del Ministerio de Justicia en el ámbito de la seguridad jurídica sobre la Tierra con el objetivo de la inspección y vigilancia del registro de la propiedad raíz e hipoteca y, se inicia de nuevo el sistema de Folio Real.

Con la Ley de reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca (RPRH) promulgada en 1986, como respuesta a la situación de ocupación ilegal de tierras, el Registro llega a ser una instancia independiente para inscribir y dar publicidad a los derechos e intereses de los propietarios y sus transacciones (compra, venta, transferencia, mutaciones o cancelaciones).

Las actividades catastrales se iniciaron con la elaboración de un Plan Piloto a fines de 1963 pero, tuvo que esperar hasta 1970 para ver la creación del catastro nacional con el propósito de obtener la correcta localización de los inmuebles, establecer sus medidas lineales y

superficiales, su naturaleza, valor y productividad, nomenclatura y demás características, así como sanear los respectivos títulos de propiedad (dominio o posesión).

En 1974 se expide otro Decreto Legislativo en el cual se determina que la ejecución del catastro es de utilidad pública.

El Decreto Legislativo 462 de 1995 ratifica al Centro Nacional de Registros como una institución pública con autonomía administrativa y financiera y fusiona la Dirección General de Registros, el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el Registro Social de Inmuebles, el Instituto Geográfico Nacional, el Registro de Comercio y el Catastro Nacional consolidando así todas las funciones registrales y de información en una sola institución.

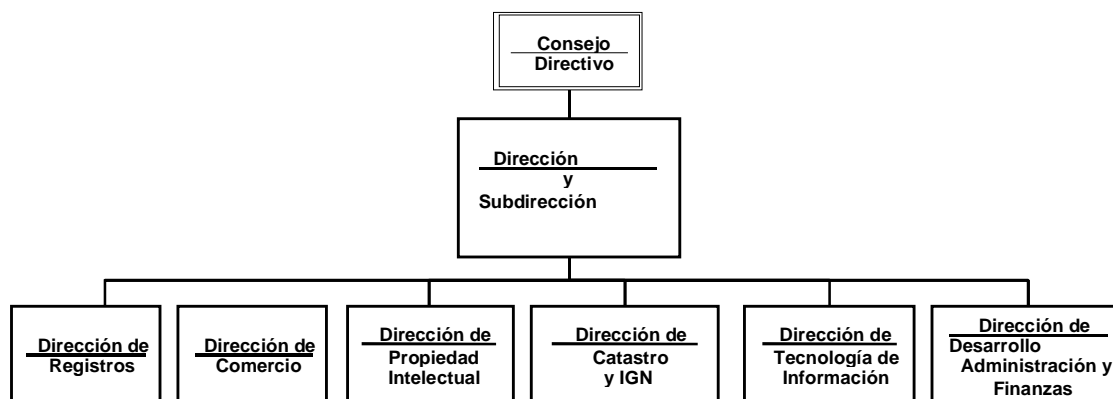


Fig. 2: Organigrama del CNR (septiembre de 2004)

El Sistema Informático de Registros y Catastro (SIRyC) surge como producto del "Plan Nacional de Modernización del Registro y Catastro" formulado en 1995 que impulsa la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra con financiamiento del Gobierno y del Banco Mundial fijando una primera meta de actualización catastral y registro que se concluirá en el año 2005.

4. OTRAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS

El Centro Nacional de Registros (CNR) es la institución encargada de medir, registrar propiedades, mapear y del manejo computarizado de todo los bienes raíz. El CNR está organizado territorialmente para atender:

- Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas con 10 oficinas,
- Registro Social de Inmuebles con 3 oficinas,
- Asuntos Catastrales en 11 oficinas departamentales,
- Registro de Comercio en 3 oficinas.

Dentro del proceso de modernización de la institución existen seis células que se encuentran conectadas al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas cuyo trabajo es tramitar y analizar los documentos propios de las instituciones que representan, entre ellas:

- Fondo Social para la Vivienda,
- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).
- Sistema Financiero (la Banca).

Con estas células el CNR se coordina internamente con instituciones claves. No obstante, dentro del marco institucional sectorial y territorial del Estado de El Salvador, el CNR tiene que coordinarse con otras instituciones de manera indirecta o directa. Incluso, sí tal coordinación no se encuentra debidamente establecida por Ley; en la práctica de política pública de dichas instituciones, esta coordinación es imprescindible.

4.1 Instituciones Estatales Sectoriales

El CNR tiene que coordinar actividades con instituciones sectoriales del Estado tales como: (a) Ministerio de Obras Públicas (MOP), (b) Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, con los cuales se coordinan permisos de obras públicas y de aprobación de construcción de vivienda, (c) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la protección del medio ambiente y de las áreas protegidas, y (d) CONCULTURA, para la protección cultural, histórica arqueológica y paleontológica nacional.

4.2 Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Obras Públicas y el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano se ha llevado a cabo un amplio estudio que tiene por producto un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

4.3 Instituciones Autónomas

Entre ellas, las que proporcionan servicios como el Agua potable (ANDA) o la energía eléctrica (CEL).

4.4 Inventario de Bienes Culturales Inmuebles

CONCULTURA ha llevado a cabo un levantamiento de bienes culturales inmuebles que facilitará la coordinación con el CNR para la conservación del patrimonio cultural, inmueble, arqueológico y paleontológico del país.

4.5 Instituciones de Apoyo Técnico

La Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) es una institución clave en la producción de información estadística demográfica y económica imprescindible para el proceso de toma de decisiones del CNR y medir los impactos sociales de los proyectos.

4.6 Instituciones de Gobierno Local

Las Alcaldías son uno de los actores claves y socios más importantes del CNR. Estas instituciones son las que tienen a escala local la administración política y administrativa del territorio y población de los Municipios.

El levantamiento y actualización de los sistemas de catastro en el ámbito municipal son de crucial importancia para las instituciones Estatales sectoriales e instituciones autónomas que proporcionan servicios como el agua por ejemplo.

5. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL (SNIT)

5.1 Características de la situación actual

Aparte de todos los sistemas y organismos e instituciones citados anteriormente, existe una gran cantidad de Sistemas de Información Geográfica realizados para diversos trabajos puntuales, desarrollados por Cooperaciones Internacionales, ONGs y empresas privadas, de los cuales no hay ni un conocimiento general de su existencia, ni de sus características, contenidos o propietarios.

En ocasiones, la falta de información acerca de la existencia de algún sistema de información provoca que se realicen trabajos por duplicado, multiplicándose el esfuerzo y el coste económico.

Por otra parte, la falta de una estandarización y normalización de los datos y herramientas utilizados dificulta el desarrollo de aplicaciones conjuntas y hace que la compatibilidad de la información procedente de fuentes distintas, tanto gráfica como alfanumérica, sea imposible o extraordinariamente costosa.

5.2 Evolución hacia una estructura unitaria:

A la vista de la situación existente, se muestra necesario avanzar hacia una estructura unitaria que resuelva los problemas actuales de gestión, acceso y compatibilidad. Esa estructura debe permitir:

- Disponer de una base común de datos geoespaciales que reduzca los esfuerzos para el desarrollo de aplicaciones por parte de los usuarios, al utilizar datos, herramientas y lineamientos normalizados.
- Reducir las inversiones asociadas a la producción y mantenimiento de los datos geoespaciales básicos, compartiendo los costos y evitando duplicidad de esfuerzos.
- Facilitar un amplio acceso a los datos geoespaciales al menor coste posible, favoreciendo el uso de información actualizada y validada.
- Facilitar la toma de decisiones sobre la base de una información confiable y precisa.

- Ofrecer a las instituciones y usuarios privados información actualizada que permita a éstos definir, planificar y ejecutar políticas y planes adecuados a la realidad del territorio del que se trate.
- Reducir la presión sobre las instituciones productoras de la información al ofrecer al usuario un acceso fácil y directo a los mismos.
- Mejorar la coordinación entre las instituciones productoras de la información, evitando duplicidades y aprovechando sinergias.

Para lograr una estructura unitaria se requiere:

- Una *mejor preparación técnica institucional*: La integración de todos los sistemas de información en una red implica también un esfuerzo en armonizar mediante la aplicación de normas internacionalmente aceptadas, los distintos criterios, sistemas y programas que se usan en las diferentes instituciones, al objeto de que la información que entre a formar parte de este nuevo sistema sea fácilmente comprensible e importable y no requiera de futuros tratamientos costosos para su uso común.
- Una *decisión política* que afecte a varios ministerios: Lo que implica la reorganización competencial en esta materia, para concentrar este tipo de funciones en el organismo pertinente y no se produzca un vacío legal al respecto.

5.3 Objetivos

El objetivo general del SNIT es la Integración de Competencias y Funciones en Materia de Información Territorial, con el fin de superar una situación que se caracteriza por la dispersión de esfuerzos institucionales en un contexto de alto déficit de información territorial, cartográfica y estadística.

El territorio, entendido como sistema socio-territorial, es el recurso más complejo e importante que tiene el país para profundizar en su proceso de desarrollo. La correcta gestión de este recurso requiere de un nivel de información más actualizado, detallado y fiable del que puede disponerse en la actualidad.

La información es un valor de primer orden para la gestión institucional y privada. Su obtención y gestión moderna puede realizarse en términos relativos de equilibrio económico, según modalidades operativas propias de la empresa privada.

5.4 Los objetivos específicos del SNIT se concretan en:

- Garantizar la coordinación entre instituciones públicas y privadas generadoras de información, evitando duplicidad de esfuerzos y aprovechando las sinergias derivadas del trabajo en común de equipos multidisciplinares.
- Asegurar la compatibilidad y calidad de la información cartográfica y alfanumérica generada, mediante la aplicación de procedimientos de aseguramiento de la calidad y la normalización de criterios.

- Ofrecer una información cartográfica y estadística actualizada y validada técnicamente para uso tanto de las instituciones como del sector privado en sus procesos de toma de decisiones y en la elaboración de planes y proyectos.
- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y, en particular, a empresas e instituciones para el desarrollo de sus tareas y funciones.
- Permitir el establecimiento de mecanismos de concertación entre el SNIT y otras instituciones y entidades generadoras de información.
- Reducir las necesidades de inversión tanto en equipos como en información (imágenes satelitales) que pueden ser aprovechados por todas las instituciones integrantes del SNIT.

El CNR a través de la dirección del Instituto y Catastro Nacional debe tener la responsabilidad de mantener la plataforma técnica única.

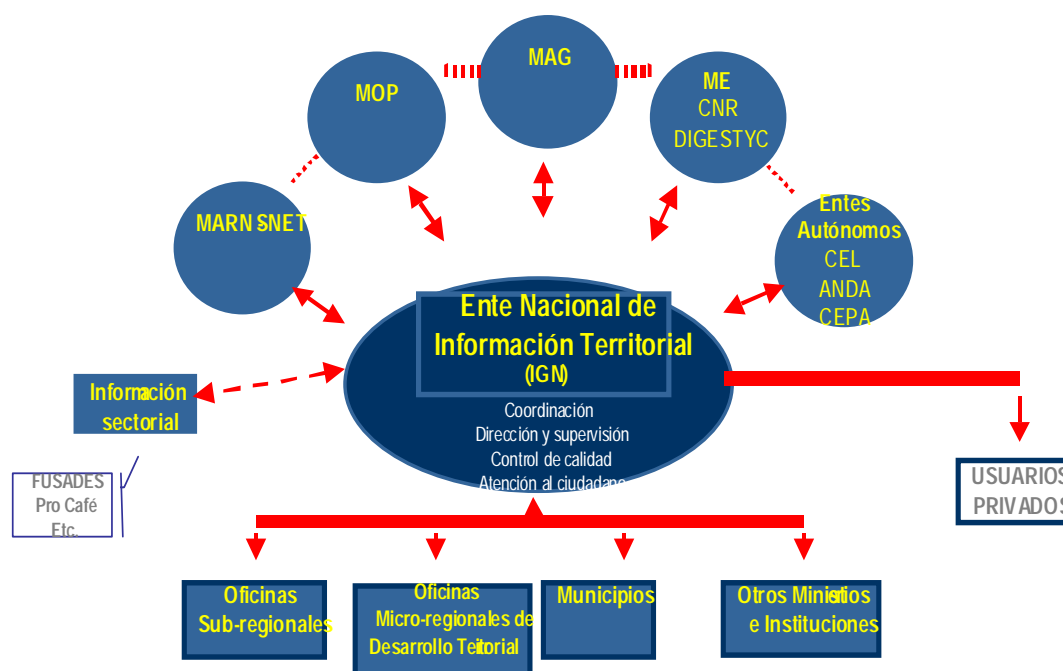


Fig. 3: Sistema de Información Territorial

6. EL PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS EN EL SALVADOR

6.1 En su fase 1, el Proyecto Plan Nacional de Modernización del Registro y Catastro con el apoyo de un financiamiento del Banco Mundial consiste en lo siguiente:

- Actualización Catastral y Registral. El CNR con recursos propios y, a través de empresas contratistas, realiza el levantamiento de datos (Fichas de Información Registral y Catastral y dibujo de mapas en computadora).
- Correcta localización de los inmuebles de tal forma que permita establecer sus medidas lineales y superficiales, sus propietarios o poseedores y los derechos que sobre los

mismos recaen, para la identificación exacta de todos los inmuebles del territorio nacional a través de la integración del registro y catastro.

- Transformación de las oficinas registrales por medio del uso de nueva tecnología, descentralización y, fortalecimiento institucional

6.2 Resultados de la fase 1 (el avance a la fecha es de 90%):

- Parcelas urbanas levantadas y vinculadas catastro-registro: 841,537 con densidad de 2090 parcelas/km².
- Parcelas rurales levantadas y vinculadas catastro-registro: 362,092 con densidad de 62 parcelas por km².
- Se estima 1.8 millones parcelas en todo el territorio, vale decir que se terminó 60% del país.
- Oficinas modernizadas y inter conectadas: 10 departamentos.

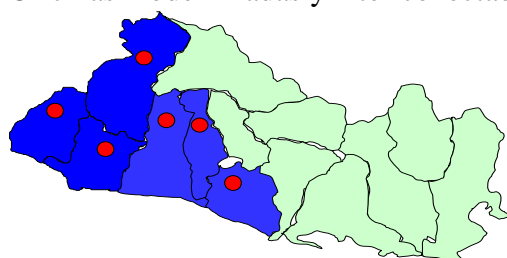


Fig. 4: Departamentos cubiertos por el levantamiento catastro-registral



Fig.5: Departamentos modernizados e inter conectados

6.3. Fase 2: Está en preparación para un inicio en el transcurso de 2005

6.3.1 Componente 1: Regularización de la Tierra

Este componente completará la regularización y titularización de todas las tierras dentro de El Salvador. Regularización en este contexto de proyecto se refiere al levantamiento sistemático de planos catastrales basados en parcelas, la provisión de títulos legales (a través de resolución de conflictos, donde sea necesario) y registro de las tierras.

- Revisión del marco legal: Este sub-componente desarrollará todos los instrumentos legales necesarios para la regularización de la tierra en todos los tipos de tenencia de la tierra en El Salvador.
- Actividades de Regularización de Tierras: Este sub-componente incluye trabajos geodésicos y de cartografía, levantamientos de campo y una mayor integración de los datos de campo basados en parcelas en el Registro de Propiedad y el Catastro Nacional.

- Demarcación y Consolidación de Áreas Protegidas: Las actividades dentro de este sub-componente tratarán las actividades de regularización de tierras dentro de las áreas protegidas de El Salvador.
- Fortalecimiento Institucional: Este sub-componente proporcionará apoyo a las agencias a cargo de la regularización de tierras y titulación en el país, especialmente agencias nacionales de titulación rurales y urbanas que no fueron parte de la fase 1.

6.3.2 Componente 2: Servicios de Administración de Tierras

Este componente tiene como objetivo mejorar la ejecución de los servicios de administración de tierras en el ámbito local. Permitirá servicios de tierras accesibles y equitativos así como un mantenimiento más efectivo del registro basado en parcelas por toda la nación.

- Servicios de Administración de Tierras por el CNR: Este sub-componente fortalecerá las capacidades del CNR para la prestación de servicios locales, incluyendo ventas, herencias, hipotecas e inscripciones.
- Servicios Municipales de Administración de Tierras: Este sub-componente fortalecerá la habilidad de las municipalidades para proporcionar mantenimiento de la información catastral y servicios de administración. Este es un sub-componente clave, puesto que las municipalidades son socios claves del CNR para el mantenimiento del registro de propiedad basado en parcelas.

6.3.3 Componente 3: Administración del Proyecto

Puesto que el proyecto tratará con varias instituciones y socios, será necesaria una gran atención a la administración del proyecto para maximizar la coordinación interinstitucional y por tanto, la ejecución continua del proyecto.

6.4 **Actividades Técnicas de los Proyectos**

En El Salvador la regularización de Tierras abarca diferentes actividades que se desarrollan en diferentes etapas:

- El traslado de la información legal en papel (los libros del Registro) al sistema informático alfa numérico del SIRyC (Sistema Informático de Registro y Catastro).
- El levantamiento de la realidad jurídica y geométrica en el campo y la vinculación uno a uno entre sendas informaciones.
- La vinculación entre la realidad del campo y la información informatizada del Registro.
- La titulación y, el saneamiento de los casos especiales.

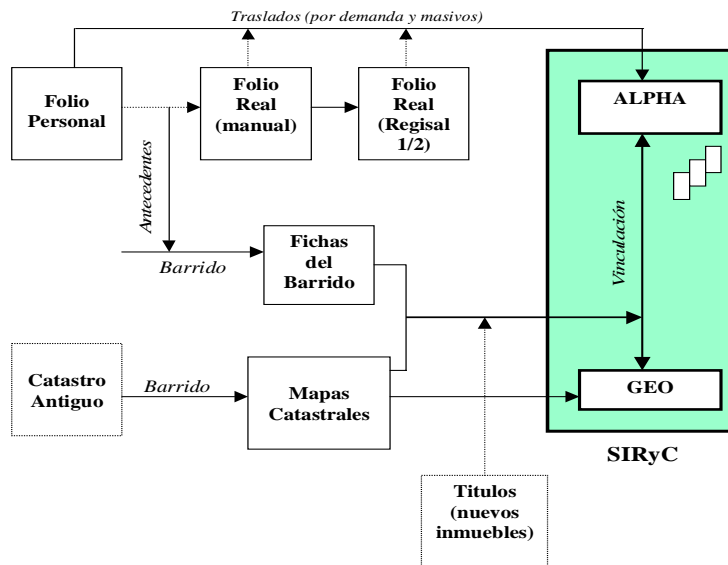


Fig. 6: Esquema de la regularización

El CNR es responsable de la toma de fotografías aéreas con un avión Cessna y una cámara RC30 con GPS aerotransportado. Se realizan vuelos a escala 1:15000 sobre todo el territorio y a escala 1:5000 sobre las zonas urbanas o altamente densas.

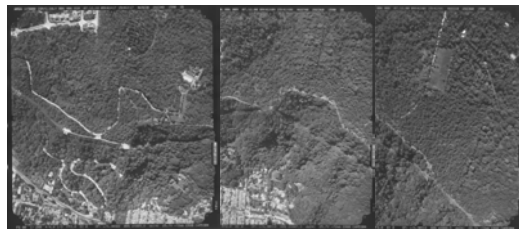


Fig. 7: Fotografías aéreas con traslape



Fig. 8: Avión Cessna

El CNR es responsable de la red geodésica y su densificación. Se encuentran 17 puntos de alta precisión conocidos en el sistema ITRF 97 y una estación permanente COR's. Se realiza una densificación de aproximadamente 40 puntos en cada uno de los departamentos.

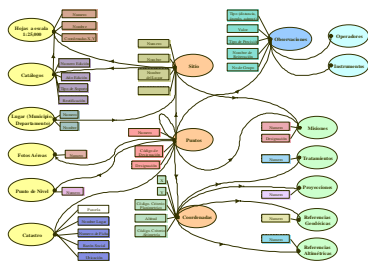


Fig. 9: Modelo de la base geodésica



Fig. 10: Base geodésica

El CNR es responsable de la entrega de las bases de datos disponibles: libros de los registros escaneados en todo el territorio y por parte trasladados al sistema informático SiRyC. Por otra parte se dispone de todas las hojas catastrales antiguas digitalizadas.

Con licitaciones internacionales se subcontratan las tareas de cartografía y los levantamientos de la información de campo (geométrica y jurídica) así como el procesamiento en gabinete hasta la vinculación una a una de sendas informaciones. Por más facilidad de manejo técnico y administración, los municipios son divididos en sectores urbanos y sectores rurales. Cada sector está delimitado por detalles topográficos y no deben cortar parcelas. En zonas urbanas los sectores tienen un área de aproximadamente 0.2 km² y en zonas rurales aproximadamente 8km².



Fig. 11: Levantamiento de la información geométrica y jurídica **Fig. 12:** Integración del Catastro y Registro geométrica y jurídica

La cartografía básica sirve de apoyo a los levantamientos de campo. Se realiza con ortofotografías en blanco y negro a escala 1:5000 en todo el territorio y con restituciones fotogramétricas a escala 1:1000 en las zonas urbanas y densas.



Fig. 13: Restitución fotogramétrica

Fig. 14: Ortofotografía

El CNR es responsable de los procesos de control de calidad. Para enfrentar el alto número de datos levantado y procesado por las empresas, se tuvo que desarrollar sistemas específicos para asegurarse de calidad de los resultados utilizando las normas ISO 2859 basándose en muestras.

Sin embargo, se pudo comprobar sobre la marcha del proyecto que es imposible garantizar la calidad del producto con un costo aceptable si la empresa misma no tiene su propio sistema de control. Por ende, se implementó un sistema mixto que permite al CNR asegurarse en tiempo casi real a través de una red Intranet que la empresa está realizando un control con un nivel de aceptación aceptado por ambas partes.

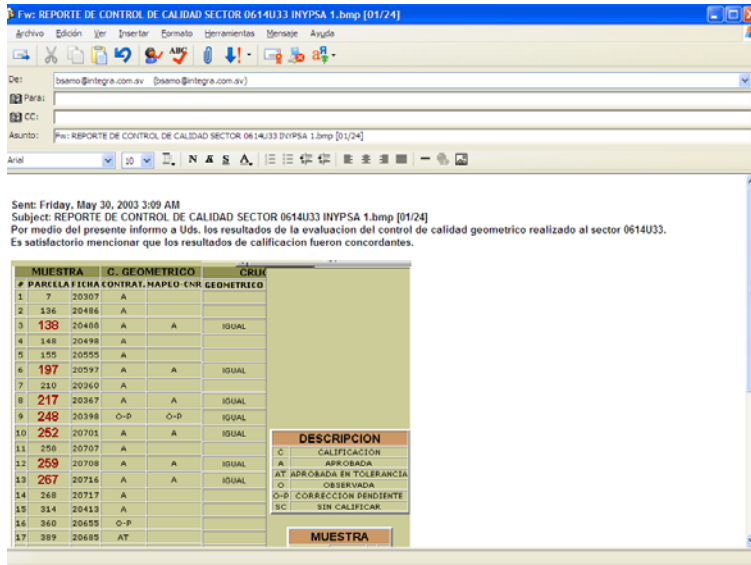


Fig. 15: Supervisión del control de calidad con Intranet

6.5 Servicios en desarrollo

Ahora, el CNR está desarrollando herramientas utilizando el Internet para dar a los usuarios la posibilidad de realizar consultas catastral y registral así como trabajar de muy cerca con las municipalidades.

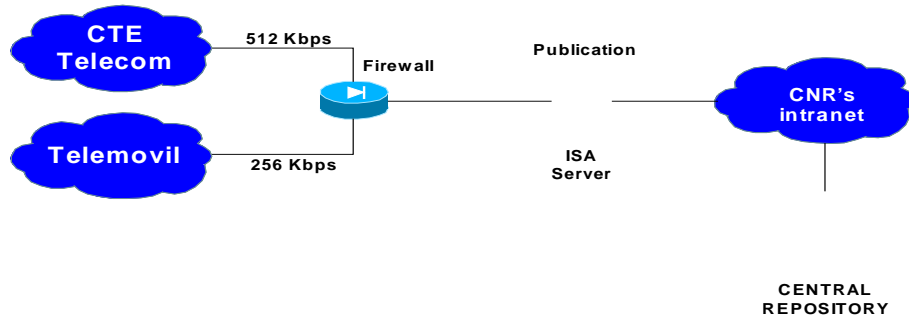


Fig. 16: Esquema de comunicación

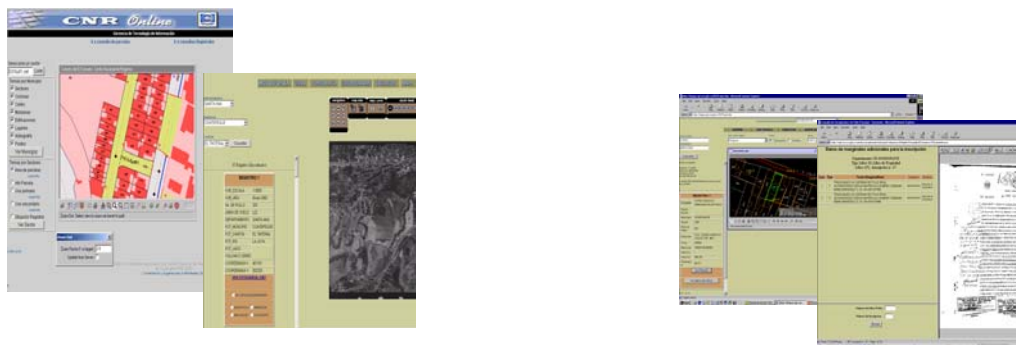


Fig. 17: Intercambios de informaciones catastrales y registrales disponibles

CONTACTOS

Felix Garrid Safie
Director Ejecutivo del Centro Nacional de Registros
1a. Calle Pte. Y 43 Avenida Norte #2310
San Salvador
EL SALVADOR
Email: gsafie@rsi.cnr.gob.sv