

Asunción, Paraguay

15 de julio de 2015

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TIERRAS EN PARAGUAY

Luis Rojas Villagra

Investigador y docente universitario. Coordinador General de la organización BASE Investigaciones Sociales. Entre sus principales ámbitos de investigación están el sector rural, la reforma agraria, el campesinado y los agronegocios. Ha publicado varias publicaciones sobre Agronegocios, tierras, economía paraguaya e impactos socio-ambientales de la soja.

En el Paraguay, el problema de la tierra sigue siendo un aspecto determinante de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. La actual estructura de tenencia de la tierra, caracterizada por una enorme concentración en un pequeño grupo de propietarios, es fruto de un largo y conflictivo proceso histórico que ha significado el despojo y el desarraigo de miles de hombres y mujeres del campo, al tiempo de que otros han logrado permanecer en sus comunidades, mediante enormes sacrificios y una admirable fuerza de voluntad.

Desde esta premisa integral, el autor desarrolla un trabajo analítico sobre la tenencia de la tierra en ese país, con una perspectiva crítica sobre las políticas públicas vigentes en materia de tierras, y apuntando los aspectos que han dificultado su acceso a los grupos sociales que históricamente la poseyeron, trabajaron y protegieron.

El contenido del presente artículo de la Serie Diálogos es parte del Documento sobre Políticas Públicas Respecto a la Tierra, elaborado por el mismo autor dentro de la iniciativa del Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio.

Cadena de efectos

Las políticas públicas se desarrollan a partir y dentro de un marco legal e institucional que establece los mecanismos para que la población rural pueda acceder a una superficie de tierra. En el Paraguay, en las últimas décadas, la política de distribución de tierras se ha incluido en la política denominada de Reforma Agraria, de mucha relevancia para la sociedad paraguaya, al punto que tiene un estatus constitucional, donde se la define como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, mediante la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. A partir del desarrollo constitucional de la reforma agraria se desprenden las leyes, instituciones y lineamientos para llevar adelante la política de distribución de tierras, como el Estatuto Agrario del 2002 y la ley que creó al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), el año 2004.

Al tiempo de resaltar la importancia de la reforma agraria, la Constitución Nacional de 1992 destaca la existencia del latifundio dentro de la estructura agraria del país, estableciendo como objetivo su eliminación progresiva, entre otras formas, a través de un sistema tributario que lo desaliente; permite la expropiación pública de la propiedad privada por causa de utilidad pública o por interés social, en especial para los casos de latifundios improductivos. La utilidad pública es pertinente cuando se expropia para construir caminos, tendido eléctrico o infraestructura pública, mientras que el interés social se aplica en los casos en que existe una demanda genuina de tierras por parte de una población que no la tiene.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Según el Estatuto Agrario, para que se cumpla la función económica y social de la tierra, las propiedades deben tener aprovechamiento eficiente, uso racional y ser ambientalmente sostenibles, según las leyes ambientales vigentes. Pero contradictoriamente establece un parámetro muy bajo para considerar el uso racional de un inmueble, lo cual perjudica su aprovechamiento eficiente. Cuando la propiedad no cumple con dicha función, el Estado debe intervenir, expropiándola y poniéndola a disposición de la política de redistribución de tierras.

Débil distribución de tierras y estructura inequitativa de tenencia

Las políticas públicas en relación a la distribución de tierras tienen que ver, en diferentes aspectos, con los tres poderes del Estado. El Poder Ejecutivo es encargado de ejecutar la política de tierras a través del INDERT y de la Procuraduría General de la República, responsable de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, entre ellos los relacionados a las tierras fiscales. El Poder Legislativo es el responsable de aprobar los presupuestos anuales para cada institución estatal, entre ellos los destinados a la política de tierras, además de la atribución de aprobar las expropiaciones. El Poder Judicial es el terreno en el cual se deben recuperar las tierras adjudicadas ilegalmente a personas no sujetos de la reforma agraria, además de las tierras fiscales apropiadas irregularmente por particulares, mediante procesos y mensuras judiciales.

Haciendo una mirada retrospectiva de los últimos veinte años, se puede constatar que la política de distribución de tierras no ha tenido variaciones importantes, ha sido una política débil, sin ningún impacto en la estructura de propiedad de la tierra, la cual mantiene su rasgo característico de una gran concentración y desigual distribución. Según el Censo Agrícola Nacional del 2008, las fincas cuya superficie supera las 500 hectáreas representan el 2,6 % del total de fincas existentes en el país, pero a ellas corresponden el 85 % de la superficie total de tierras censadas. El índice de Gini para la distribución de tierras en el país es de 0,93 según la FAO, el más alto del mundo.

En la estructura de distribución de tierras observada en dicho Censo, las pequeñas fincas, que tienen menos de 20 hectáreas, son el 83,5 % del total existente, pero la superficie que ocupan solo abarca el 4,1 % de las tierras. En contrapartida, las propiedades que superan las 100 hectáreas son el 6,1 % de las unidades existentes, y acaparan el 92,6 % del territorio censado. La tendencia observada en las dos últimas décadas (según los datos de los Censos agrícolas de 1991 y 2008), es hacia un aumento de la concentración de tierras en pocos propietarios, dado que las grandes fincas crecen en cantidad y en superficie, mientras que las pequeñas propiedades van disminuyendo.

Este escaso impacto de la política de distribución de tierras se ha debido en gran medida a que la misma se redujo casi exclusivamente a la compra de tierras por parte del INDERT, utilizando solo en casos muy aislados los recursos de expropiación y de recuperación de tierras fiscales apropiadas por terratenientes. Por su poca efectividad, la compra de tierras no es el mecanismo adecuado para una política de reforma agraria y redistribución de tierras, dados los altos precios de las tierras y el bajo presupuesto con que se ha contado para este fin.

Censo rural y percepciones campesinas

Una de las últimas políticas públicas impulsadas con relación a la problemática de la tierra fue el Programa de Regularización Jurídica de la Tenencia de Tierras y Diagnóstico de Colonias, conocido como Censo rural, impulsado por el INDERT los últimos años, bajo el gobierno de Federico Franco, contando con un presupuesto de 4 millones US\$. El objetivo fue conocer la situación real de las colonias del INDERT, sus ocupantes actuales, los destinatarios originales, la utilización de esas tierras, los servicios básicos a los que acceden, e incluso detectar los posibles negociados que se han hecho en las colonias con las tierras. Para su ejecución, el INDERT firmó un contrato en noviembre del 2012 con la no gubernamental Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), que administraría los fondos y coordinaría con el ente gubernamental las tareas del censo.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Las metas del Programa fueron: El geo referenciamiento de 223.225 lotes de la región oriental del país; el registro de ocupantes de aproximadamente 122.188 lotes agrícolas carentes de titulación; el levantamiento demográfico y socioeconómico aproximado de 1.140 colonias; y la digitalización de alrededor de 1.140 colonias habilitadas por el INDERT o entidades antecesoras, con sus correspondientes lotes.

En los informes de avance de ese trabajo se consignaron aspectos obtenidos en los diagnósticos realizados, donde los campesinos y campesinas señalaron sus críticas hacia el propio INDERT, entre las que sobresalen: a) la desmotivación, pues algunos de ellos ya han pagado la totalidad de sus lotes y aún no les llega sus títulos; b) la desconfianza hacia la institución para tramitar los títulos ya que no llegan los reclamos a las instancias correspondientes (canales de comunicación ineficientes). Alegan que a pesar de no contar siempre con dinero, tienen voluntad de pagar sus lotes pero que la desconfianza en los funcionarios hace que no se muevan para hacerlo, sienten la falta de acompañamiento del Estado; y c) la venta y compra de las tierras por parte de funcionarios, sin conocimiento y sin aprobación de los dueños que viven en las colonias.

Esas declaraciones reflejan parte de los problemas que afectan a las familias campesinas que intentan acceder y regularizar sus tierras, frente a un Estado que antes de facilitar, dificulta su realización.

Desarrollo en asentamientos campesinos

Una política pública innovadora, no directamente orientada a la política de tierras, sino más bien como un complemento a la misma, en el marco del desarrollo de la reforma agraria, fue la creación en el 2008 de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), mediante el decreto 838/08 del gobierno de Fernando Lugo, como instancia de coordinación interinstitucional, para la ejecución y evaluación de las políticas orientadas al desarrollo de los asentamientos campesinos.

El objetivo de la CEPRA fue acompañar la entrega de tierras y la creación de colonias, con programas complementarios como la instalación de energía eléctrica, agua potable, apertura y mejoramiento de caminos, dotación de servicios de salud y educación, programas de viviendas, provisión de documentos de identidad, asistencia técnica y capacitación, entre otros.

En el marco de la implementación de la CEPRA, entre los años 2009 y 2012 se asistió a 317 asentamientos, del total de 1.061 colonias habilitadas por el INDERT (antes IBR) desde el año 1963. En los mismos se desarrollaron diferentes políticas, como el Programa de Producción de Alimentos del MAG, programas de merienda y kits escolares del Ministerio de Educación, expansión de las Unidades de Salud Familiar del Ministerio de Salud, apertura y mejoramiento de caminos rurales, instalación de sistemas de agua potable, programas de higienes a través de Soluciones Básicas Sanitarias, extensión del servicio eléctrico, políticas habitacionales, entre otras. Todas estas políticas han tenido un alcance limitado, dados los restringidos presupuestos aprobados por el Congreso en cada caso.

Durante los siguientes gobiernos, la CEPRA perdió apoyo político, por lo que sus acciones se redujeron considerablemente. No ha sido eliminada por la presión de algunas organizaciones campesinas, aunque esto no se descarta que ocurra.

Consecuencias y desafíos

La política de distribución de tierras a la población campesina paraguaya en los últimos años, incluso décadas, ha sido por demás insatisfactoria en relación a la demanda existente. No ha existido un proceso de redistribución de tierras ni una modificación, aún mínima, de la extrema concentración de tierras que existe en el país.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Como resultado de eso, juntamente con otros factores, en el país se da un fuerte flujo migratorio de campesinos, campesinas e indígenas hacia las ciudades, abandonando el campo por la imposibilidad de acceder a una tierra propia y contar con el apoyo del Estado para lograr condiciones mínimas de vida, en un proceso acelerado de descampesinización, que está teniendo múltiples consecuencias negativas para toda la sociedad, como la pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria, el aumento de la informalidad, el subempleo y el desempleo, así como de la pobreza y la violencia en las zonas urbanas.

Por la complejidad e importancia del problema, su solución requiere de una amplia participación de la población, tanto rural como urbana, así como el involucramiento de los tres poderes del Estado, que tienen directa relación con varios obstáculos y limitaciones señaladas.

Algunas de las líneas que deben abordarse para modificar la situación actual son la modificación del Estatuto Agrario, estableciendo parámetros de productividad mayores para que una propiedad cumpla su función económica y social; la modificación del procedimiento de expropiación pública, que debe tener un rol central en la reforma agraria, pasando a ser una atribución del Poder Ejecutivo, como sucede en Brasil y Bolivia.

Por otro lado, son necesarias medidas como la depuración del Poder Judicial, de modo que no obstaculice los procesos de saneamiento de tierras; la recuperación de excedentes fiscales y tierras mal habidas; y la modificación del Impuesto inmobiliario, de tal manera que sea abonado en función al valor de mercado de las tierras.

Al mismo tiempo, son imprescindibles medidas que aseguren una mayor asignación de presupuesto para la reforma agraria, el fortalecimiento de instancias de cooperación interinstitucional, la realización de un catastro de propiedades rurales riguroso y confiable, y la revisión y modificación del rol y la conformación de la Junta Asesora del INDERT, actualmente dominada por sectores afines a los terratenientes.

**Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*