

Documento sobre Políticas Públicas

Luis Rojas
BASE Investigaciones Sociales

Asunción, octubre el 2013

Introducción

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 estructura de tenencia de la tierra actual, caracterizada por una enorme concentración de la misma 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.

Los factores que han permitido el desarrollo de esta compleja e injusta situación en torno a la tenencia de la tierra son múltiples. Uno de ellos es la legislación referente a la propiedad de la tierra y al acceso a la misma por parte de la población campesina e indígena. A partir de la estructura jurídica vigente se desarrolló otro de los factores que han determinado la actual situación en torno a las tierras, el de las Políticas Públicas desplegadas desde el Estado en torno a este tema. Estas políticas han sido la síntesis de la interacción de varios actores sociales, entre los que se destacan por su influencia los gremios de grandes productores y terratenientes, y en menor medida por la acción de las organizaciones campesinas e indígenas.

Este material incluye una breve referencia al marco jurídico que orienta la política de reforma agraria y distribución de tierras, una descripción de la política de tierras en los últimos años, el desempeño del organismo de aplicación de dicha política, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), un recuento de los mecanismos existentes para el acceso a la tierra por parte de la población rural, y aspectos relevantes del sistema tributario para la estructura de tenencia de tierras.

A modo de conclusión, incluimos unos comentarios críticos sobre las políticas públicas vigentes en materia de tierras, apuntando algunos aspectos que han dificultado el acceso a la tierra por parte de los grupos sociales que históricamente la han poseído, la han trabajado y la han protegido.

Marco Jurídico Institucional

Las políticas públicas se desarrollan a partir y dentro de un marco legal e institucional, que en este caso establecen 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 la misma 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 detallado desarrollo

constitucional de la reforma agraria se desprenden las leyes, instituciones y políticas para llevar adelante la política de distribución de tierras. Las leyes fundamentales para ello son el Estatuto Agrario del 2002, así como la ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra del 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. La constitución 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 causal de utilidad pública es pertinente cuando se expropia para construir caminos, tendido eléctrico, infraestructura pública, mientras que el interés social se aplica a los casos en que existe una demanda genuina de tierras por parte de una población que no accede a ella.

El Estatuto Agrario define conceptualmente la función económica y social de la tierra, de forma detallada. Para que esa función se cumpla las propiedades deben tener un aprovechamiento eficiente y un uso racional, además de ser ambientalmente sostenibles, según las leyes ambientales vigentes. Según la estructura jurídica que enmarca la reforma agraria, la función económica y social de la tierra es su eje central, su punto de partida para lograr el bienestar rural e impulsar el desarrollo social y económico del país. Cuando la propiedad no cumple con dicha función el Estado debe intervenir, expropiando esas tierras y poniéndolas a disposición de la política de redistribución de tierras.

Política de tierras en los últimos años

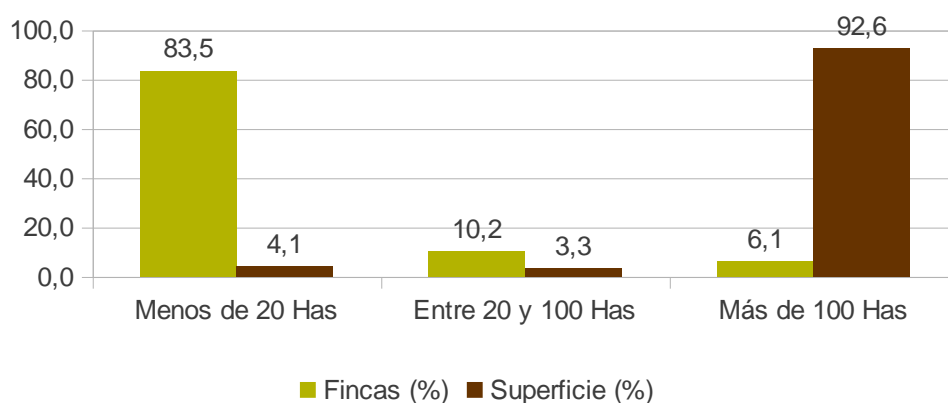
Las políticas públicas en relación a la distribución de tierras tienen que ver, en diferentes aspectos, con los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El primero es el directamente encargado de ejecutar la política de tierras a través del organismo de aplicación, el Indert, y de la Produraduría General de la República, encargada 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 las expropiaciones son una atribución de este poder, que en cada caso debe ser realizada por ley. 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 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 Has representan el 2,6 % del total de fincas existentes en el país, pero a ellas corresponden el 85 % del total de tierras censadas. El índice de Gini para la distribución de tierras en el país es de 0,93 según la FAO, las más altas del mundo.

En la estructura de distribución de tierras observada en dicho Censo, las pequeñas fincas, las que tienen menos de 20 Has, 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 Has son el 6,1 % de las unidades existentes, y acaparan el 92,6 % del territorio censado, como se observa en el

gráfico. La tendencia observada en las dos últimas décadas (según los datos de los Censos agrícolas de 1991 y 2008), es a un aumento de la concentración de tierras en pocos propietarios, dado que las grandes fincas aumentan en cantidad y en superficie, mientras que las pequeñas propiedades van disminuyendo.

Fincas y superficie según tamaño 2008
En porcentajes (%)



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 tierra por parte del Indert, utilizando solo en casos muy aislados el recurso de la expropiación, así como el de la 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. Como ha señalado el ex Presidente del Indert en los años 2008-2009, Alberto Alderete, la expropiación pública es el instituto jurídico más apropiado para la redistribución de tierras, y solamente a través de este instrumento puede adquirir escala e impacto sobre la estructura de tenencia de la tierra, y poder responder efectivamente a las demandas de tierras de la población con problemas en el acceso.

Mecanismos de acceso a la tierra

La política pública de distribución de tierras puede valerse básicamente de tres mecanismos legales para acceder a tierras. Como hemos mencionado, la más utilizada ha sido la compra de tierras, la segunda es la expropiación, y la tercera es la recuperación de tierras fiscales. A estos mecanismos de acceso a tierras establecidos en el artículo 19 del Estatuto Agrario se pueden agregar los inmuebles recibidos en donación y los que pertenecen al patrimonio del Indert.

Alderete ha señalado los problemas que conlleva el mecanismo de compra de tierras para lograr el acceso a tierras por parte del campesinado. Uno de los problemas que apunta es que la compra debe realizarse a través de una licitación pública o por la vía de la contratación por excepción, ambos regidos por la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. El mecanismo de licitación pública es muy poco efectivo para adquirir tierras de aptitud agrícola a precios razonables, por lo cual en muchas ocasiones se han declarado desiertas o anulado varias licitaciones, lo que ha llevado al Indert en los últimos años a utilizar con más frecuencia la compra por la vía de la excepción.

Sin embargo, los requisitos que se deben reunir para que sea aplicable la vía de la excepción también la hacen un instrumento poco efectivo. Según el artículo 33 de la ley de contrataciones públicas, la vía de la excepción será aplicable cuando sea: “Inc. d) derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en que no sea posible obtener bienes o servicios, o ejecutar obras mediante el procedimiento de licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlas; Inc. g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables”.

La ley de contrataciones está reglamentada en el Decreto Reglamentario N° 21909/03, donde establece en el artículo 73 cuando puede aducirse “urgencia impostergable”, señalada en el inciso g: “la urgencia impostergable sólo podrá ser invocada como un supuesto de excepción, cuando fuere probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, sino con grave perjuicio a los intereses públicos. Esta causal deberá estar plenamente acreditada mediante estudios técnicos, objetivos y previos que la califiquen como cierta”. En el artículo 72 del decreto señala que “No podrán invocarse razones técnicas para la adquisición o locación de bienes por el procedimiento de excepción a la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, cuando existan en el mercado más de un oferente que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos de la Convocante”.

Como se puede observar, la normativa referente a las compras públicas son inadecuadas para el caso de la compra de tierras, lo que ha constituido una de las causas del bajo impacto de esta vía para la satisfacción de la demanda existente en el país. Este procedimiento asemeja la tierra a cualquier otro bien que el Estado necesite comprar, desconociendo su naturaleza distinta, así como obviando su función económica y social, elemento central de una política de distribución de tierras. La tierra no es un producto más que puede encontrarse en el mercado, ella existe en una cantidad limitada, y cumple una función económica y social fundamental para la satisfacción de las necesidades de toda la población.

Un problema adicional para la compra de tierras es el de los precios de las mismas, presionadas al alza por la creciente demanda de otros sectores, como la agricultura mecanizada, la ganadería para exportación e incluso la especulación inmobiliaria. La alta cotización de las tierras es un fenómeno nacional, regional y mundial, que difícilmente vuelva atrás en el actual contexto de economías abiertas integradas al sistema económico mundial. Al alto precio, se suma el hecho del presupuesto público muy limitado, destinado anualmente para la compra de tierras.

En Paraguay el Presupuesto General de Gastos es presentado por el Ministerio de Hacienda anualmente al Congreso, que lo modifica y lo aprueba como mejor le parezca, sin restricciones legales al respecto. El Congreso se ha caracterizado por un manejo del presupuesto poco ajustado a las demandas sociales, dominado por los intereses políticos y electorales de los diferentes partidos en cada momento. Además, el lobby de los sectores económicamente fuertes del país (como el de los terratenientes) siempre ha influido en las definiciones del poder legislativo. Por ello, el Indert, que debe impulsar la reforma agraria y atender a uno de los sectores de la sociedad de menor poder económico como es el campesinado, ha tenido históricamente un presupuesto muy pobre como para realizar una efectiva redistribución de tierras en el país.

En el cuadro siguiente se puede observar el presupuesto del Indert destinado a compras de tierras,

para el periodo del 2008 al 2013. El presupuesto está clasificado por fuente de financiamiento (FF): la Fuente 10 corresponde a recursos del Tesoro (Ministerio de Hacienda), la Fuente 20 a recursos del crédito público, y la Fuente 30 a recursos propios de la institución. Como se observa en el cuadro, año tras año existen aumentos y disminuciones en el presupuesto en las diferentes fuentes de financiamiento, evidenciando una falta de criterio en la asignación presupuestaria anual.

INDERT - Presupuesto para compra de Tierras por Fuente de Financiamiento 2008-2013
En millones de Gs.

Año	FF 10	FF 20	FF 30	Total Gs	Total millones US\$
2008	74.870	-	35.049	109.919	24
2009	192.870	20.000	13.493	226.363	50
2010	40.000	53.000	50.147	143.147	32
2011	118.688	70.000	28.491	217.179	48
2012	266.646	51.700	17.709	336.055	75
2013	199.999	51.700	34.230	285.929	64

Fuente: Ministerio de Hacienda

Aunque existe una importante demanda de familias sin tierras o con tierras insuficientes en el país, la asignación presupuestaria para el efecto es escasa, más aun teniendo en cuenta los altos precios de las tierras en la actualidad. El presupuesto vigente en el 2013 es de 285.929 millones de Guaraníes, aproximadamente 64 millones de US\$. La cifra es incluso inferior a la del año 2012, cuando llegó a cerca de 75 millones de dólares.

Para el año 2014, incluso se proyecta que el presupuesto del Indert tendrá importantes recortes, a raíz de que el 10 de setiembre de 2013 fue aprobada por el Congreso Nacional una modificación tributaria que incluyó la derogación de parte de un artículo de la carta orgánica del Indert, que establecía como fuentes de financiamiento propias de la institución, el 80% del Impuesto a la renta agropecuaria (Imagro) y el 5% de los royalties derivados de la explotación hidroeléctrica. Con esta modificación se pierde parte de los recursos institucionales del Indert (cerca del 25% de su presupuesto total), lo cual muy difícilmente pueda ser cubierto con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento.

Más allá del impacto económico directo de esta modificación legislativa, el componente simbólico de la misma es más que significativo. Al restar fondos a la agricultura familiar campesina se señala claramente que este sector no es prioritario para el Gobierno y el Congreso, que han mostrado en los últimos años una clara opción por la agricultura empresarial de gran escala, orientada fundamentalmente a la exportación. Como reafirmación de esta tendencia, el presidente Horacio Cartes en su discurso de asunción el 15 de agosto de 2013, no dijo una sola palabra sobre el campesinado y el problema de la tierra, además de nombrar como presidente del Indert a un político sin conocimiento de la realidad campesina, que ha señalado que su prioridad será tener una política "austera" y evitar el despilfarro del dinero público. Con esta dirección la reforma agraria cada vez está más lejos de la realidad en el Paraguay.

A modo ilustrativo, veamos el caso del presupuesto asignado en el 2013, que al cambio actual, son aproximadamente 64 millones US\$. Suponiendo que el precio de la hectárea promedio esté en 1.000 US\$ (en realidad el precio está muy por encima de este monto), con el presupuesto

asignando se podrían comprar 64.000 Has. La Unidad Básica de la Economía Familiar es de 10 Has por familia, por lo tanto se podrán otorgar tierras a 6.400 familias, en el mejor de los casos. No existe un censo de familias de sin tierras, pero las estimaciones realizadas a partir de datos de la Dirección de Estadísticas y Censos y del Ministerio de Agricultura, arrojan que existen más de 200.000 familias con problemas de acceso a la tierra. Por tanto, suponiendo una ejecución del 100 % de los fondos del Indert (cosa que nunca ocurre) y obviando los problemas ya mencionados de las licitaciones públicas de tierras, a través del mecanismo de la compra de tierras se podrá responder a la demanda de tan solo el 3% de los potenciales beneficiarios. Si este fuera el ritmo de respuesta del Estado a la demanda de tierras, se necesitarían al menos 31 años para comprar las tierras necesarias hoy para la reforma agraria, suponiendo que el precio de la tierra no aumente ni la cantidad de familias de sin tierras.

Pero incluso la posibilidad de asentar a 6.400 familias al año dista de la realidad. En la última década el Indert venía asentando a entre 2.000 y 2.500 familias por año, cifra que llegó a 4.000 familias en el periodo del gobierno de Lugo, que dentro del contexto y las necesidades reales son respuestas insignificantes.

El segundo mecanismo para obtener tierras es la expropiación. Este instrumento con rango constitucional encuentra una de sus limitaciones en que para cada caso debe ser realizada por una ley del Congreso Nacional, procedimiento que ha llevado a su mínima utilización como mecanismo de redistribución de tierras, dados los estrechos vínculos de la mayoría de los parlamentarios con los sectores terratenientes. Otra limitación para su aplicación es que en caso de expropiaciones es que se debe realizar un previo pago de una justa indemnización, la cual será establecida por acuerdo entre las partes, o en su defecto por sentencia judicial, que se sustentará en una tasación realizada por un perito, la que arrojará casi indefectiblemente el precio de mercado de la tierra.

Un problema adicional es que el Estatuto Agrario establece que el Indert solo podrá declarar expropiables las tierras que no estén racionalmente utilizadas, y al mismo tiempo en su artículo tercero solo exige el aprovechamiento productivo del 30% de la superficie agrológicamente útil de la propiedad para que esta tenga un aprovechamiento eficiente y un uso racional, por tanto, con ese nivel de utilización de la superficie ya cumple con su función económica y social. A modo comparativo, en el Brasil se exige un aprovechamiento del 80% de la superficie para ser calificada como racionalmente utilizada. Estos son algunos de los motivos por los cuales la expropiación ha sido poco utilizada en el Paraguay.

El tercer mecanismo es la recuperación de tierras fiscales. En el país ha sido históricamente una práctica muy extendida la de apropiarse de tierras aledañas a propiedades rurales, extendiendo las fincas de hecho, cercando superficies mayores a las correspondientes. Luego con la complicidad y la corrupción de funcionarios judiciales, se fraguan títulos de propiedad incluyendo esas tierras fiscales como parte de las propiedades privadas. Para la recuperación de estas tierras públicas es necesario contar con un instrumento que el Paraguay carece: un Catastro de propiedades rurales riguroso y confiable. El registro de las propiedades rurales es caótico, existen títulos de propiedad de varios supuestos propietarios sobre una misma tierra, la superposición de propiedades es común. En el país, con una superficie de 406.000 kilómetros cuadrados, la sumatoria de las superficies según los títulos existentes supera los 500.000 Kms². Sin un catastro real los procesos de recuperación de tierras fiscales resultan sumamente complejos y poco efectivos. Alberto Alderete ha señalado que el Indert ha recurrido a acciones administrativas y judiciales para recuperar tierras fiscales en manos de particulares, pero en la mayoría de los casos el poder

judicial no ha permitido esa recuperación. También mencionó que durante su gestión logró suspender la adjudicación de 145.943 hectáreas que estaban en proceso de ser adjudicadas en forma irregular, en la zona del Chaco.

Otro tipo de apropiación ilegítima e ilegal de tierras es cuando el Indert ha adjudicado tierras a personas no sujetos de la reforma agraria, contrariando la propia ley. Son tierras ilegalmente adjudicadas, comúnmente conocidas como tierras mal habidas. La Comisión Verdad y Justicia que investigó los crímenes de la dictadura stronista, estimó mediante una investigación que existen aproximadamente 7,8 millones de Has en esta situación irregular. Pero en los casos que se ha intentado la recuperación de las mismas, el Poder Judicial se ha encargado de impedirlo sistemáticamente. Basta con mencionar que de 110 demandas de anulación de títulos para la recuperación de tierras mal habidas presentadas por la Procuraduría General de la República, 10 de ellas en el periodo del presidente Nicanor Duarte Frutos, y otras 100 en el de Fernando Lugo, sólo en un caso hubo una resolución de la justicia, y en esa única sentencia el poder judicial rechazó la demanda del Estado, favoreciendo al propietario ilegal.

Procedimiento establecido para el acceso a la tierra *

La forma de que los beneficiarios de la reforma agraria acceden a la tierra es a través de la organización que se llama Comisión Vecinal de Campesinos sin Tierra, que los interesados de una comunidad deben constituir conforme al Reglamento que establece el INDERT. Así los interesados se organizan, constituyen su comisión vecinal, eligen a sus autoridades, elaboran un censo de las personas interesadas con sus nombres, cédula de identidad, nombre del cónyuge, cantidad de hijos y lugar de origen. Existe una planilla de censo elaborado por el INDERT que es la que se utiliza, aunque también pueden elaborarlo los propios interesados. En el acta de la asamblea constitutiva de la Comisión Vecinal es obligatorio que los interesados denuncien o designen el inmueble pretendido, ya sea a través de la expropiación, compra o denuncia de excedente fiscal. Es obligatorio que en la asamblea de constitución estén presentes un funcionario del INDERT, un agente policial del lugar o un juez de paz, quienes tienen que rubricar el acta constitutiva. Este requisito tiene el objetivo de que una autoridad certifique la realización de la asamblea.

Una vez constituida la Comisión Vecinal y realizado el censo correspondiente, la misma debe presentar toda la documentación al INDERT solicitando el reconocimiento legal de la comisión vecinal por parte del Presidente del INDERT. La documentación debe estar constituida por: a) el acta de constitución, b) la planilla de censo, c) la nota de solicitud de reconocimiento. El INDERT realiza una verificación de la solicitud y documentación presentada: a) una verificación jurídica para determinar si la documentación se ajusta a los requisitos legales, b) una verificación del censo para determinar si no existen en el mismo, personas que ya fueron adjudicadas con tierras.

Si la documentación se ajusta a los requisitos legales, el Presidente dicta una resolución por la cual Reconoce la Comisión Vecinal, que implica que la misma y las familias que la integran tienen el derecho a tramitar ante el INDERT el acceso a la tierra, ya sea a través de la expropiación, compra o excedente fiscal. Si el inmueble denunciado por la comisión vecinal es comprado, expropiado o se recupera la tierra fiscal, el inmueble es adjudicado a la comisión vecinal y luego se inicia el trámite para que cada miembro o interesado que figura en el censo, sea adjudicado con un lote.

Una vez que el inmueble esté bajo la propiedad del INDERT, éste realiza el loteamiento del inmueble,

parcelándolo en lotes de 10 hectáreas en general, aunque esta superficie puede ser más en algunos casos en que las condiciones agrológicas de la tierra sea pobre. Una vez en posesión de los lotes, los interesados deben llenar una solicitud de compra del lote; el INDERT le adjudica dicho lote, establece el precio total del lote y las condiciones de pago hasta diez anualidades, conforme a las propuestas de los interesados. Pagado el 25 %¹ del total del precio del lote, o pagando íntegramente al contado, el beneficiario ya tiene el derecho a que solicite el título de propiedad, firmando pagarés por el saldo.

Existe un reglamento del INDERT que establece las normas y los procedimientos para constituir una comisión vecinal, que es de cumplimiento obligatorio y que los grupos interesados deben tener en cuenta, so pena de nulidad. Este Reglamento se denomina "Funciones de las Comisiones Vecinales" y fue dictada por la Resolución N° 671 del Consejo del IBR y transcrita en el acta N° 47 del mismo en fecha 7 de julio de 1994.

** Extraído del Informe de Consultoría de Alberto Alderete, Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina, 2011.*

Programa de Regularización Jurídica de la Tenencia de Tierras y Diagnostico de Colonias

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 Diagnostico de Colonias, conocido como Censo rural, impulsado por el Indert en el último año, bajo el gobierno de Federico Franco, contando con un presupuesto de 4 millones US\$. El objetivo presentado fue el de conocer la situación real de las colonias del Indert, a 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 la ejecución el Indert firmó un contrato en noviembre del 2012 con la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), la que administraría los fondos y coordinaría con el ente gubernamental las tareas del censo.

Las metas del Programa fueron 1) El georreferenciamiento de 223.225 lotes de la región oriental del país; 2) Registro de ocupantes de aproximadamente 122.188 lotes agrícolas, carentes de titulación; 3) Relevamiento demográfico y socioeconómico aproximado de 1.140 Colonias; 4) Digitalización de alrededor de 1.140 colonias habilitadas por el INDERT o entidades antecesoras, con sus correspondientes lotes. La ejecución se inició el 7 de febrero de 2013 en la colonia Kororoí, ubicada en el distrito de Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro. El trabajo del censo se realizó en febrero y marzo en colonias de San Pedro y Caaguazú, con muchas dificultades según las declaraciones de los responsables, por la falta de información veraz, de planos digitalizados, de georreferenciamiento, entre otros problemas.

El primer informe de avance del proyecto presentado en mayo del presente año, dio cuenta de los limitados avances de la ejecución del proyecto. Este fue el único informe realizado, dado que el Programa fue suspendido por el propio Indert a fines de junio, ante denuncias de supuestos manejos irregulares de los fondos del mismo, detectados mediante una auditoría encargada por el

¹ Recientemente este porcentaje fue reducido al 10% para otorgar el título de propiedad.

ente. De esta manera, este programa impulsado por el Gobierno de Franco terminó con acusaciones de corrupción, pedido de coimas, etc., entre ambas instituciones involucradas, y denuncias en la Fiscalía que se encuentran en proceso.

En el informe de avance se consignaron algunos aspectos obtenidos en los diagnósticos realizados, donde los campesinos y campesinas señalaron sus críticas hacia el propio Indert, entre las que extraemos las siguientes:

- Se declaran desmotivados pues algunos de ellos ya han pagado la totalidad de sus lotes y aún no les llega sus títulos.
- Desconfianza hacia la institución para tramitar los títulos.
- 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.
- Venta y compra de las tierras por parte de funcionarios sin conocimiento y sin aprobación de los dueños que viven en las colonias.

Estas 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 que facilitar dificulta su realización.

CEPRA

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 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 es 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 el gobierno de Federico Franco la CEPRA ha perdido apoyo político, por lo que sus acciones se han reducido considerablemente. No ha sido eliminada por la presión de algunas

organizaciones campesinas, aunque esto no se descarta que ocurra con el gobierno de Cartes.

La Junta Asesora y de Control de Gestión del Indert

Un aspecto a considerar en la gestión del Indert es el papel que juega la Junta Asesora y de Control de Gestión, instancia creada en la carta orgánica del ente, la cual tiene entre sus funciones realizar dictámenes vinculantes para la adquisición de inmuebles, la fijación de montos de indemnización a ser pagados por expropiación, con acuerdo a la Ley, la solicitud de expropiación de inmuebles, definir condiciones y escala de precios de las tierras a ser adjudicadas, entre otras.

Los integrantes de la Junta son un representante de las organizaciones campesinas, un representante de las asociaciones nacionales de agricultores, un representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), un representante de las gobernaciones departamentales y un representante de los municipios. Esta Junta y su conformación se ha constituido en un obstáculo para la política de distribución de tierras, para la compra, la expropiación, etc. De hecho, más allá de la prohibición legal de nombrar personas como miembros de la Junta que tengan conflictos de intereses con la misión del Indert, la participación de un representante de la ARP y otro de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), gremios de los grandes propietarios, productores y terratenientes, constituye una traba a una política de redistribución de tierras que beneficie a los pequeños agricultores. Como había señalado a este respecto Alderete *"¿Qué reforma agraria y desconcentración de la tierra se puede hacer cuando los que deciden las mismas son los mismos latifundistas?"*.

Este es un escollo más con el que se encuentra la reforma agraria, que en su conjunto explican la extrema debilidad de las políticas de tierras a favor del campesinado en los últimos años.

Impuesto Inmobiliario

La Constitución Nacional señala que se deben eliminar progresivamente los latifundios improductivos a través de, entre otros medios, un sistema tributario que los desaliente. En Paraguay pasa exactamente lo contrario, dado que el impuesto inmobiliario rural es extraordinariamente bajo en el sector rural. Este impuesto, vigente a partir de la Ley 125/91, estipula que los propietarios de tierras deberán abonar el 1% del valor fiscal de las tierras, no sobre el valor de mercado de las mismas. El valor fiscal de las tierras es en la mayoría de las zonas casi cien veces menor a su valor de mercado, por lo cual el 1% cobrado resulta irrisorio. De esta manera el impuesto inmobiliario termina siendo un estímulo para la concentración de la tierra y su uso especulativo.

Como ejemplo veamos el caso de Alto Paraná en el 2011. El valor fiscal de una hectárea fue de 188.000 Gs (45 US\$). Por tanto el impuesto inmobiliario fue ese año de 1.880 Gs (0,45 US\$ por Ha). El valor de mercado en el mismo lugar estaba alrededor de 4.000 US\$ la Ha, por lo que el impuesto debería haber sido, aplicando el 1%, de 40 US\$ por hectárea, casi cien veces más que lo pagado efectivamente.

En los últimos años surgieron iniciativas legislativas para modificar el impuesto inmobiliario, pero ninguna de ellas ha tenido un tratamiento favorable.

Conclusiones

Por lo revisado en el presente trabajo, se evidencia que la política de distribución de tierras a la población campesina 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. Como resultado de esto, 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 de la tierra en el país, 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 las siguientes:

- Modificación del Estatuto Agrario, estableciendo parámetros de productividad mayores para que una propiedad cumpla su función económica y social.
- La expropiación pública debe tener un rol central en la reforma agraria, pasando a ser una atribución del poder ejecutivo, como lo es en el caso de Brasil y de Bolivia.
- Es necesaria una depuración del Poder Judicial, de modo a que no obstaculice los procesos de saneamiento de tierras, recuperación de excedentes fiscales y tierras mal habidas, etc.
- Modificación del Impuesto inmobiliario, principalmente en relación a que sea abonado en función al valor de mercado de las tierras.
- Mayor asignación de presupuesto para la reforma agraria.
- Fortalecimiento de instancias de cooperación interinstitucional, como la CEPRA.
- Realización de un Catastro de propiedades rurales, riguroso y confiable.
- Revisión y modificación del rol y la conformación de la Junta Asesora del Indert.

Bibliografía

Alderete, Alberto. Análisis del marco legal y normativo para identificación de obstáculos en el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina, 2011.

Brítez, Digno. Estatuto Agrario comentado, CIPAE, 2004.

Censo Agrícola Nacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2008.

Informe de Avance, Proyecto de Regularización Jurídica de la tenencia de la tierra y Diagnostico de Colonias, ADEPO – INDERT, mayo 2013.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Ley Nº 1863, que establece el Estatuto Agrario, 2002. Y sus modificaciones, Ley 2002/02 y Ley 2531/04.

Ley N° 2419, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), 2004.

Ley 2051/03, de Contrataciones Públicas.

Decreto N° 838/2008 "Por el cual se crea la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)".

Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.