



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LA INTENCIONALIDAD DEL MARCO LEGAL Y EL ROL DE LA REFORMA AGRARIA EN PARAGUAY



CONSULTA DE EXPERTOS EN REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

11 Y 12 DE DICIEMBRE 2006. SANTIAGO, CHILE

Erico Ibáñez
Presidente INDERT

INDICE

I. ANTECEDENTES	[03]
II. EL PROCESO	[11]
III. IMPACTOS	[13]
IV. PRINCIPALES ENSEÑANZAS	[13]
V. PRINCIPALES DESAFIOS DE LA POLITICA DE TIERRA	[14]
VI. ESTRATEGIA Y POLITICAS DEL INDERT	[15]

Este trabajo fue presentado en una consulta de expertos y ejecutores sobre Reforma Agraria, que fue organizada en Santiago de Chile el 11 y 12 de diciembre de 2006 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. El objetivo de esta consulta fue conocer experiencias de Reformas Agrarias realizadas en el pasado, en las que se expusieron los casos de Chile y Perú, y analizar la situación de países que se encuentran con Reformas Agrarias activas, donde se discutió sobre los casos de Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela.

Erico Ibañez, es Ingeniero Agrónomo, actual Presidente del INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra) de Paraguay y Miembro Titular de la Junta de Gobierno - ANR por dos períodos. Fue Director de Asistencia Técnica en el Instituto de Bienestar Rural (1972 - 1976), Intendente Municipal del Distrito de Chore (1991 - 1993), Gobernador del Departamento de San Pedro (1993 - 1998), Miembro del Consejo del I.B.R. (1999 - 2003), Presidente del I.B.R. (Feb. 2004 a Ago. 2004).

I. ANTECEDENTES

En un clima de libertades y de creciente participación social, es cuando el problema agrario revela en toda su complejidad, dimensión y la urgencia de generación de nuevos enfoques dinámicos y distintos a las políticas y estrategias que se venían implementando.

La reforma agraria en el Paraguay no es solamente un Programa de Gobierno, sino un mandato constitucional y tiene sus base en la asimetría distributiva de la tierra, expresada en la existencia de demanda social y por constituir un medio para la superación de la inequidad y la exclusión social.

En un país como el Paraguay, inserto en un proceso de transición hacia el desarrollo la vitalidad de los procesos y las fuerza de los factores económicos, sociales y políticos buscan imprimir su propio sello y sus intereses en la configuración de soluciones, por lo cual es relevante el aporte de quienes poseen conocimiento del tema y les nueve el afán de realizar los ajustes con sentido de ecuanimidad y de visión prospectiva de manera a proponer las acciones con miras a la sustentabilidad de nuestro desarrollo socio económico.

A efectos de esta presentación se parte del análisis de las Leyes rectoras de la reforma agraria anteriores y sus fundamentos de cambios, para luego analizar las actuales y proponer acciones que amplíen el ámbito de intervención en aras de la racionalidad distributiva y de ajustes a las descompensaciones sociales.

A. La Concentración De La Tierra Y Su Afectación

Un problema agudo para el país es el de la concentración de tierras cultivables. En el Censo Agropecuario del año 1991, resultaba que el 1% de la población tenía bajo su poder el 70% de la Agricultura y Ganadería, las cifras llegaron a dar con un 88% del total de la superficie del país para un 7% de la población, es decir, que al 93 % de la población restante solo le corresponde el 12% residual de superficie territorial.

En lo tocante a las pequeñas explotaciones, el Fondo Interamericano para el Desarrollo Agrícola (FIDA) informaba que en 1995 el total de superficie registrada bajo explotación agropecuaria era de aproximadamente 25.000.000 de hectáreas, de las cuales tan solo un 6% correspondía a pequeños productores, asimismo, el documento expresa que a su vez el ultimo porcentaje debía ser fraccionado respecto a un 65% de la población productiva. En otros términos, las pequeñas fincas ocupaban 1,5 millones de has., lo que representaba un 6% de la superficie total bajo explotación agropecuaria.

En la actualidad, en el país existen 304.865 explotaciones, correspondiendo de las mismas 255.578 a la franja de las menores de 20 has.

Distribución de la tierra por tamaño de las explotaciones

TAMAÑO	CANTIDAD DE EXPLOTACIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL	SUPERFICIE EN MILLONES DE HAS.	PORCENTAJE DEL TOTAL
0 A 20 Has.	255.578	83,6	1.469.000	7,8
20 a 500 Has.	46.878	15,3	2.980.000	15,8
500 o mas Has.	2.409	3,1	14.387.000	76,4
Total	304.865	100	18.035.000	100

Fuente: MAG-DCEA Síntesis Estadística 2.004

En la tabla supra las explotaciones agrícolas con menos de 20 has. representan el 83,6% del total de las unidades productivas; es decir, el 83,6% de aquel 6% descontado del

porcentaje residual (12%) esta representado por pequeñas unidades productivas, de hasta 20 has.

Por lo tanto, la proporción de tenencia superficial se torna matemáticamente inversa al quantum poblacional. El cuadro de evolución poblacional de área rural, de acuerdo al diagnóstico socio-demográfico de la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (2002) es el siguiente:

Años censales	Población Total	Población Rural	Porcentaje
1950	1.328.452	868.726	65.4%
1962	1.819.103	1.167.234	64.2%
1972	2.357.955	1.475.610	62.6%
1982	3.209.830	1.734.485	57.2%
1992	4.152.588	2.062.900	49.7%
2002	5.163.198	2.234.761	43.3%

Fuentes: Censo Nacional de Población y Viviendas. Años 1950/1962/1972/1982/1992/2002

La población total, según aforos censales, esta computada en 5.163.198 habitantes; en tanto que la superficie total del país esta terminada en 406.752 km²: su equivalente en hectáreas es de 40.675.200.

El 88% de 40.675.200 has. se iguala en 35.794.176 has., en tanto que el 7% de la población se corresponde al número de 361.423; o sea, 35.794.176 has. se concentra en 361.423 personas. Por su parte el 12% residual queda igualado en 4.881.024 has. para el 93% de la población, o sea, 4.801.775 de habitantes.

En suma: los números citados por si solos explican el por que es necesario la desconcentración latifundiaria. Naturalmente, la situación impele la adopción de medidas un tanto radicales, pero necesarias para salvar uno de los obstáculos más complejos de un plan de reforma agraria integral: la concentración de la tierra. Para abordar la problemática, se han construido mecanismos que se vienen desarrollando, algunos desde hace tiempo y otros con una reciente data: ellos son la compra, la permuta, la expropiación y la desafectación.

Los esfuerzos del Estado tendientes a la solución de la demanda de tierra entre los años 1963 al 2007 en la Región Oriental, donde la demanda de tierra es más acentuada por la calidad de los suelos ha distribuido 3.726.833 hectáreas, conformados por 139.423 lotes y 868 colonias. En tanto que en la Región Occidental de suelos con aptitud preferentemente ganadero, fueron distribuidos en el mencionado periodo 7.160.911 has. representado por 166.331 lotes. Cabe referenciar que la Ley prevé como Unidad Básica de Economía Familiar en la Región Oriental 10 hectáreas en tanto que en la Región Occidental es de 4.000 hectáreas.

B. Organización Y Demanda De Movimientos Campesinos

Las organizaciones campesinas adquirieron muchas fuerzas a partir del inicio del periodo de transición. Antes de 1989 menos del 3% de la fuerza laboral estaba organizada, esa cifra ha aumentado en 20 por ciento.

Originalmente las asociaciones estaban estrechamente vinculadas con el trabajo social de la iglesia en el campo, ya que el régimen de Stroessner daba muy poco espacio político para las organizaciones rurales autónomas.

Desde el comienzo de los 90 con apoyo de las ONG y organizaciones vinculadas con la iglesia se ha formado la Federación Nacional Campesina (**FNC**) creada en 1991.

Posteriormente se crea la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (**MCNOC**), con apoyo de la FNC, como resultado de una exitosa marcha campesina en 1994 que reunió a aproximadamente 15.000 personas de 22 organizaciones y que constituyó la primera movilización campesina relevante en el país, en lo sucesivo los campesinos han realizado todos los años marcha en especial en el mes de marzo en Asunción. La MCNOC, abandono la **FNC** como consecuencia de liderazgo rivales y diferencias ideológicas.

Otras de las Organización Campesina relevante es la Organización Nacional Campesina ONAC quien también abandono la **FNC** a fines de 1997.

Otras Organizaciones Campesinas Existentes.

- Movimiento Campesino Paraguayo (**MCP**)
- Asociación de Agricultores de Alto Paraná (**ASAGRAPA**)
- Asociación de Productores Agropecuario de Alto Paraná (**APALPA**)

Las Demandas De Las Organizaciones Campesinas

Las organizaciones campesinas no han desarrollado formalidad organizativa suficiente, ni desarrollado propuestas con una visión proactiva del desarrollo. Han presentado escasa propuestas de orden estructural, focalizando preferentemente sus demandas sobre casos puntuales para la solución del acceso a la tierra.

En el periodo de gobierno actual debido a una mayor celeridad en el ámbito judicial de las acciones de desalojo y la no atención de los reclamos en los casos de invasión de tierras, han pasado a realizar reclamos puntuales ante el Parlamento.

La organizaciones de mayor formalidad y genuinidad en sus reclamos, vienen acompañando las acciones de INDERT, priorizando el dialogo para la concertación de las acciones institucionalizadas de soluciones de acceso a una parcela de tierra, vía compra o mediante pedidos de expropiaciones solicitadas por el INDERT, o promovidas por las comisiones de Reforma Agrarias del Parlamento en consulta con el INDERT, cuando el pedido sea racionalmente justificado.

La demanda emergente de tierra formalmente registrada en base los expedientes de solicitudes de reclamo de intervención del INDERT sobre tierras identificadas, alcanza 45.000 personas. Las organizaciones campesinas cuantifican la demanda sobre la cantidad de familias sin tierras que viven en el medio rural sin que precisamente la totalidad sea un trabajador rural (agricultor) en 300.000 a 350.000 personas.

C. El Marco Legal - Análisis

El Anterior Estatuto Agrario Ley 854/63

La ley 854/63 fue propiciada con la finalidad de ocupar grandes espacios territoriales disponibles, por lo cual se puede aseverar que la misma no buscaba la readecuación de estos espacios únicamente para beneficios de nuestros conciudadanos, si no a su vez destinar las disponibilidades de tierras fiscales a la explotación extensiva enajenándola en manos de capitales extranjeros, o destinarla a especuladores fundiarios; con una escasa visión prospectiva de la importancia de este recurso como medio estratégico para nuestro desarrollo. Por ende la misma fue considerada una Ley de Colonización y no de reforma agraria.

Entre los aspectos esenciales de su contenido, que ameritaron su modificación caben citar:

- Homologaba en su derecho al acceso a la tierra al extranjero con el connacional.
- Bastaba la simple declaratoria de interés de dedicarse formalmente a la explotación agropecuaria para calificar como beneficiario.
- Escasa caracterización del beneficiario (cualquiera podría calificar como beneficiario).
- La expropiación se generaba decreto mediante y se establecía los mecanismos de fijación de precios como medio indemnizatorio. Se podía decretar la ocupación inmediata. (antes de la vigencia de la constitución actual 1992).
- Posibilitaba la venta de tierras a no beneficiarios del estatuto agrario.
- Los lotes adjudicados podrían venderse previa autorización.
- No se hacía mención a los aspectos atinentes a la sostenibilidad ambiental.
- No contenía parámetros que permitan razonablemente justificar la explotación racional de las propiedades (las áreas boscosas se consideraban como inexploradas).
- Su inadecuación constitucional, pues su vigencia de 39 años, permitió que superara la constitución del 67 y la del 92; siendo sustituida por la Ley 1863/02

Abordajes Substantivos Del Actual Estatuto Agrario Ley 1863/02

El Estatuto Agrario de suerte de hacer asequible el principio constitucional de desarrollo agrícola “en razón a la calificación del factor tierra como su fuente preeminente, y al uso productivo, racional y sostenible como la técnica metodológica para su conservación”. Abundaría sobre los siguientes aspectos: en el Título I “Disposiciones Generales”, Capítulo I “De la función social y económica de la Tierra”. En concordancia con la función social y económica de la tierra (Art. 3°), el uso productivo, eficiente y racional de los inmuebles rurales (Art. 4°), la superficie agrológicamente útil (Art. 5°), la Sostenibilidad Ambiental (Art. 7°), la Unidad Básica de Economía Familiar (Art. 8°), el Latifundio Improductivo (Art. 9°), el Minifundio (Art. 11), etcétera,

En el contexto de la agricultura sostenible. Estudio previos para la creación de nuevos asentamientos. El Art. 23 establece que el “INDERT debe realizar estudios previos agroeconómicos, de plan de uso del suelo, de Evaluación de Impacto Ambiental con atención a los criterios de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, compatibilizando los aspecto económicos, productivos y sociales con los ambientales”.

Sistemas de producción: El Art. 25 dispone que en los asentamientos se promoverán sistemas productivos sostenibles consistentes en: la recuperación, manejo y conservación de los recursos naturales; la agroindustria, la diversificación productiva para lograr la seguridad alimentaria, estimular la producción para el mercado bajo sistemas de producción económicamente viable, socialmente justos, culturalmente aceptable y ecológicamente sanos; proteger e incentivar el patrimonio del germoplasma (semilla) nativa, eliminar la degradación del suelo por agrotóxicos, estimular el fortalecimiento organizativo y, la capacitación de los recursos humanos para una producción, administración e integración al mercado.

En su base Político Jurídica, aborda aspectos esenciales para la adecuada distribución de la tierra sujeta a la reforma agraria, removiendo algunos de los principales obstáculo de manera a que la misma cumpla su función social y económica basada en los principios esenciales de equidad y justicia social, tales como:

- La adecuada definición de quienes son los sujetos de la reforma agraria, La definición de los parámetros esenciales para que las propiedades sean consideradas de uso productivo eficiente y racional (considerando el bosque como área de aprovechamiento productivo).
- De la Unidad Básica de Economía Familiar, relacionado con el uso potencial del suelo.
- La restricción de la habilitación de colonias ganaderas en la región oriental.

- La bititularidad en casos de uniones de hecho, protegiendo los derechos de la mujer.
- La forma de propiedad y tenencia de los inmuebles rurales en los asentamientos (Familiar, Asociativo y Mixto)

Cambios sustanciales en el modelo de agricultura. Como se ve, la Ley agraria contiene cambios sustanciales en la concepción de la agricultura, la reforma agraria y el desarrollo rural, dotando al estado de una base político-jurídica para reconvertir la tierra y la agricultura, en una economía capaz de sostener todas las dimensiones de la vida de la familia campesina, conteniendo algunos avances en el mejoramiento en los derechos de la mujer rural.

Abordajes Sustantivos De La Ley De Creación Del INDERT (2.419/04)

Con la creación de INDERT, se configura una estrategia de integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental, se define un conjunto de políticas básicas y estrategias administrativas y de provisión de recursos entre los que se destacan:

- **El fortalecimiento y la consolidación de la capacidad autogestionaria** de las familias beneficiarias y sus organizaciones.
- La creación de una nueva figura de **Co gestión, la Junta Asesora y de Control de Gestión**, con actores del proceso de desarrollo, (municipios, gobernaciones, otros organismos del estado, y las organizaciones gremiales de agricultores y campesinos). sustituyendo al Consejo de Administración con que contaba el IBR, conformado por representantes políticos.
- La creación de un Catastro Agrario Ambiental en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, en el cual se sistematizara y mantendrá la información técnica actualizada de los inmuebles que conforman el patrimonio, incluyendo las informaciones sobre caracterización ambiental, de aptitud de agrológica y de uso de suelos.
- La provisión de un fondo especial para el desarrollo sostenible (FIDES)

A continuación se analizan algunos de los fundamentos en las que se basaron la creación del INDERT

a. La Nueva Nomenclatura Institucional

Los Proyectistas, prevenidos de los inconvenientes que podía conllevar la reducción del ámbito de aplicación de la nueva Ley al mismo objeto Institucional que sus predecesoras, “que se limitara a la distribución de tierras para asiento humano rural sin un criterio de desarrollo integral sostenible.” acordaron delegar la función de promoción del desarrollo rural, a quien originariamente por las características marcadas en el Estatuto Agrario (2002) correspondería propiciar la inserción de las familias Agricultoras al Desarrollo Nacional. En este escenario alumbraría una nueva Institución Agraria denominada de “Desarrollo Rural y de la Tierra”.

Desarrollo de la Tierra. En cuanto al desarrollo de la tierra, el fenómeno también pasaría por la adecuación Institucional, en base a la formulación de criterios preservacionistas vinculados al factor tierra como soporte ecosistémico, lugar de asiento humano, capital de trabajo, fuente generadora de ingresos y elemento de integración económica.

b. Acondicionamiento Del Objeto Institucional

El Instituto de Bienestar Rural tenía por objeto transformar la estructura agraria del país y lograr la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación (...) –Art. 2º, Ley Nro. 852/63 –.

Sin embargo, con la Constitución del 20 de junio de 1992 (Arts. 114-115), si bien se sostuvo la incorporación efectiva de la población campesina en un contexto de Reforma Agraria, no obstante, se avanzó al declarar que el desarrollo integral del agro, como producto del proceso reformista, debía sujetarse a un amplio espectro de Políticas orientadas a la consecución del bienestar rural, en un plano compatible con los lineamientos del Gobierno Nacional y las reales posibilidades del Estado.

La configuración del INDERT viene, entonces, a desplazar el concepto de bienestar rural como fundamento existencialista, estático e insostenible.

Desde luego, con esta innovación, el INDERT, de aquí en adelante, ya no procurará la transformación sino la “adecuación de la estructura agraria”; para ello deberá:

- a) Promover el acceso a la tierra, desconcentrando latifundios, reconcentrando minifundios, prohibiendo el sub-fraccionamiento microfundiaro, regularizando las condiciones dominiales del público rural, etcétera;
- b) Coordinar y crear condiciones para el desarrollo capaz de arraigar a familias productoras en un contexto de libertad e independencia económica; y
- c) Configurar estrategias que comporten participatividad de los sectores comprometidos, productividad rentable y aprovechamiento sostenible económico-ambiental.

Por lo tanto, ya no se trata de cambiar (transformar) una situación de hecho y de derecho, sino de acomodarla (adecuación) a las posibilidades estructurales con que cuenta el Estado.

c. Adopción De La Colonización Complementaria A La Reforma Agraria

Los organismos agrarios que históricamente se han sucedido: primero, el Departamento de Tierras y Colonias (DTC), luego, el Instituto de Reforma Agraria (IRA), finalmente, el Instituto de Bienestar Rural (INDERT), en todos los casos, han definido la Colonización, a través de sus leyes de creación, como una, sino la principal, de las políticas agrarias del Estado, antepuesta inclusive a la propia de Reforma Agraria.

Todo esto, con el Art. 18 del Estatuto Agrario, cambia de dirección y se declara a la Colonización “complemento de la Reforma Agraria”, con miras al desarrollo regional sostenible, y a la integración física y económica del territorio nacional. Por lo tanto, el INDERT, conforme al texto legal citado, ya no priorizará el poblamiento de terrenos incultos para su cultivo insostenible, sino que buscará fortalecer las capacidades internas de los asentamientos coloniales, generando condiciones para su desarrollo en un marco de integración regional y gerenciamiento autogestionario sustentable.

d. La Agricultura Familiar Campesina Como Objeto Legal

El Art. 6º de la Ley 2.419/04 define la Agricultura Familiar Campesina como: “Aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial”. El Estatuto Agrario, hace lo suyo, estableciendo pautas capaces de viabilizar la incorporación armónica de la Agricultura Familiar Campesina al Desarrollo Nacional (Art. 2º).

Por consiguiente, el sujeto a quien apunta el INDERT, abandonando la individualización y colectivizando su condición a tono con los preceptos de la Constitución de la República (Arts. 1º, 49 y 115 num. 12), es la familia agricultora; familia que se espera evolucione de agricultora campesina a agricultora autogestionaria, de acuerdo con los planes de desarrollo implementados por el Instituto.

Así, entonces, por ministerio de la ley, las Familias Campesinas pasan a constituirse en objeto del INDERT.

En consecuencia, al Instituto corresponde ejecutar los programas de infraestructura y asistencia en asentamientos coloniales, a fin de que las familias residentes se integren al desarrollo local y Nacional, en un contexto de cogestión participativa y mayor compromiso de los Sub-gobiernos Nacionales y, sobre todo, de organización de su fuerza productiva con miras al gerenciamiento autogestionario.

e. El Arraigo Como Plataforma De Habilitación

El num. 3 del Art. 115 constitucional, consagra la previsión de infraestructura necesaria para el asentamiento y arraigo de los beneficiarios de la reforma agraria. El Estatuto Agrario, como normativa miliar de la sistemática jurídica agraria, también apunta al logro del arraigo de los colonos. Finalmente, la ley del INDERT, acomodándose a estos presupuestos legales, inserta el concepto de arraigo en el Art. 5º; cuyos elementos conceptuales son los que siguen: a) la obtención de título de propiedad; b) el acceso a servicios públicos básicos; c) la instalación de infraestructura económica indispensable; d) la organización para participar efectivamente en el esfuerzo Institucional en pro del desarrollo; e) la producción continua para autoconsumo y comercialización.

En definitiva, el INDERT tendrá como cometido favorecer el arraigo como plataforma de habilitación de las colonias, es decir, como estadio de inserción económica, sustentado en la participación proactiva de los diversos operadores y agentes del proceso desarrollista agrario.

f. Los Mecanismos Creados Para Una Mayor y Mejor Funcionalidad Institucional

Con el nuevo plexo normativo, el INDERT se instituye en el indiscutible responsable del afianzamiento de la independencia económica de las Familias Agricultoras; para ello deberá promover Políticas y Estrategias, previamente socializadas, que propicien el arraigo, la capacitación y la organización de las Familias Agricultoras, de forma a puedan auto-gerenciarse en calidad de unidades económicas de producción integradas e integrales.

Con la finalidad de fortalecer las capacidades Institucionales, para la consecución de estos objetivos, se han creado algunas figuras jurídico-administrativa-financieras, entre las que cabe enumerar:

f.1. La Junta Asesora y de Control de Gestión. Como un verdadero adelanto de nuestra legislación, el INDERT tendrá que estimular la organización de los productores rurales, de manera a hacer efectiva su intervención corporativa en el proceso de participación democrática vinculado a las decisiones Institucionales sobre promoción y desarrollo.

En este contexto se instituye una Junta Asesora y de Control de Gestión (Art. 15), a estar integrada por un representante de las organizaciones campesinas; un representante de las asociaciones Nacionales de agricultores y las cooperativas de productores rurales; un representante del Ministerio de Hacienda; un representante de las Gobernaciones Departamentales; un representante de las Gobernaciones Municipales; un representante de la Asociación Rural del Paraguay.

f.2. El FIDES. En virtud al Art. 33 se crea el FIDES, cuyas siglas significan “Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible”; Revirtiendo a favor de las capas campesinas menos favorecidas los recursos provenientes del Impuesto a las a la renta de las actividades Agropecuarias y los royalties provenientes de las hidroeléctricas.

Este fondo tiene como objetivo el financiamiento exclusivo del Proyectos de desarrollo vinculados a las operaciones y obras de infraestructura básicas necesarias para obtener el arraigo efectivo y crear las condiciones para el desarrollo de los asentamientos nuevos y antiguos del Instituto. su finalidad responde a la administración de fondos para el financiamiento de planes, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica, necesarias para el arraigo efectivo y la creación de condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades beneficiarias nuevas y antiguas no arraigadas.

Las fuentes de financiamiento previstas para el efecto, son las siguientes: a) El 80% de los recursos provenientes del IMAGRO (Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias); b) El 5% del total que corresponda al Gobierno Central por royalties (regalías) de las hidroeléctricas (Itaipú y Yacyretá); c) Las donaciones y aportes a proyectos exclusivos del Fondo; d) Las contrapartidas comprometidas por los Gobiernos Departamentales y Municipales para proyectos de ejecución conjunta. En el último caso, los Gobiernos que se benefician con la presencia de un proyecto de desarrollo en su territorio, deberán contemplar en sus presupuestos anuales hasta un 30% del costo del mismo; igualmente, las familias beneficiarias deberán aportar hasta un 10% del valor del proyecto, en forma de mano de obra, insumos y materiales.

Los recursos del FIDES deberán ser destinados exclusivamente a la capacitación de comunidades rurales, diseño y ejecución de operaciones topográficas, construcción de red vial y sistemas de provisión de agua potable, y compra de tierras para asentamientos oficiales y/o pago de indemnizaciones por expropiaciones hasta con un 30% del fondo.

La gestión ambiental coadyuvante. El INDERT en calidad de autoridad administrativa de la temática agraria coadyuvará en la aplicación de la Ley Nro. 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y, además, coordinará con la Secretaría del Ambiente (SEAM) la aplicación de los programas operativos en materia ambiental que se ejecuten en los asentamientos coloniales y áreas del Instituto (Art. 9°). Asimismo, en cuanto las actividades del Instituto requieran de evaluación de impacto ambiental, y siempre que hagan relación a las funciones y fines del Instituto, éste podrá realizarla directamente por sí.

f.3. El registro de beneficiarios. El Instituto tendrá un Registro administrativo de carácter público, en el cual se inscribirán los siguientes instrumentos, con sus respectivos datos administrativos, jurídicos y catastrales:

- a) Los títulos de propiedad expedidos por el INDERT, con la debida constancia de los nombres y apellidos completos, así como el número de cédula de identidad policial de las personas beneficiadas, incluyendo las beneficiarias de las entidades antecesoras (DTC, IRA, IBR).
- b) Las autorizaciones de hipoteca del Instituto respecto a los beneficiarios en estado de restricción dominial (atribución derogada por Ley N° 2.531/04).
- c) Los contratos de arrendamiento, aparcería y trabajo societario.
- d) Los documentos relacionados con inmuebles destinados a la colonización privada.

El catastro agrario y ambiental. El Instituto mantendrá un Catastro Agrario y Ambiental, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, el cual sistematizará y mantendrá información técnica actualizada de los inmuebles que conforman su patrimonio, incluyendo datos sobre caracterización ambiental, y aptitud agrológica y condiciones de uso del suelo.

II. EL PROCESO

A. El Alcance De Las Expropiaciones

Las expropiaciones conforme a nueva legislación agraria, debe realizarse cuando la propiedad no se encuentra racionalmente utilizada declarándolo latifundio improductivo, excepto cuando:

- Los inmuebles declarados como áreas silvestres protegidas bajo dominio privado.
- Los bosques implantados sobre suelo de prioridad forestal.
- Los bosques naturales o implantados destinados a la captación de carbono y otros servicios ambientales.
- Las áreas de reservas forestales obligatoria.

Los inmuebles colonizables y sujeto a expropiación (art. 70) El organismo de aplicación podrá declarar colonizable y sujeto a expropiación, cumplidos los tramites de rigor, los inmuebles rurales que no estuvieren racionalmente utilizados y fueran aptos para los fines de la reforma agraria.

Los inmuebles que son declarados colonizables, podrán ser colonizados por el propietario, dentro de los 30 días siguientes a la notificación el propietario debe de manifestar su conformidad o no: - de concordar con la medida debe de comenzar los trabajos preparatorios de colonización dentro de los sesenta días. – de no concordar con la medida el organismo de aplicación podrá gestionar la compra o permuta; si a los 30 días siguientes no existiere acuerdo el organismo de aplicación solicitará al Poder Ejecutivo que promueva la expropiación, acompañando al pedido los estudios previstos en la Ley.

Cuando el proyecto de expropiación responda a iniciativa legislativa, será girado al INDERT el que se expedirá en el plazo de 60 días, el dictamen no será vinculante

Las Dificultades de las Expropiaciones

Ante la falta de pagos oportunos, si bien la ocupación ocurre, no se puede desarrollar en ella las obras de infraestructura social, ni parcelarla, ni calificar a quienes conceder los lotes. Existe necesidad de mejorar los parámetros para la determinación del uso productivo y racional de los inmuebles rurales.

B. Tipos De Destinatarios

- Tener ciudadana paraguaya, mayoría de edad, observar buena conducta.
- **Para lote Agrícola:** Dedicarse directa y habitualmente a la agricultura como actividad económica principal. **Para Lote Ganadero:** Dedicarse directa y habitualmente a la ganadería o manifestar su intención formal de hacerlo. Tener registro de marca de ganado y garantizar el cumplimiento del reglamentación para la adjudicación
- No haber sido adjudicado anteriormente por el organismo de aplicación

Los beneficiarios componen la población campesina en situación de pobreza que vivan en las colonias, asentamiento o las considerada sin tierra, priorizando las familias agricultoras, las mujeres jefas de hogar, y los jóvenes con vocación para el trabajo agropecuario y forestal.

C. Institucionalización Para Su Realización

El INDERT cuenta con 13 direcciones regionales departamentales y 32 oficinas distritales donde trabajan 180 funcionarios del total de 486 con que cuenta la entidad.

Del total de las Direcciones Regionales, 5 de ellas desarrollan casi la totalidad de los trámites administrativos requerido para la titulación y las acciones de promoción para el arraigo.

A este efecto se cuenta con profesionales tales como Lic. en Ciencias Geográficas, Ing Agrónomos, Promotores de Desarrollo Social, administrativos etc.

Los condicionamientos administrativos no permiten una descentralización de ciertas funciones, no obstante las direcciones cuentan con los medios requeridos para la oportuna y eficiente atención de la demanda regional.

Las construcciones de la infraestructura social se desarrollan principalmente por terceros debido a los requisitos establecidos por la Ley 2051/03 de Adquisiciones, ley establecida para la compra de bienes y servicios, que en general impide la agilidad administrativa de la entidad, e imposibilita la programación ordenada de proceso de asentamientos de las familias en las nuevas parcelas adquiridas, puesto que en la generalidad de los casos los demandantes conforman campamentos a la vera de la propiedad donde las condiciones de vida es apremiante.

La organización para la producción es escasa, dado el alto grado de deterioro social y los niveles de educación con que cuenta los beneficiarios, por lo cual, previo al acceso se los registran y se condiciona la conformación de una organización básica, denominada Comisión Vecinal, la cual es la interlocutora del proceso de desarrollo básico inicial del asentamiento. Una vez superada esta etapa generalmente la misma desaparece puesto que aquellos que tenían el liderazgo de la reivindicación, ya no constituyen referente del proceso de desarrollo socio productivo.

A este efecto el INDERT, viene promoviendo organizaciones socio productivas Comités de Productores, en las colonias en las cuales se han superado la etapa inicial de asentamiento de forma a apoyarlos en los aspectos esenciales de la producción.

Una de las actividades relevantes en este aspecto constituye el desarrollo de microproyectos de transformación básica de la producción y el apoyo a la comercialización de productos.

Igualmente se promueven las formación de organizaciones para la sostenibilidad de las infraestructuras comunitarias tales como; las juntas de saneamiento que principalmente se aboca a la administración de los sistemas de agua potable, Comisión de Salud para apoyar los Puestos de Salud, la Cooperadora escolar que actúa en apoyo a la escuela etc.

D. Tipo De Propiedad

La legislación reciente permite la colectivización de la tierra pudiendo los beneficiarios optar por misma, o por unidades familiares o mixta. No obstante no existe hasta la fecha caso de solicitud de asentamiento asociativo ni mixto.

Actualmente dada la demanda en ciertas regiones de alto valor inmobiliario y con cercanías a centros urbanos importantes, se ha promovido la formación e asentamientos con lotes quintas, que pueden constituir modalidad exitosa dada la existencia de excelentes condiciones para el desarrollo de actividades de hortícola granjeras de carácter intensivo.

E. Infraestructura

La Infraestructura Extrapredial o Social que actualmente se hace disponibles son: sistemas de agua potable con un grifo en cada lote; escuelas con materiales cosido con 3 aulas, sala de administración, baño sexado; Puesto de Salud equipado de 80 m2; caminos de acceso internos; tendido eléctrico.

La infraestructura predial consiste en; apoyo a la vivienda mediante la provisión de chapas para el techo, loza sanitaria; en los casos en que el asentamiento dista de los centros de consumo y no posea materiales locales para la construcción, se está proveyendo a cada beneficiario de viviendas de 60 m2 consistente de dos cuarto un baño, galería, totalmente construido de material cosido.

III. IMPACTOS

A. Costos

El costo total por colonos es de 7.500 US\$ por beneficiarios, el precio de la tierra es el de mayor peso, su costo por familia promedio es de 5.000 US\$, la infraestructura social representa 1.500 US\$ (agua, caminos, escuelas, puesto de salud) en tanto que la asistencia social se halla en 1.000 (alimentos, herramientas), si a esto se le tuviera que agregar la casa que representa 2.500 US, el total asciende a 10.000 US\$.

B. Efectos De Los Asentamientos

En cada caso en el costo de asentamiento, debe de considerarse que la misma habilita a la creación de por lo menos 3 puestos de trabajo por unidad familiar, considerando a la pareja y un miembro de la familia mayor de edad. El desarrollo de los asentamientos genera externalidades tales como los trabajos para terceros asociados a las inversiones en infraestructura social y la contratación de mano de obra para ciertas labores ocasionales por parte de los asentados.

Naturalmente, a más de la seguridad alimentaria a partir de la producción de rubros de consumo, se comercializan los excedentes de estos así como los rubros propios de renta, generando dinamismos económicos, el surgimiento de ferias de productores y de ventas a la vera de los caminos. Mas allá de simple estímulo de la oferta de productos preferentemente el alimenticio, los asentados fomentan el mercado de consumo local comprando insumos, productos alimenticios, implementos, electrodoméstico etc.

IV. PRINCIPALES ENSEÑANZAS

- La importancia de formar el capital social como interlocutores del proceso
- La necesidad de evitar los sesgos políticos en el tratamiento de la demanda social
- La importancia de la adecuada identificación del beneficiario de la reforma agraria.
- La relevancia de promover la creación de organizaciones socio productivas autosustentable de manera a garantizar la sostenibilidad de la económica de los asentados y de la infraestructura social de los asentamientos.

V. PRINCIPALES DESAFIOS DE LA POLITICA DE TIERRA

A. De Orden Normativo Y De Coordinación Interinstitucional

Elaborar un Manual de Adjudicaciones que reglamente el orden de preferencia y establezca un orden de orden de puntuación para el otorgamiento de lotes a beneficiarios conforme a las disposiciones de estatuto agrario, a fin de evitar el acaparamiento de ciertos grupos de presión que actúan en detrimento de los verdaderos sujetos agrarios calificados (agricultores) con capacidad productiva.

Establecer normativa que prohíba el sub-fraccionamiento de lotes coloniales afectados a unidades productiva familiar, con fines especulativos o de mero loteamiento microfunduario, en cuanto dicha actividad exhiba una trasgresión a la función socio-económica de la tierra.

Elaborar mecanismos jurídicos-administrativos que eviten la desaparición de la Colonias y por ende de puestos de trabajos generados por la Reforma Agraria, por causa de reconcentración parcelaria de lotes coloniales liberados de restricción dominial, consiguientemente de libre oferta al mercado inmobiliario. Con esta medida se buscaría garantizar la sostenibilidad económica de la Agricultura Familiar Campesina, así como la sustentabilidad ambiental de los recursos naturales de las áreas coloniales, y sobre todo, la consolidación de la infraestructura social dotada por el estado en el marco de la Reforma Agraria

Establecer las pautas para el Catastro Agrario y Ambiental que exige la Ley Nro 2419/04, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, de forma tal a lograr la sistematización operativa y la generación de datos informatizados de los inmuebles que conforman el patrimonio del INDERT.

Promover la coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, para la formulación y aplicación de procedimientos que mejoren las condiciones institucionales, mediante la adopción de sistemas computacionales que integren "on line" no solo este organismo sino también en lo posible la Dirección General de Registros Públicos, de modo a organizar el régimen de control cruzado con los mencionados entes registrales, las informaciones jurídicas, administrativas y catastrales vinculadas a la implementación del Registro de Beneficiario (estatuido por la Ley 2419/04) y sus respectivas correlatividades con el sistema parcelario del INDERT.

B. De Orden Legislativo

Promover según lo prescripto en el Art. 2 inc h del Estatuto Agrario, la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra, consistente en el ajuste de la base imponible (valor fiscal de la tierra), de forma tal que los Gobiernos Departamentales y Municipales comprometan el porcentaje ampliado del impuesto inmobiliario a la inversión en infraestructura social en las colonias y generar una mayor dinámica y transparencia en el mercado de tierras.

Insistir en la aprobación de la propuesta de Ley remitida al Parlamento, respecto a la penalización de las ventas de los lotes adjudicados (venta de derechos en expectativas). En la cual se ha solicitado medidas punitivas tanto para el comprador, vendedor e instigador.

Trabajar en la formulación de algún mecanismo legal y administrativo que favorezca la titulación de propiedades ocupadas por mayor tiempo que el dispuesto en la legislación civil, por tanto sujeta a las consecuencias legales previstas por inacción, sea por que sus herederos u ocupantes: a) dejaron la sucesión intestada b) omitieron la apertura de juicio sucesorio o, c) obviaron el proceso de usucapión. La finalidad de esta consideración, recae en la necesidad de evitar las dificultades que representan para el ocupante a) la contratación

de los servicios profesionales (abogado, topógrafo) b) dilación judicial c) la onerosidad del impulso de esta vía y, d) el hecho de que la acción deba de promoverse personalmente en cada caso.

Penalizar la tenencia de excedentes fiscales en propiedades mayores, con la pérdida de parte proporcional de la propiedad, o mediante multas establecidas en base al valor proporcional de la misma.

Establecer una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones dominiales de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas. Esto se podría realizar con un mecanismo de exención tributaria para que la que los propietarios no corran con el costo de mensura y de los estudios dominiales. Con esto se lograría, la recuperación de las tierras objeto de apropiación indebida (títulos apócrifos y la detección de excedentes dentro de las mismas).

C. De Orden Constitucional

Posibilitar el pago de las expropiaciones (el valor tierra) con bonos del tesoro nacional en proporción según su superficie

Penalizar con la pérdida del derecho de la propiedad; el procesamiento, la tenencia o el cultivo, de drogas peligrosas (alucinógenas o entorpecentes) y el empleo de personas al margen de la legislación laboral (tema de orden constitucional)

VI. ESTRATEGIA Y POLITICAS DEL INDERT

A. Misión

El instituto tendrá por objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación conforme al mandato constitucional , Art. 114, 115, 116.

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

B. Visión

La visión institucional de INDERT se enmarca en la accesibilidad de la tierra propia para la familia campesina, en la generación de productos que generen rentabilidad y la sustentabilidad de económica; ofreciendo la suficiente infraestructura para la educación, salud y la vivienda, y la provisión de servicios que permitan el establecimiento de un espíritu solidario, organizado capacitado y proactivo para el desarrollo.

C. Política Social

La política social del INDERT se fundamenta en el desarrollo humano integral y sustentable, para cuyo fin debe garantizar la igualdad de oportunidades, equidad y justicia social en la distribución, tenencia y titulación de la tierra, y en el inicio del proceso de desarrollo autogestionario; para ello debe de acompañar las etapas de arraigo, empleo, ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas como condición prioritaria para la consolidación de la dignidad y el bienestar en plena coordinación con las demás entidades del sector.

D. Política Económica

La política económica del INDERT se basa en el suministro de un lote en condiciones de producción, en la extensión de incentivos para la generación de alimentos y en la promoción de rubros de renta agroindustrializados; así también en la asistencia técnica capaz de estimular la capacidad humana en los ámbitos de la organización, la capacitación y la gestión para las actividades productivas agropecuarias y su comercialización, a fin de reducir la brecha de la pobreza y la inequidad, y desarrollar modelos productivos innovativos de alto rendimiento en escala.

E. Política De Gestión

Los lineamientos de gestión se sustentarán en dos principios estratégicos: el de igualdad de oportunidades y el de priorización de los pobres extremos. Para dicho efecto se emplearán criterios de focalización de los planes de subsidios diferenciados, con especial énfasis en financiamiento de proyectos productivos (alimentos y renta) servicios sociales básicos. Las etapas de promoción y desarrollo se impulsarán en aquellas colonias que presenten características de rápido crecimiento, a fin de generar condiciones de consolidación organizativa, productiva, comercial y de gerenciamiento autogestionario.

F. Política De Focalización

La política institucional del INDERT se centrará en la población campesina en situación de pobreza que vivan en las colonias, asentamiento o las considerada sin tierra, priorizando las familias agricultoras, las mujeres jefas de hogar, y los jóvenes con vocación para el trabajo agropecuario y forestal, a quienes se brindará las capacidades para situarse en el umbral del desarrollo mediante estrategias y acciones institucionales guiadas por un modelo gerencial, es decir, por programas planes y proyectos, tendientes a la consecución de resultado por objetivos.

G. Política De Prevención Y Administración De Conflictos

El INDERT tratará en todo momento prever las situaciones de conflicto por la tierra y en el caso que hubieran tratará de administrarla adecuadamente utilizando como instrumento: instancias interinstitucionales de análisis de propuestas y de decisiones a través del:

- Dialogo
- La participación de las partes o sectores involucrados
- Las búsqueda de un consenso a fin de reestablecer y mantener la paz social

H. Políticas De Promoción Del Desarrollo Rural

Fomentar el incremento del mercado inmobiliario rural mediante mecanismos fiscales que se ajusten gradativamente, de manera a permitir la colocación de una mayor cantidad de tierras improductivas al mercado de tierra y la conformación de más unidades productivas

Ajustar permanentemente a la luz de nuevas realidades las pautas de distribución de la tierra, insistiendo en su función eminentemente democratizadora.

Racionalizar la participación de los demás entes del estado en la provisión de los recursos complementarios requeridos para favorecer el arraigo, mediante su convergencia en el desarrollo de acciones prioritarias en espacio y tiempo, (investigación, extensión rural, infraestructura de servicios sociales) lo cual implica:

- Fortalecer las capacidades de las familias asentadas a través de acciones que promuevan el fortalecimiento de la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo (acciones participativas, proyectos asociativos, conformación de organizaciones de desarrollo).
- Promover acciones que aprovechen el eslabonamiento intersectorial (generación de valor agregado mediante agroindustrias)
- Apoyar la diversificación del ingreso familiar propiciando actividades productivas que las realice el núcleo familiar
- Establecer prerrogativas que permitan una intervención eficaz del ente de aplicación de Estatuto Agrario y articularla con las demás leyes concordantes y con las demás autoridades de aplicación.
- Privilegiar el acceso a la tierra a personas calificadas para el efecto (agricultores) de manera a que la tierra sea utilizada como factor de producción y no como un bien de capital ambicionado por desocupados rurales que buscan su negociación.
- Genera modelos de desarrollo que permitan reducir y eliminar la dependencia del poder económico centralizado. Mayor participación en la labor de desarrollo de los gobiernos regionales

En suma un modelo incorporador centrado en la promoción del bien común sin exclusiones que se integren socialmente en el cuerpo social de la Nación de manera a democratizar los sistemas de acceso a la tierra y neutralizar el descontento social de sector.

I. Lineamientos Estratégicos

- Diseño y aplicación de modelos innovativos de reforma agraria construido sobre 3 variables claves: tierra, titulación y arraigo.
- Aplicación combinada de incentivos y subsidios inicial de arraigo a nivel familiar y asociativo con el objetivo de:
 - Generar empleo e ingresos
 - Proveer servicios sociales básicos
 - Reducir la extrema pobreza mediante la consolidación socio productiva de las familias campesina agricultora.
- Fortalecimiento de las oficinas regionales descentralizadas.
- Documentaciones informatizadas de los procesos técnicos financieros y administrativos
- Promoción de la participación ciudadana para el desarrollo y consolidación de las organizaciones para la conformación del capital social.
- Capacitación permanente y evolutiva del personal y de los agentes de cambio social de las colonias y asentamientos.