

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**MECANISMOS PERTINENTES PARA UNA DISTRIBUCIÓN MÁS EFICIENTE Y
EQUITATIVA DE TIERRAS RURALES EN EL PARAGUAY, A TRAVÉS DEL ESTADO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

MÁXIMO FERNANDO ENRIQUE BARRETO CHAMORRO

PROFESOR GUÍA:

JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

MARCELA VALERIA AEDO AEDO

ROMUALDO HERNÁNDEZ ASTUDILLO

SANTIAGO DE CHILE

2014

Resumen:

En el Paraguay la necesidad de una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales sigue siendo un problema real y actual. Ella consiste en encaminar y propiciar las condiciones que conduzcan a la producción agraria a reducir la desigualdad, la pobreza y la falta de poder político.

Lo anterior contribuye asimismo al Desarrollo Rural (o del campo) sustentable, que incluya todos los aspectos de realización de la persona: el social, el político, el cultural, el ambiental y el económico, cosa que actualmente está muy lejos de la realidad en el Paraguay.

Para ello, el Estado debe adoptar medidas urgentes de manera a paliar este problema que aqueja, ya hace tiempo, al Paraguay. Sin dudas el objeto primordial es la agricultura familiar campesina y todas las políticas de desarrollo deben enfocarse en ella.

El estudio de caso tiene como objetivo principal identificar y proponer mecanismos para una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales en el Paraguay a través del Estado. Se encuentra estructurado de la manera siguiente: en el *primer capítulo* se presenta y examina la situación de la tenencia de la tierra, una breve descripción de la estructura poblacional y la problemática actual del Paraguay. En el *segundo capítulo*, se presenta el marco conceptual a ser empleado. En el *tercer capítulo*, se exponen los antecedentes, el contexto histórico y actual, los principales actores y se analiza brevemente el mercado de tierras. En el *cuarto capítulo*, se presenta el análisis metodológico, la operacionalización y resultados de las entrevistas. Y, por último, en el *quinto capítulo* se exponen las conclusiones y recomendaciones.

El Estudio de caso realizado es de tipo descriptivo. La metodología de investigación utiliza el enfoque cualitativo, para este caso en primera instancia se recurrió a la revisión bibliográfica de fuentes secundarias como medio de obtención de datos y en una segunda fase se realizó entrevistas semi estructuradas a representantes de distintos sectores, representantes del Gobierno, líderes de organizaciones campesinas, representantes de organizaciones no gubernamentales y académicos y expertos.

Las preguntas que guiaron esta investigación son: ¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra? ¿Qué rol debe asumir el Estado para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay? Partiendo de la hipótesis de que el Estado, como actor principal, debe estructurar políticas que en su conjunto ayuden a lograr un mayor desarrollo del sector rural.

La investigación concluye con algunas recomendaciones que acerca del sistema de tenencia de la tierra, como promover una gobernanza responsable, entre otras. La necesidad de una Reforma Agraria de carácter integral y de una correcta focalización de la población objetivo. En cuanto al sistema de distribución de tierras, definir criterios técnicos, sociales y productivos y mejorar el sistema de catastro. Y por último, en cuanto a la concentración y extranjerización de la tierra, se destaca la necesidad de internalizar el problema, adaptando el marco normativo, entre otros.

Agradecimientos:

Doy gracias, desde lo más profundo de mí ser a Dios Todopoderoso, por las inmensas gracias y bendiciones que me ha prodigado durante toda mi vida y hoy especialmente por este anhelado logro alcanzado. “Si Dios está conmigo quién contra mí” Romanos 8/31.

A mi queridísima madre, Doris, por haber sido mi compañera de vida, gracias por su amor, el constante estímulo y por haberme ayudado cada día a ser un mejor estudiante, un mejor hijo y una mejor persona, mil gracias.

A mi abuela, Francisca, a mis hermanos, Eduardo y Lucero, por su amor y apoyo incondicional en todo momento; a mis tíos, primos y amigos que me ayudaron en el desarrollo de esta etapa tan importante de mi vida, sin ellos no habría podido lograrlo, infinitas gracias.

A mis Tutores, María Pía Martin y Jorge De La Fuente Olgún, por haber dedicado su preciado tiempo a ayudarme en la realización de este trabajo y por transmitirme sus conocimientos.

Tabla de contenido

Capítulo I: Introducción al Estudio de Caso.....	1
Introducción:	1
Tema:.....	5
Problema:	5
Pregunta de Investigación:	6
Objetivo general:.....	6
Objetivos específicos:	6
Metodología:	6
Resultados esperados:	7
Capítulo II: Marco Conceptual	8
Importancia de la tenencia de la tierra (FAO, 2003):	8
Tenencia de la tierra (FAO, 2003):	9
Acceso a la tierra (FAO, 2003):	11
Seguridad de la tenencia (FAO, 2003):.....	13
Capítulo III: Antecedentes	15
1 Análisis de la tenencia de la tierra:	15
1.1 Antecedentes históricos:	15
1.2 Actual sistema de tenencia de la tierra:.....	17
1.3 Principales Actores (Stakeholders):	21
2. Análisis del mercado de tierras rurales:	21
Capítulo IV: Análisis Metodológico	23
Operacionalización:	23
Resultados de las entrevistas:	27
1. Tenencia de la tierra:.....	27
2. Reforma Agraria:	32

3. Sistema de distribución de tierras:	35
4. Concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra:	36
5. Otros aspectos:	42
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones	45
Bibliografía	49
Anexos	51
Pauta de entrevistas	51

Índice de tablas:

Tabla I 1 Situación de la tierra.....	4
---------------------------------------	---

Índice de gráficos:

Gráfico I 1 Barómetro mundial de la equidad en la tenencia de la tierra, FAO (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).....	2
--	---

Gráfico I 2 Distribución de la población en el Paraguay, por zonas urbana y rural, desde 1962 a 2008. Elaboración propia a partir de Geografía del Paraguay (Chamorro, 2008).	3
---	---

Gráfico I 3 Propiedad de la tierra de acuerdo con la superficie censada y con la cantidad de fincas. Elaboración propia a partir de datos del Censo Agropecuario Nacional del 2008.	5
--	---

Índice de Ilustraciones:

Figura II 1 Flujo de activos para contar con medios de vida sostenibles. Adaptado de FAO (2003, p. 6).....	9
--	---

Figura III 1 Análisis de actores. Elaboración propia.	21
--	----

Índice de Cuadros:

Cuadro III 1 Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en el Paraguay.....	15
--	----

Cuadro IV 1 Metodología.....	25
------------------------------	----

Cuadro V 1 Recomendaciones.....	46
---------------------------------	----

Capítulo I: Introducción al Estudio de Caso

Introducción:

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (de aquí en adelante FAO), el Paraguay es el país con la segunda mayor concentración de tierras en el mundo, ya que el 2,6 % de los propietarios detentan el 85,5 % de la superficie agraria.

Según se observa en el Gráfico N° 1, el barómetro mundial de la equidad en la tenencia de la tierra elaborado por la FAO da cuenta de siete países sudamericanos. De estos, es Paraguay el que exhibe el mayor coeficiente de concentración de la propiedad rural (0,93), seguido por Venezuela (0,88), Perú (0,86) y Brasil (0,85). Mejor posicionado se encuentra Uruguay, siendo el representante de la región que presenta la mayor equidad en la tenencia de la tierra, con un índice de Gini de 0,79.

Se observa también en el otro extremo a Noruega (0,18), siendo la que presenta la mayor equidad en la tenencia de la tierra, seguido por los países escandinavos Finlandia (0,26) y Suecia (0,32).

Es importante destacar que una distribución equitativa de la tierra está relacionada con el crecimiento sostenido, la buena gobernabilidad y las oportunidades de los habitantes de un país. Es por ello que los Estados deben adoptar políticas de tierras que aseguren los derechos de propiedad, promuevan el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de las tierras y los territorios, al igual que fomenten su distribución equitativa. Por otro lado, existen argumentos razonables para afirmar que en aquellos lugares donde la distribución de la tierra es altamente desigual y hay grandes cantidades de tierra productiva subutilizada, por lo general, coexisten altos niveles de desigualdad y pobreza (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).

Teniendo en cuenta el Gráfico 1.2, se observa que en 1972 la población del Paraguay era mayoritariamente campesina. El 63% se encontraba en las áreas rurales, mientras que en las áreas urbanas se encontraba sólo el 37% de los habitantes. Como se puede constatar en los datos, apenas en 40 años dicha situación cambió drásticamente, prácticamente se ha invertido, al año 2008 las personas que residían en las áreas urbanas representaba casi el 60%. Posteriormente la tendencia se mantuvo y el porcentaje de población rural disminuyó aún más.

Las tendencias actuales develan que el crecimiento de la población en las ciudades parece no tener vuelta atrás. La mayor concentración de la población se da en la ciudad de Asunción (Capital del Paraguay) y en el Departamento Central. Por ejemplo, se puede mencionar que entre 1972 y 2002 la cantidad de habitantes del departamento Central aumentó en un 400%, lo que constituía que solo en Central se concentraba el 26% de la población total del país.

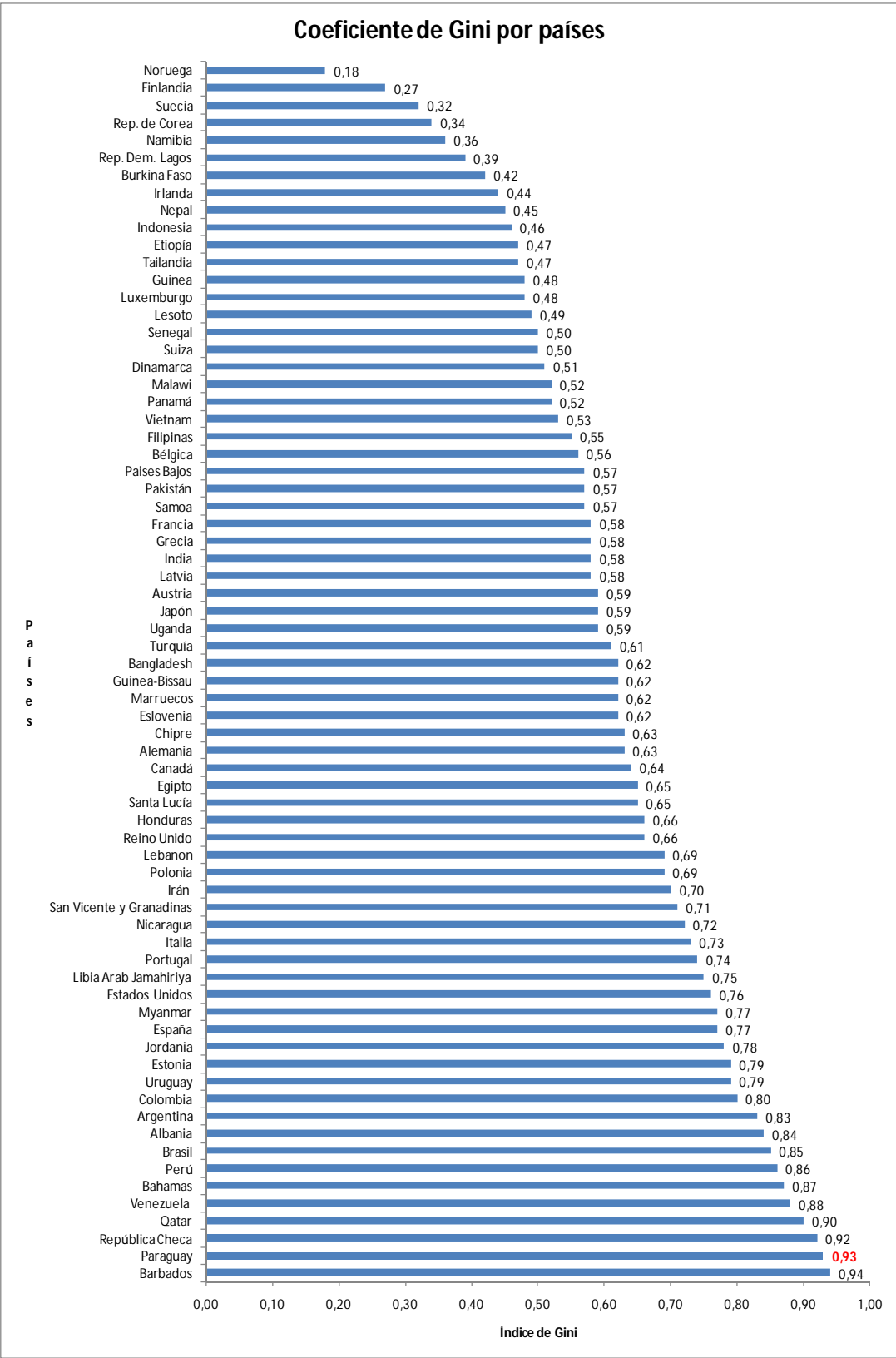


Gráfico I 1 Barómetro mundial de la equidad en la tenencia de la tierra, FAO (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012)

Las comunidades campesinas se fueron desintegrando con el correr de los años, han desaparecido comunidades enteras, mientras que en las ciudades se fue generando una proliferación de asentamientos urbanos, que pasaron a constituirse en cinturones de pobreza, conocidos comúnmente como los “sin tierra” o los “sin techo”.

Las causas y las consecuencias de este flujo migratorio campo-ciudad son varias. Una de las causas es el acceso a la tierra. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2009 se pudo constatar que del total de familias que vivían en las zonas rurales, alrededor del 50% no tenía acceso a la tierra, siendo ésta su principal medio de producción para poder subsistir y desarrollarse en condiciones dignas. Por otro lado, este proceso de transformación de un país campesino a urbano, no fue acompañado por un proceso de industrialización ni creación de fuentes de empleo.

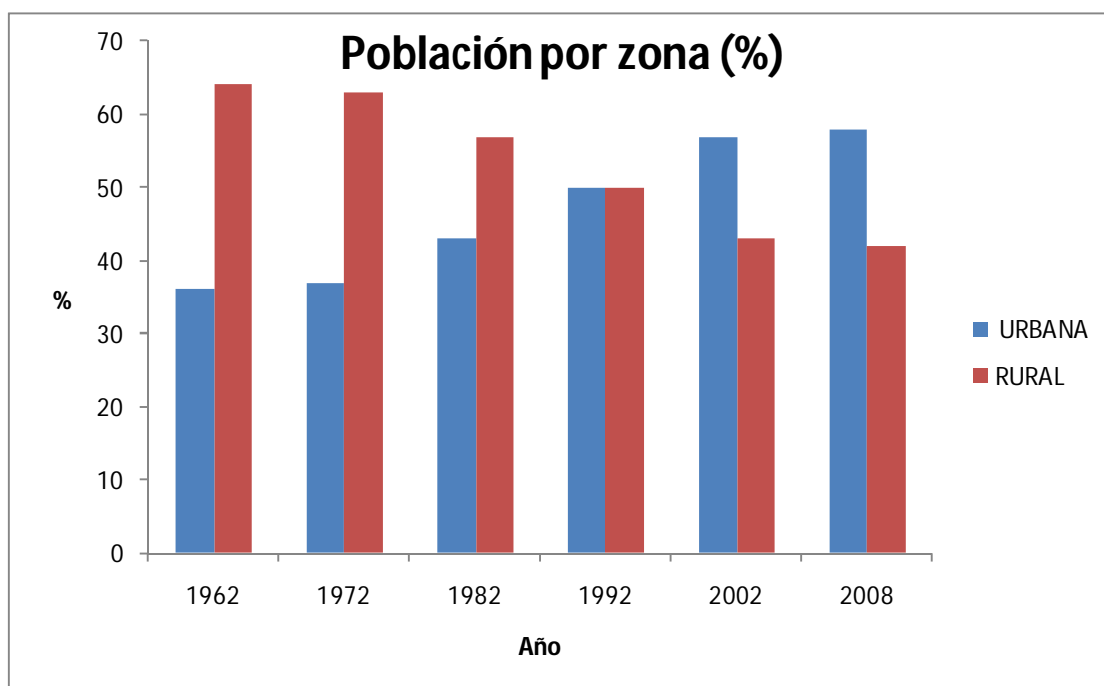


Gráfico I 2 Distribución de la población en el Paraguay, por zonas urbana y rural, desde 1962 a 2008. Elaboración propia a partir de Geografía del Paraguay (Chamorro, 2008)

Según la FAO, en un informe presentado en octubre del 2012, estimaba que el 25% de la población paraguaya pasa hambre, principalmente en zonas rurales y en las comunidades indígenas. La tierra en Paraguay constituye un problema con raíces profundas e históricas y que ha tenido hasta el momento nefastas consecuencias y el Estado no ha brindado respuestas eficientes a dicho problema.

Por lo tanto, la problemática de la tierra es compleja, antigua pero vigente. Histórica, porque no fue resuelta en el pasado y sus consecuencias se siguen manifestando en la actualidad, apañadas por la impunidad e injusticia imperantes en el sistema.

Según un informe presentado por la Comisión Verdad y Justicia al ex presidente Fernando Lugo, en el cual se examinó las adjudicaciones de tierra rural y los títulos de propiedad respectivos otorgados por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, a fin de determinar si las adjudicaciones y el otorgamiento de los títulos

de propiedad se habían hecho conforme a las leyes que rigen la materia y si habían reunido los presupuestos legales requeridos vigentes al momento de las concesiones de referencia, desde 1954 hasta el año 2003, se pudo constatar que de todas las tierras adjudicadas en dicho periodo, el 64,1% presentan irregularidades.

La justicia paraguaya debe hacerse cargo del problema de reparto y adjudicación ilegal de la tierra. Paraguay posee una superficie total de 40.625.200 hectáreas, de las cuales las tierras consideradas mal habidas representan aproximadamente el 19,3% del territorio nacional.

Otro fenómeno que se da en la situación de la tenencia de la tierra en el Paraguay se conoce como la extranjerización. Según una investigación que data del 2009, la cantidad de tierras que se encuentra en manos de productores extranjeros es casi igual al porcentaje que corresponde a las tierras mal habidas

Según la FAO, al menos 25% de las tierras en Paraguay están en manos de empresarios extranjeros. En los últimos años las empresas transnacionales y los gobiernos intensificaron el aparcamiento de enormes superficies de tierras en América Latina, siendo Paraguay un caso extremo, lo que supone según el ex director de la FAO Jacques Diouf: *“El riesgo de crear un pacto neocolonial de provisión de materias primas sin valor agregado”*.

Como el caso de las tierras mal habidas, en el que hay un problema legal y la falta de justicia, actualmente no existen leyes que regulen la venta de tierras a extranjeros, si bien, no pueden ser beneficiarios de la reforma agraria, aún así logran acceder a grandes superficies de tierra a través de intermediarios, como se verá más adelante. Se debe mencionar también, las deficiencias que presenta el sistema de catastro nacional, que en muchos casos no permite conocer las propiedades, sus dueños y sus extensiones reales. En definitiva, no se cuenta con estos datos ni informaciones precisas.

Tal como se observa en la tabla 1.1, si se suman los números de tierras mal habidas y las tierras en manos de extranjeros, se obtiene un total de 15.441.794 hectáreas.

Tabla 1.1 Situación de la tierra

SITUACIÓN DE LA TIERRA	SUPERFICIE (HAS)
Tierras Mal Habidas (1989-2993)	7.733.594
Tierras en manos de extranjeros	7.708.200
Total de Hectáreas	15.441.794

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Final de la Comisión Verdad y Justicia del Paraguay (2008).

La concentración de tierras en el Paraguay constituye un problema grave, que genera exclusión y desigualdad. Como se observa en el Gráfico 1.3, el 85,5% de las tierras aptas para la agricultura y la producción forestal, están en manos del 2,6% de los propietarios mayores a 500 hectáreas. Mientras que el 6% está en manos de los pequeños agricultores con menos de 50 hectáreas.

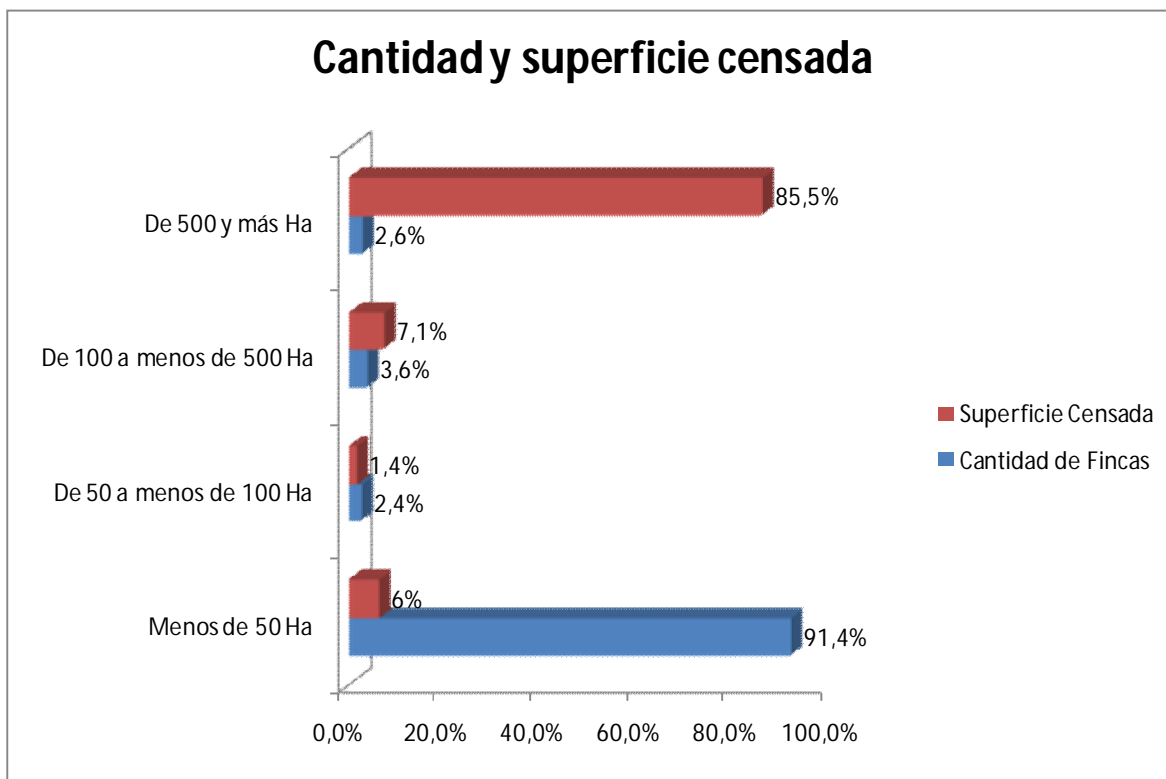


Gráfico 1.3 Propiedad de la tierra de acuerdo con la superficie censada y con la cantidad de fincas. Elaboración propia a partir de datos del Censo Agropecuario Nacional del 2008.

La situación planteada exige que se lleven a cabo políticas públicas y sociales que apunten hacia una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales, y el rol principal debe asumirlo el Estado a través de las Instituciones encargadas, aplicando los mecanismos más pertinentes que efectivamente mejoren dicha situación. Cuáles deben ser esos mecanismos constituye el objeto de estudio de esta investigación.

Para ello es importante la realización de un análisis económico de la situación actual de la tenencia de la tierra y el rol que debe asumir el Estado, que ayude a estructurar políticas adecuadas de procedimiento y mejora en el acceso, la seguridad y la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra.

Tema:

Desarrollo Rural. Reforma Agraria. Tenencia de la tierra.

Problema:

El alto índice de concentración en la propiedad de la tierra en el Paraguay.

Pregunta de Investigación:

¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra? ¿Qué rol debe asumir el Estado para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay?

Objetivo general:

Identificar y proponer mecanismos para una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales en el Paraguay a través del Estado.

Objetivos específicos:

1. Presentar un diagnóstico referente a la situación actual de la tenencia de la tierra en el Paraguay.
2. Analizar el marco normativo e institucional paraguayo en cuanto al sistema de distribución y a la regulación de la tenencia de la tierra.
3. Identificar cuáles son las variables más relevantes que se deben considerar en un sistema de distribución de tierras.
4. Desarrollar una propuesta de política pública sobre la tenencia de la tierra apuntando a una distribución más eficiente y equitativa.

Metodología:

El Estudio de caso realizado es de tipo descriptivo, puesto que busca describir las características principales del tema de estudio y luego realizar una propuesta; todo lo anterior basado en principios teóricos. La metodología de investigación utiliza el enfoque cualitativo, para este caso en primera instancia se recurrió a la revisión bibliográfica de fuentes secundarias como medio de obtención de datos y en una segunda fase se realizará entrevistas semi estructuradas a actores clave.

Para la segunda fase, que corresponde a la realización de entrevistas semi estructuradas, se seleccionó a representantes de distintos sectores sociales. Se procederá a entrevistar a 4 grupos segmentados en: 1. Representantes del Gobierno (altos directivos de instituciones públicas encargadas); 2. Miembros de las principales organizaciones campesinas; 3. Directivos de organizaciones no gubernamentales (ONG); y 4. Representantes de la academia y expertos en la materia.

Una vez reunidos los datos serán integrados en una base, la cual será analizada para determinar los significados y describir el fenómeno estudiado desde el punto de vista de sus actores. El análisis de datos será ajustado a la recolección, el mismo se fundamentará en la inducción analítica y se basará en cada caso o actor entrevistado y sus manifestaciones. La información será descrita y se desarrollará los temas más relevantes.

Finalmente, se codificará la información de acuerdo a lo establecido en el marco teórico y se agrupará en grandes categorías para facilitar el reporte de datos a través de la narración, esquemas y diagramas.

Resultados esperados:

Se espera que la realización del presente estudio de caso sea de gran importancia debido a la gran deuda existente con la población rural en cuanto a la aplicación de políticas públicas y sociales que permitan un mayor desarrollo de este sector. El Estado, como actor principal, debe estructurar políticas que en su conjunto ayuden a llevar a cabo de la mejor manera este proceso.

En diálogo con lo anterior, se pretende realizar un análisis exhaustivo acerca de la distribución de tierras a lo largo del tiempo, los sistemas que han sido utilizados hasta la actualidad, considerando características como las condiciones de acceso, la seguridad en la tenencia y la gobernanza responsable. En una primera instancia se busca plantear la importancia del problema y la magnitud del mismo y tener un panorama claro de la situación actual. Finalmente se realiza una propuesta de política pública con la presentación de los mecanismos que deberá aplicar el Estado para desconcentrar la tenencia de la tierra y redistribuirla a favor de los más desposeídos.

Capítulo II: Marco Conceptual

Importancia de la tenencia de la tierra (FAO, 2003):

En general, el sistema de tenencia de la tierra condiciona aspectos importantes de la vida como la sostenibilidad ambiental, los conflictos sociales y la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables y al mismo tiempo dichos aspectos afectan al sistema.

El acceso a activos como la tierra, además del acceso a los mercados y otras oportunidades socioeconómicas, ayuda a los individuos y familias a disponer de un cierto grado requerido de seguridad alimentaria. Generalmente, según si las personas cuentan con amplios o limitados derechos sobre la tierra, son más o menos capaces de disfrutar de medios de vida sostenibles; la situación es aún peor para aquellos que se encuentran desposeídos de tierra alguna.

Se entiende por medio de vida sostenible, a aquel que puede resistir las presiones y crisis y recuperarse después de ellas y mantener o aumentar sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro, sin poner en peligro la base de recursos naturales. La tenencia de la tierra es crucial para el desarrollo rural, porque permite a la población disponer de un activo importante a través del cual se puede acceder a otros activos y de esa manera disfrutar medios de vida sostenibles.

El activo más común utilizado para producir alimentos destinados al autoconsumo por parte de las familias resulta de la combinación de derechos de propiedad sobre la tierra y mano de obra. Asimismo, esto posibilita la producción de cultivos comerciales que permiten sufragar otras necesidades relacionadas con salud y educación, por ejemplo.

Como se observa en la Figura 2.1, para contar con medios de vida sostenibles se necesita del acervo de tierra y mano de obra, recursos naturales, capital social, humano y financiero y activos físicos. Por ello, los derechos sobre la tierra constituyen uno de los recursos más poderosos con que deben contar las personas para aumentar y ampliar su dotación de otros activos.

La importancia en la tenencia de la tierra se extiende a las intervenciones de desarrollo rural basadas en un enfoque de derechos, en el sentido de buscar la eliminación o reducción de las causas que impiden o dificultan a las personas el disfrute de sus derechos. La FAO manifiesta que:

“Los derechos sobre la tierra son con frecuencia un elemento vital cuando los hogares rurales tratan de equilibrar sus capacidades y activos y determinar las estrategias resultantes para hacer frente a sus necesidades diarias de producción y seguridad alimentaria. No obstante, esos derechos no son sólo una fuente de producción económica sino también la base de relaciones sociales y valores culturales, además de un factor de prestigio y con frecuencia, de poder. Las resultantes redes sociales construidas dentro de un grupo social y cultural específico son un activo muy importante para garantizar la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los hogares rurales”.



Figura II 1 Flujo de activos para contar con medios de vida sostenibles. Adaptado de FAO (2003, p. 6).

Tenencia de la tierra (FAO, 2003):

La tenencia de la tierra es la relación que existe entre personas (individuos o grupos) con respecto a la tierra, que puede ser definida en forma jurídica o consuetudinaria. Es un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse los derechos de propiedad de la tierra dentro de las sociedades. Definen los derechos de utilización, control y transferencia de la tierra, así como las responsabilidades y limitaciones. Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién, durante cuánto tiempo y bajo cuáles circunstancias puede utilizar dicho recurso.

La tenencia de la tierra tiene un carácter multidimensional, ya que engloba aspectos sociales, económicos, políticos, institucionales, jurídicos y técnicos. Las relaciones de tenencia de tierra pueden estar bien definidas en un marco jurídico, lo que permite la exigibilidad ante un tribunal judicial, o fuera de dicho marco mediante estructuras consuetudinarias dentro de una comunidad. Cuando estos derechos están mal definidos y se producen ambigüedades, se prestan para abusos.

Categorías de la tenencia de la tierra:

1. Privada: Asignación de derechos a una parte privada, que puede ser un individuo, una pareja casada, un grupo de personas o una persona jurídica.
2. Comunal: Derecho colectivo dentro de una comunidad en que cada miembro tiene derecho a utilizar independientemente las propiedades de la comunidad.
3. De libre acceso: No hay exclusividad ni rivalidad y no se asignan derechos específicos a nadie. El acceso está generalmente abierto a todos y todos gozan de libre acceso a los recursos, en este contexto pueden incluirse bosques, pastizales y las actividades marinas (alta mar).

4. Estatal: Los derechos de propiedad pertenecen a una autoridad del sector público.

Componentes de los derechos de propiedad:

1. Derechos de uso: Se refieren a la utilización de la tierra, sea para el pastoreo, la producción de cultivos de subsistencia, la recolección de pequeños productos forestales, etc.

2. Derechos de control: Tienen que ver con las decisiones que se toman sobre la forma de utilizar la tierra, en particular qué cultivos plantar y beneficiarse financieramente de la venta de los mismos, etc.

3. Derechos de transferencia: Relacionados a la venta o hipoteca de la tierra, cesión, transmisión a través de la herencia o reasignaciones de derechos de uso y control.

Administración de tierras:

Es la forma en que se aplican y ponen en práctica las normas relativas a la tenencia de la tierra. Esta administración puede ser formal e informal, y comprende una gran variedad de sistemas y procesos:

1. Derechos sobre la tierra: Asignación de derechos inmobiliarios; delimitación de las parcelas sobre las que se reconocen determinados derechos; transferencia de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación o herencia; adjudicación de casos dudosos y conflictos referentes a los derechos y límites de las parcelas.

2. Reglamentación del uso de la tierra: Planificación del uso de la tierra, observancia de las normas y resolución de los conflictos sobre utilización de la tierra.

3. Valoración de la tierra e impuestos: Recaudación de ingresos mediante formas de valoración de la tierra y de tributación y resolución de los conflictos relativos a la valoración de la tierra y a los impuestos.

Un factor muy importante para una administración eficaz es la información sobre la tierra, las personas y sus derechos, ya que los derechos a la tierra no existen de forma física y deben representarse de alguna manera. En un contexto legal formal, la información sobre los derechos se mantiene mediante sistemas de registro de tierras y catastros, que pueden adoptar diversas formas, sean de individuos, familias, comunidades, el Estado u organizaciones comerciales y de otra índole. En un entorno informal o de tenencia consuetudinaria, la información puede ser conservada en forma no escrita dentro de una comunidad mediante la memoria colectiva y el uso de testigos. En algunas comunidades, aquellos que poseen estos derechos informales pueden contar con pruebas informales, es decir, documentos aceptados por la comunidad pero no por la administración pública oficial.

Otro factor fundamental para una administración eficaz constituye la observancia de las normas o su protección, ya que la exigibilidad de su cumplimiento otorga valor a los derechos sobre la tierra. Este componente permite proteger los derechos reconocidos de una persona frente a las actuaciones de los demás, a través del Estado o de la

comunidad mediante el consenso social. Un régimen estable de tenencia de la tierra es aquel en que los resultados de las medidas de protección son relativamente fáciles de prever. En un contexto legal formal, los derechos pueden imponerse mediante el sistema de tribunales y otros mecanismos semejantes. En los casos de tenencia consuetudinaria, los derechos pueden imponerse a través de los líderes tradicionales. En ambos casos, se puede inducir a las personas a reconocer los derechos de los demás mediante mecanismos informales, como la presión comunitaria. Quienes están en conocimiento de sus derechos y saben cómo proceder cuando éstos se infringen están en mejores condiciones para proteger sus derechos de quienes no tienen esa información.

Procedimientos para gestionar la información sobre los derechos y su protección:

1. Derechos sobre la tierra: Determinación de las condiciones de transferencia de una parte mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación y herencia.
2. Reglamentación del uso de la tierra: Determinación de la forma en que deben planificarse e imponerse los controles sobre la utilización de la tierra.
3. Valoración de la tierra y carga tributaria: Determinación de metodologías para valorar y gravar la tierra.

Actores que intervienen en la administración de tierras:

1. Regímenes de tenencia consuetudinarios: Los líderes tradicionales desempeñan el papel principal en la administración de tierras, en lo que respecta a la asignación de derechos y a la resolución de conflictos.
2. Regímenes formales: Organismos de administración que incluyen oficinas de registro, agrimensura, los sistemas de ordenamiento territorial rural y urbano y los de valoración e imposición territorial, así como los sistemas judiciales. Cuando el Estado reconoce la tenencia consuetudinaria, se establecen vínculos funcionales entre los organismos públicos y consuetudinarios de administración de tierras.

Según la FAO, la formalización de la administración de los derechos sobre la tierra contribuye al desarrollo económico, por que brinda mayor seguridad en la tenencia de la tierra y mayor facilidad de acceso al crédito, lo que ofrece a los agricultores el incentivo y la capacidad de invertir en mejoras a las tierra. Asimismo, la administración formal constituye un medio para impulsar el mercado inmobiliario, que permite utilizar la tierra de manera eficiente.

Acceso a la tierra (FAO, 2003):

El acceso a la tierra se basa muchas veces en la costumbre, es el caso de la población rural pobre y de las comunidades indígenas. Los derechos consuetudinarios a la tierra se crean, por ejemplo en las sociedades indígenas, siguiendo sus tradiciones y a través de procedimientos en que los líderes tradicionales asignan derechos de uso a la tierra a los miembros de la comunidad. Estos derechos de acceso pueden tener origen en el uso de la tierra durante un largo período de tiempo. Muchas veces son derechos

adquiridos mediante ocupación ancestral y utilización de la tierra por sociedades tradicionales. Aquí lo que da acceso al derecho es el desbroce original de la tierra y la colonización por parte de los antepasados.

Existen diversas estrategias para conseguir acceso a la tierra:

1. Compra.
2. Prescripción/Usucapión: Adquisición de derechos mediante la posesión durante un período de tiempo determinado.
3. Arrendamiento: Pago de un alquiler al propietario.
4. Aparcería: Acceso a la tierra a cambio del pago de un porcentaje de la producción al propietario.
5. Herencia.
6. Invasión ilegal.

El acceso también se puede dar de forma sistemática mediante intervenciones de reforma agraria por parte del gobierno, que en general constituye una política utilizada para corregir injusticias históricas y distribuir la tierra de forma más equitativa. Las intervenciones de reforma agraria son comunes cuando existe una alta concentración de la propiedad en un número relativamente pequeño de propietarios y la tierra está improductiva o insuficientemente aprovechada. Un tipo importante de reforma agraria es la restitución de tierra, otras intervenciones pueden basarse en programas de redistribución de la tierra, que tienen como objetivo ofrecer a la población rural pobre acceso a la tierra y promover la eficiencia y la inversión en agricultura. En un mundo ideal, estos programas deberían ser acompañados con servicios agrícolas subvencionados de extensión y crédito y también de ser necesario con asistencia técnica y provisión insumos.

Las reformas agrarias redistributivas impuestas por el Estado, consisten en tomar las tierras de los grandes terratenientes y transferirlas a los campesinos sin tierras o con escasas posesiones. En algunos casos los propietarios reciben indemnizaciones, pero no siempre. Otras reformas han beneficiado a los arrendatarios que trabajan la tierra, cambiando la estructura de la propiedad de la tierra transformando a los arrendatarios en propietarios, son modificar la estructura de las explotaciones. En otras circunstancias, las reformas suponen el reasentamiento de los beneficiarios en las tierras expropiadas y la creación de nuevas operaciones de explotación agrícola.

Las iniciativas más recientes de reforma agraria suponen una negociación entre los beneficiarios y los propietarios, donde se pacta la compra de la tierra utilizando fondos aportados por el Estado en forma de donaciones, subvenciones o préstamos. Existen algunos requisitos, normalmente los beneficiarios o futuros colonos deben constituir un grupo que identifique la tierra idónea, negocie la compra con el propietario/vendedor, formule un proyecto que reúna las condiciones necesarias para recibir donaciones estatales y/o crédito y determine cómo se va a asignar la tierra entre los miembros del grupo y cuáles serán las correspondientes obligaciones de pago.

Existe un amplio consenso en que la reforma agraria desempeña un papel importante en el desarrollo rural cuando la concentración de la propiedad es alta, pero existe una gran controversia sobre cuáles deben ser los mecanismos para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra, y es esta la pregunta que guía la investigación.

Seguridad de la tenencia (FAO, 2003):

La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. La seguridad de la tenencia permite a los hogares tener la capacidad de garantizar alimentos suficientes y disfrutar de medios de vida sostenibles.

La seguridad de la tenencia no puede medirse directamente y en buena medida depende de la percepción de los propios interesados. Los atributos de la seguridad de la tenencia pueden cambiar de un contexto a otro. Por ejemplo, una persona puede tener derecho a utilizar una parcela de tierra durante un período de cultivo de seis meses y esa persona está protegida frente al riesgo de desahucio durante ese tiempo, la tenencia es segura. Por extensión, la seguridad de la tenencia puede referirse a la duración de la misma, en el contexto del tiempo necesario para recuperar el gasto de inversión. Así, una persona con derechos de uso de seis meses no plantará árboles, no invertirá en obras de riego ni adoptará medidas para evitar la erosión de los suelos, ya que el tiempo es demasiado breve para que pueda beneficiarse de dicha inversión. Esa forma de tenencia resulta insegura para inversiones a largo plazo, aun cuando sea segura para inversiones de corto plazo.

Algunos argumentan que la plena seguridad sólo puede darse cuando hay plena propiedad privada, ya que los derechos se mantienen por un tiempo ilimitado. Por ende sólo los propietarios disfrutan de derechos seguros y los titulares de derechos de menor rango, como los arrendatarios, sólo detentan una tenencia insegura, ya que dependen de la voluntad del propietario. De lo anterior se deduce que la seguridad de la tenencia se consigue únicamente con la posesión de los derechos de transferencia, como los derechos de venta e hipoteca. Sin embargo, existen zonas con sólidos regímenes de tenencia de base comunitaria, en donde un propietario puede gozar de seguridad de la tenencia sin que ello signifique que quiera o pueda vender la tierra, o quizá disfrute de derechos de transferencia estrictamente limitados, a sucesores mediante la herencia por ejemplo, o a miembros de la comunidad.

Fuentes de seguridad:

1. La comunidad y sus grupos específicos: Pueden ser organizaciones locales de campesinos, asociaciones de usuarios del agua, etc. Cuando los vecinos reconocen los derechos de una persona y exigen su observancia, la seguridad de esa persona aumenta. En los sistemas de tenencia consuetudinaria las personas obtienen derechos de propiedad mediante la inserción en las comunidades sociales. El mantenimiento de los derechos de propiedad confirma la pertenencia al grupo, de la misma manera que ésta facilita la adquisición y salvaguardia de los derechos de propiedad.

2. Los gobiernos: A través del reconocimiento político de algunos derechos. Por ejemplo, cuando un gobierno acepta la expansión y asentamiento ilegal de una comunidad en tierras de bosques nacionales y se compromete a no tomar medidas de desahucio.

3. Situación administrativa y sistema jurídico formal: A través del Estado, que ofrece seguridad afirmando los derechos de las personas y también con medidas específicas como la protección frente al peligro de ocupación ilícita. La protección se ofrece mediante sistemas catastrales y de registro de la propiedad, mientras que la resolución de conflictos tiene lugar en el sistema judicial formal.

4. Estructuras coercitivas: Estas estructuras aparecen en ausencia de un Estado eficaz durante los períodos distributivos civiles. Constituyen una fuente indeseable de seguridad ya que pueden impedir a su vez el desarrollo de comunidades y sistemas jurídicos sólidos, necesarios para una buena gobernanza.

Capítulo III: Antecedentes

1 Análisis de la tenencia de la tierra:

1.1 Antecedentes históricos:

La concentración y la extranjerización influyen en el acceso a la propiedad de la tierra, como lo manifiesta un estudio realizado por la FAO en el año 2012. En el caso de Paraguay estos dos fenómenos vienen de un proceso histórico que arrancó en las últimas décadas del siglo XIX y se extendió durante toda la primera mitad del siglo XX (Cuadro 3.1).

Cuadro III 1 Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en el Paraguay.

Período Histórico	Características
1811 – 1840	En mayo de 1811 el Paraguay proclama su independencia y se instituye como política prioritaria de gobierno la ocupación soberana del territorio nacional. Tres años después, en 1814 se constituye el régimen autocrático del Doctor José Gaspar Rodríguez de Francia, que tuvo vigencia hasta 1840. Durante este régimen el Dr. Francia logró concretar una reforma agraria, pues se procedió a una redistribución de tierras en favor de las familias campesinas, acompañada con apoyo estatal, destinada al fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, consistente en la provisión de ropa, herramientas y animales.
1841 – 1862	Durante el gobierno de Carlos Antonio López se recompuso la estructura agraria. El estado promovió la distribución de tierras y préstamos, constituidos fundamentalmente en ganados vacunos pertenecientes a las estancias públicas, lográndose en pocos años la conformación de una importante capa de terratenientes distribuidos en varias regiones del país, que contaban entre 4.000 a 10.000 ha. En pocas palabras, se pasó de un total control estatal durante el gobierno de Francia a una política de mayor articulación con el mercado, lo cual, trajo consigo un proceso de diferenciación interna en el campesinado. Las nuevas condiciones impusieron crecientes restricciones a las familias campesinas en el acceso a la tierra y en sus medios básicos de supervivencia, lo que generó el surgimiento de disputas sobre la tenencia en las comunidades rurales entre las familias campesinas y

	los nuevos terratenientes.
Postguerra (1870 -)	<p>Luego de finalizar la guerra de la "Triple Alianza" (1865-1870), se inicia el proceso de concentración y extranjerización de la tierra. La Constitución Nacional de 1870 y las demás leyes principales establecieron la vigencia de la propiedad privada sin restricciones. En un corto tiempo, el proceso de venta de las tierras públicas generó el afianzamiento del gran latifundio. Para 1888 ya se habían adquirido 19.758.750 ha. Considerando las ventas de tierras públicas llevadas a cabo entre 1881 y 1914, la cantidad de tierras que pasó a manos de personas y empresas privadas alcanzó un total cercano a 26 millones de ha. Lo que equivale al 64% de la superficie actual del territorio paraguayo. Las propiedades más extensas fueron adquiridas por agentes del capital extranjero. Los latifundios extranjeros continuaron en vigencia durante toda la primera mitad del siglo XX. Dichos latifundios se ubicaron en áreas fronterizas y tenían acceso a uno de los principales medios de transporte y comunicación de la época con el exterior, que eran los ríos. Los procesos de concentración y extranjerización persistieron durante toda la primera mitad del siglo pasado, donde casi todos los gobiernos estimularon, en mayor o menor medida, la persistencia de las grandes propiedades pertenecientes al capital extranjero.</p>
Dictadura Stronista (1954 – 1989)	<p>Durante este período tuvo lugar un proceso calificado como de modernización agraria autoritaria inconclusa. Se concretó una primera fase de modernización capitalista de la estructura agraria del país, fue un proceso de transformación estructural en el que, además de los condicionamientos provenientes de los intereses económicos y políticos de los centros de poder mundiales hegemónicos, ha sido impulsado por el régimen autoritario imperante. Este proceso histórico generó consecuencias sumamente impactantes, tanto en lo relativo al afianzamiento de la empresa agraria capitalista, como en lo atinente a la diferenciación y descomposición campesinas. En resumen, la concentración y la extranjerización de la tierra durante el régimen político Stronista cambiaron de signo. Aquella gran concentración de la tierra por parte de empresas extranjeras, que operaban a través de la modalidad del enclave y de procesos productivos básicamente extractivos, se pasó a la difusión de las empresas agrarias capitalistas.</p>

	<p>Ingresaron al país nuevos grupos empresariales, que se sumaron a otros que ya estaban operando en el país desde décadas anteriores, brasileños, alemanes, japoneses y menonitas. También se incorporaron empresas transnacionales con sedes en Estados Unidos y ciertos países europeos (Alemania, Italia, España, Francia y Gran Bretaña), que se dedicaron preferentemente a la producción de soja y complementariamente trigo y maíz.</p>
<p>Proceso reciente y actual</p>	<p>En el actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra en el Paraguay, se profundizó la descomposición campesina, en un ambiente caracterizado por la minifundización o venta de lotes ocupados y el avance cada vez más intenso de la mediana y gran empresa agraria, gestionadas mayoritariamente por extranjeros. Dicho proceso de descomposición campesina involucra al conjunto de los estratos productivos campesinos, cuyo mayor condicionante es la intensificación de la modernización agraria capitalista excluyente, en un contexto en el que la globalización tiende a acentuar sus efectos, produciéndose una migración rural-urbana y también al extranjero. Otra característica de este período junto con la mayor concentración de tierra es el afianzamiento de la empresa agraria impulsada en mayor medida por el empresario extranjero. Los grupos empresariales extranjeros se han insertado en la estructura agraria en las últimas dos décadas a través de la combinación y complementación de rubros productivos agropecuarios como soja, trigo, maíz y el ganado bovino.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de FAO (2012, p. 407-417).

1.2 Actual sistema de tenencia de la tierra:

Marco Jurídico:

Los principales instrumentos jurídicos que conforman el Marco Jurídico relacionado con la tierra son los siguientes:

1. Constitución Nacional, artículos 109, 114, 115 y 116.
2. Código Civil
3. Ley 852 del año 1963, que crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR).
4. Ley 854 del año 1963, que establece el Estatuto Agrario.

5. Ley 1863 del año 2002, que establece el Estatuto Agrario, para garantizar y estimular la propiedad inmobiliaria rural que cumple con su función económica y social.
6. Ley 2429 del año 2004, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), en reemplazo del IBR.
7. Decreto 3298 del año 2004, que reglamenta el Artículo 16 de la Ley 2419 del año 2004, sobre la composición de la Junta Asesora y de Control de Gestión del INDERT.
8. Decreto Ley 51 del año 1952, de Catastro.
9. Decreto 14956 del año 1992, por el cual se definen las reglas técnicas para la formación y actualización del catastro territorial, de la metodología para el avalúo inmobiliario, de las funciones y competencias del Servicio Nacional de Catastro y de la unidad técnica de apoyo al proyecto, dependientes del Ministerio de Hacienda.
10. Ley 622 del año 1960, de colonización y urbanización de hecho
11. Ley 662 del año 1960, de parcelación proporcional de propiedades mayores.
12. Ley Orgánica Municipal 1294 del año 1987.
13. Ley 879 del año 1981. Título dedicado a los Registros Públicos.
14. Ley 904 del año 1981, Estatuto de las Comunidades Indígenas.
15. Decreto 838 del año 2011, por el cual se crea la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA).
16. Ley 352 del año 1994, de Áreas Silvestres Protegidas.

Análisis y valoración de la aplicación de las principales leyes rectoras de la Reforma Agraria:

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, con una escasa visión prospectiva de la importancia de este recurso como medio estratégico para nuestro desarrollo. Por ende, la misma se considera un Ley de Colonización y no de reforma agraria (González, 2006).

Entre los aspectos esenciales de su contenido, que ameritaron su modificación cabe resaltar, que 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; la expropiación se generaba decreto mediante y se establecía los mecanismos de fijación de precios como medio indemnizatorio; era posible la venta de tierras a no beneficiarios del Estatuto Agrario; los lotes adjudicados podrían venderse

previa autorización del consejo; no se consideraban aspectos atinentes a la sostenibilidad ambiental; no contenía elementos descriptivos que permitan razonablemente justificar la explotación racional de las propiedades; su vigencia de 39 años permitió que sobrepasara la Constitución del 67' y la del 92', siendo sustituida recién en el año 2002 por la Ley 1863 (González, 2006).

El Estatuto Agrario del 2002 busca 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. En concordancia con la función social y económica de la tierra, el uso productivo, eficiente y racional de los inmuebles rurales, la superficie agrologicamente útil, la sostenibilidad ambiental, la unidad básica de economía familiar, el latifundio improductivo (González, 2006).

En el contexto de la agricultura sostenible contempla la realización de estudios previos para la creación de nuevos asentamientos. En cuanto a los sistemas de producción, 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 viables, socialmente justos, culturalmente aceptables y ecológicamente sanos, proteger e incentivar el patrimonio del germoplasma (semilla) nativa, eliminar la degradación del suelo por agro tóxicos, estimular el fortalecimiento organizativo y, la capacitación de los recursos humanos para una producción, administración e integración al mercado (González, 2006).

En su base político jurídica, aborda aspectos esenciales para la adecuada distribución de las tierras sujetas a la reforma agraria, removiendo algunos de los principales obstáculos para que la misma cumpla con 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; 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 bi-titularidad 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 (González, 2006).

Cambios sustanciales en el modelo de agricultura. 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 (González, 2006).

Con la creación de INDERT, por la Ley 2419/04, 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; la provisión de un fondo especial para el desarrollo sostenible (González, 2006).

Marco institucional:

i) Sector Público:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): Cuyo objetivo principal es velar por la producción agropecuaria nacional, la alimentación de toda la población, y el bienestar de la población rural. Mediante algunas acciones tendientes a formular un plan de ordenamiento territorial del país busca contribuir a mejorar el uso de la tierra en el país.

- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT): Es la principal entidad encargada de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional. Entre sus funciones está promover el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando la tenencia, crear condiciones propicias para el arraigo, mediante una estrategia que integra participación productividad y sostenibilidad ambiental.

- Servicio Nacional de Catastro (SNC): Su función principal es establecer y mantener un catastro de la tierra urbana y rural de todo el país, que provea las características principales de las propiedades y la ubicación (referenciada geográficamente) de las mismas. Otras funciones son resolver disputas sobre límites entre las propiedades, proveer información para efectos de impuestos, proveer estándares técnicos y supervisión para la preparación de catastros, entre otras.

- Dirección General de Registros Públicos (DGRP): Maneja información relacionada con la propiedad, a través de un sistema de registro automatizado. Depende de la Corte Suprema de Justicia.

- Municipios: Cada municipio realiza trabajos de catastro con sus propios recursos, medios, técnicas y metodologías sin mayor coordinación con las demás entidades. Con esta información imponen y recaudan impuestos sobre la propiedad inmueble.

ii) Sector privado:

Asimismo, existen entidades del sector privado que participan en aspectos relacionados con la tierra como la Coordinadora Agrícola Paraguaya, la Federación de Cooperativas de Producción, la Asociación de Productores de Soja, la Unión Agrícola Nacional, la Asociación Rural del Paraguay, la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas y el Colegio de Escribanos.

1.3 Principales Actores (Stakeholders):

Como se planteó anteriormente, en los sistemas de tenencia de tierras interactúan diversos actores para aplicar los procedimientos en la administración de las mismas. En los regímenes de tenencia consuetudinarios, los líderes tradicionales pueden desempeñar el papel principal en la administración de tierras, por ejemplo, en lo que respecta a la asignación de derechos y la resolución de conflictos. En contextos más formales, los organismos de administración pueden incluir las oficinas de registro, agrimensura, los sistemas de ordenamiento territorial rural y urbano y los de valoración e imposición territorial, así como los sistemas judiciales (FAO, 2003).

Por otro lado, también participa el sector privado a través de sus asociaciones, por ejemplo, las relacionadas con la producción de rubros agropecuarios para exportación, para los cuales resulta muy relevante el factor tierra. Por último, la sociedad civil a través de la participación, por ejemplo, de académicos y expertos en la elaboración de políticas públicas.

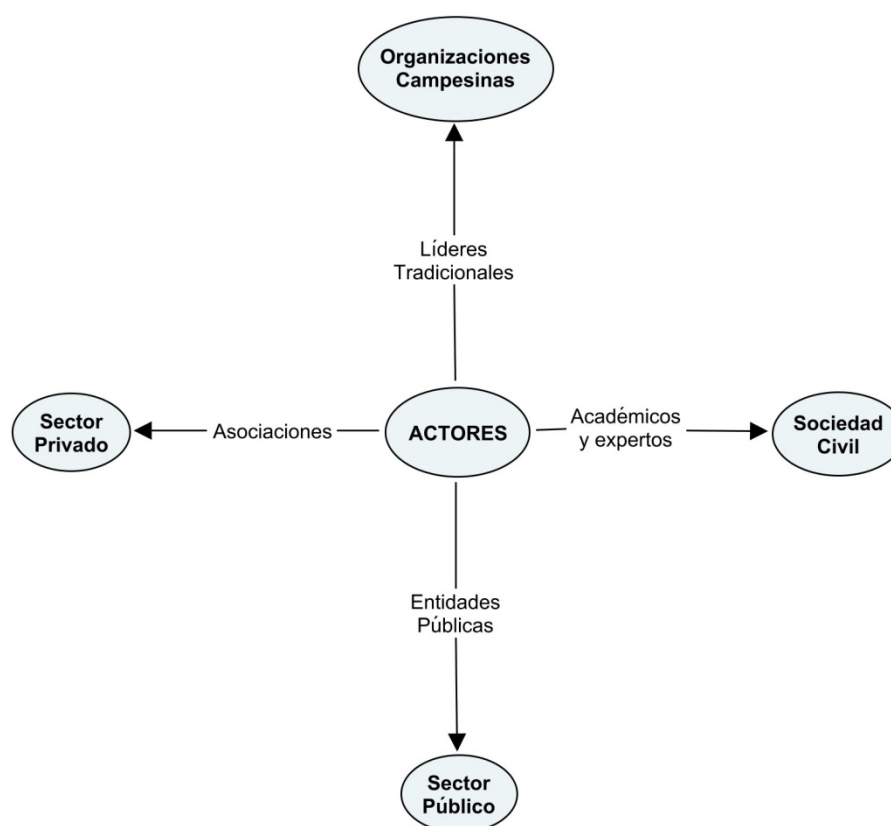


Figura III 1 Análisis de actores. Elaboración propia.

2. Análisis del mercado de tierras rurales:

Existe consenso en que los mercados de ventas sin intermediarios no ayudan a los hogares pobres y sin tierras a acceder a éstas. Los hogares pobres se enfrentan a numerosos obstáculos para poder participar en los mercados de ventas, por ejemplo, el acceso a la información y la falta de una posición dominante en el mercado y de acceso a créditos, lo que reduce la equidad y la eficiencia de dichos mercados. Cuando

empiezan a realizarse transacciones de terrenos cabe también la posibilidad de que se produzca cierta especulación con la tierra, considerando que se trata de un factor muy valorado y cuya oferta es fija (FIDA, 2008).

En general, el mercado de tierras en el Paraguay es poco dinámico. Sin embargo, se cree que, efectivamente existe la posibilidad de redistribuir las tierras de modo de alcanzar, en forma simultánea, mayor eficiencia económica y mayor equidad social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003).

Tal redistribución puede llevarse a cabo mediante el desarrollo de un mercado de tierras rurales más dinámico, en un contexto en que deben darse una serie de condiciones, como la de elevar los incentivos para la utilización productiva de la tierra, eliminar las rentas ligadas a su mera tenencia, mejorar el sistema de financiamiento agropecuario y otorgar mayores garantías jurídicas a la propiedad. Ahora bien, para instaurar un mercado de tierras que funcione de modo eficiente, es condición fundamental el logro de una concertación efectiva, de alcance nacional, entre todos los agentes involucrados en él (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003).

Si bien el mercado de tierras puede eventualmente conducir a una reasignación eficiente de la tierra, ello no ha sucedido en Paraguay. En general, son pocas las transacciones permanentes de tierra en que intervienen medianos y pequeños agricultores. Se ha observado también que la titulación de los predios, contrariamente a lo que suele esperarse, no tiene en Paraguay un efecto dinamizador sobre el mercado de tierras. Si se pretende potenciar este mercado para lograr una reasignación eficiente, las políticas pertinentes deben orientarse hacia la reforma de las estructuras de incentivos, pues este aspecto constituye actualmente uno de los factores que están desalentando las transacciones mercantiles de tierra (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003).

Algunos estudios señalan que, se trata de reformas institucionales, en virtud de las cuales es preciso: verificar y replantear el esquema de incentivos ligados más a la tenencia de las tierras y la producción agropecuaria; igualmente, aumentar la seguridad jurídica de la propiedad, y hacer atractivo el financiamiento para un mayor número de proyectos de colonización (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003).

Todo lo anterior, nos lleva a pensar que el Estado podría cumplir también un rol importante en la dinamización del mercado de tierras rurales.

Capítulo IV: Análisis Metodológico

El presente estudio es de tipo descriptivo y analítico y se apoya en instrumentos de recolección de información cualitativos. Cabe recordar que la pregunta de investigación es ¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra? ¿Qué rol debe asumir el Estado para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay?

A su vez, el objetivo general es identificar y proponer mecanismos para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay a través del Estado, identificando y describiendo las percepciones y expectativas que poseen los representantes de distintos sectores sociales acerca de la situación de la tenencia de la tierra en el Paraguay, levantando así recomendaciones para elaborar una propuesta de hoja de ruta que debe seguir el Estado.

En primer lugar, se decidió enfocar el estudio de caso, y se procedió a realizar entrevistas semi-estructuradas a representantes del gobierno, líderes de organizaciones campesinas, académicos y expertos, y representantes de organizaciones no gubernamentales. Se optó por este tipo de entrevistas porque permite plantear temas mediante una pauta de entrevistas y que el entrevistado se expone y plantea problemas que no necesariamente se habían analizado previamente en el marco teórico, y de esa manera poder identificar variables de relevancia.

Se realizó 11 entrevistas en total, a 3 representantes del gobierno, 4 líderes de organizaciones campesinas, 2 académicos y expertos y 2 representantes de organizaciones no gubernamentales, para identificar semejanzas y diferencias en las opiniones que se plantean acerca de sus percepciones y expectativas que poseen acerca de la situación de la tenencia de la tierra en el Paraguay, como también conocer sus percepciones en torno a aspectos específicos que tienen que ver con la concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra y con el marco normativo vigente.

Dentro de las dimensiones que se plantean y son analizadas están: tenencia de la tierra, reforma agraria, sistema de distribución de tierras, concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra. Cada una cuenta con sub dimensiones y variables a evaluar en las diferentes preguntas.

Operacionalización:

En la pauta de entrevistas se planteó 4 temas principales, cada tema representa a una dimensión, que se considera relevante. Las mismas, como se mencionó anteriormente, corresponden a: tenencia de la tierra, reforma agraria, sistema de distribución de tierras, concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra.

La razón de elegir estas dimensiones y no otras, se debe principalmente a la necesidad de abordar todos los aspectos señalados en el marco teórico, y conocer la opinión de los actores clave en cada una de ellas, ya sean positivas y negativas, ubicándose en el

contexto actual e histórico, como también tener una idea de cómo abordar los fenómenos que se plantean y qué aspectos de la ley podrían adaptarse a los mismos.

A su vez, en lo que concierne a la reforma agraria, es un aspecto abordado primeramente en cuanto a la necesidad de la misma y si se justifica efectivamente su implementación. En segundo lugar, se analiza cuál sería el modelo de reforma agraria aplicable al Paraguay, considerando la situación actual y las particularidades del medio. Como se planteó anteriormente, la reforma agraria constituye un mandato constitucional y por esa razón se consideró muy importante conocer la opinión de los entrevistados en cuanto a su pertinencia y a la manera de implementarla.

Asimismo, se consultó en relación al sistema de distribución de tierras, que es un aspecto más operativo, con lo cual se buscó determinar cuáles son las variables más relevantes que hacen a un sistema y qué criterios se deben tener en cuenta.

Por último, se evaluó los fenómenos de la alta concentración en la tenencia de la tierra y la extranjerización de la misma. Esta dimensión se define en un marco más amplio, considerando la intervención del Estado, la recuperación de tierras públicas, el marco legal vigente, entre otros aspectos.

En síntesis, con las dimensiones elegidas, se trata de contrastar las percepciones de los actores clave seleccionados –qué es la base del estudio de caso- con la información entregada por la bibliografía (marco teórico), para conocer los puntos en donde existe coincidencia o una relación directa, así como otros aspectos importante, que servirá para hacer recomendaciones de política pública que podría aplicar el Estado, con el objetivo de desconcentrar la tenencia de la tierra y redistribuirla a favor de los más desposeídos.

Luego, se pasará a explicar las sub dimensiones de cada dimensión analizada en el presente estudio de caso .En el caso de la primera dimensión, que corresponde a la tenencia de la tierra, la misma cuenta con tres sub dimensiones, que consisten en la importancia de la tenencia de la tierra, cómo garantizar el acceso a la tierra y el papel que cumple la seguridad en la tenencia de la tierra.

Con respecto al tema de la reforma agraria, tendrá como sub dimensiones a tratar, en primer lugar la necesidad de aplicar y llevar a cabo una reforma agraria en el Paraguay, y en segundo lugar, cuál sería el modelo aplicable al Paraguay ubicándose en el contexto actual. En este punto se buscó determinar algunos criterios operativos y variables importantes que se deben considerar.

El sistema de distribución de tierras, al constituir una herramienta operativa fundamental, se analiza en función a cómo debe operar el sistema, cómo se debe distribuir la tierra apuntando a la eficiencia y equidad, y qué criterios técnicos, sociales y productivos se debe tener en cuenta.

En lo que se refiere a los fenómenos de la alta concentración en la tenencia de la tierra y la extranjerización de la misma, primero, se analiza la necesidad de una intervención por parte del Estado y en qué debería consistir la misma; segundo, se analiza los criterios de eficiencia y equidad en la distribución de tierras desde el punto de vista del

Estado; tercero, se busca plantear cuáles son los mecanismos más apropiados para desconcentrar la tenencia de la tierra; cuarto, se analiza la recuperación de tierras públicas para la reforma agraria; y quinto, se recogen algunas sugerencias con respecto al marco normativo vigente.

Cuadro IV 1 Metodología.

Dimensiones	Sub dimensiones	Variables	Preguntas
Tenencia de la Tierra	1. Importancia. 2. Acceso. 3. Seguridad.	1.1 Contribuye al desarrollo socioeconómico del país. 1.2 Características estructurales del Paraguay. 1.3 Valor cultural. 1.4 Contribuye a garantizar derechos humanos fundamentales. 2.1 Fortalecimiento de las organizaciones. 2.2 Mayor presencia del Estado. 2.3 Equidad. 3.1 Titulación y ocupación. 3.2 Respeto a la propiedad privada. 3.3 Titulación colectiva o asociativa.	1. ¿Es importante la tenencia de la tierra? ¿Por qué? 2. ¿Cómo se podría garantizar el acceso a la tierra? 3. ¿Qué papel cumple la seguridad en la tenencia de la tierra?
Reforma Agraria	1. Necesidad de una RA en el Paraguay. 2. Modelo de RA aplicable al	1.1 Carácter integral. 1.2 Maximización de la productividad.	1. ¿Cree usted en la necesidad de una Reforma Agraria en el Paraguay? 2. Conforme con la

	Paraguay.	<p>1.3 Necesidad de oportunidades.</p> <p>2.1 Focalización de beneficiarios.</p> <p>2.2 Creación de condiciones para el arraigo.</p> <p>2.3 Atacar latifundios improductivos.</p>	situación actual, ¿cuál sería el modelo de RA aplicable al Paraguay?
Sistema de distribución de tierras	1. Aspectos relevantes.	<p>1.1 Definición de criterios técnicos, sociales y productivos.</p> <p>1.2 Sistema de catastro.</p>	1. ¿Cuáles son las variables más relevantes que se debe considerar en un sistema de distribución de tierras?
Concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra	<p>1. Rol del Estado.</p> <p>2. Mecanismos de intervención.</p> <p>3. Recuperación de tierras públicas.</p> <p>4. Marco normativo.</p>	<p>1.1 Internalizar el problema.</p> <p>1.2 Revisar leyes vigentes.</p> <p>1.3 Implementar políticas diferenciadas.</p> <p>2.1 Sostenibilidad.</p> <p>2.2 Racionalidad, regulación y fiscalización.</p> <p>2.3 Alianzas estratégicas.</p> <p>3.1 Contexto histórico.</p> <p>3.2 Voluntad política.</p> <p>4.1 Ajuste constante y flexibilidad.</p> <p>4.2 Reglamentar</p>	<p>1. ¿Considera usted que el Estado debería intervenir?</p> <p>2. ¿Qué debe hacer el Estado para lograr una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay?</p> <p>3. ¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños productores o campesinos sin tierras?</p> <p>4. ¿Qué opina de las denominadas “tierras mal habidas”?</p> <p>5. ¿Qué se debería</p>

		leyes vigentes.	agregar o excluir del marco normativo?
Otros	1. Grupos o sectores amenazados.	1.1 La mujer rural. 1.2 Pueblos originarios.	1. ¿Qué importancia tiene la mujer rural dentro del sistema? 2. ¿Qué se podría decir acerca de los pueblos originarios?

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 4.1, la metodología se resume en el planteamiento de cuatro temas o dimensiones principales, cada uno de los cuales se subdivide en sub temas o sub dimensiones, que a su vez comprenden variables que fueron identificadas como relevantes, producto del trabajo de campo realizado. Por último, se muestran las preguntas que fueron utilizadas en la pauta de entrevistas para cada dimensión.

Resultados de las entrevistas:

En primer lugar, cabe señalar que se realizó un análisis de contenido cualitativo en función de las categorías o variables establecidas en las dimensiones y sub dimensiones del estudio y de las categorías o variables que emergen de las respuestas de los entrevistados, por ser un estudio con base en entrevistas semi estructuradas.

1. Tenencia de la tierra:

La primera dimensión analizada en las entrevistas realizadas a los actores seleccionados, fue la tenencia de la tierra, que comprende tres sub temas: 1) Importancia de la tenencia de la tierra, 2) Cómo garantizar el acceso a la tierra y 3) Papel que cumple la seguridad en la tenencia de la tierra. De cada sub tema se construyó variables con base en ideas bien marcadas, cada una de las cuáles fue analizada, como se muestra a continuación.

1.1 Importancia de la tenencia de la tierra:

En este punto, se obtuvo como resultado la identificación de cuatro variables que intentan explicar la importancia en la tenencia de la tierra, que son las siguientes: 1. Contribuye al desarrollo socioeconómico del país, 2. Características estructurales del Paraguay, 3. Valor cultural, 4. Contribuye a garantizar derechos humanos fundamentales.

1.1.1 Contribuye al desarrollo socioeconómico del país:

Existe consenso en que la tenencia de la tierra es importante porque contribuye al desarrollo socioeconómico del Paraguay. Como se mencionó anteriormente, la tenencia de la tierra cobra importancia en las intervenciones de desarrollo rural que apuntan a proveer activos a la población para que puedan disfrutar de medios de vida sostenibles.

Un medio de vida es sostenible cuando es capaz de resistir las presiones y crisis y recuperarse después de ellas y mantener o aumentar sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin apelar a la base de recursos naturales (FAO, 2003). Los medios de subsistencia comprenden capacidades, activos y actividades. El activo más común utilizado para producir alimentos para el consumo familiar está formado por la combinación de tierra y mano de obra, también contempla la producción de cultivos comerciales que permiten sufragar otras necesidades relacionadas, por ejemplo, con salud y educación. Por lo tanto, la tierra constituye un recurso poderoso para disponer de medios de vida sostenibles.

“La tenencia de la tierra es fundamental, porque permite satisfacer necesidades básicas como las de alimentación, acceso al agua, a una vivienda, al trabajo, entre otros. La tenencia de la tierra permite generar riquezas, productos varios, bienestar, además de seguridad de la persona sobre su futuro”. (Representante de una Organización No Gubernamental).

“Para que haya un desarrollo en líneas generales, la tierra debe estar en manos de los compatriotas trabajadores y trabajadoras. Para que se pueda trabajar dignamente, se produzca para consumir, inclusive para la vestimenta, infraestructura, la tierra es la vía para que haya un desarrollo integral. Y dentro de lo integral hay muchos factores, estudio, por ejemplo, un campesino sin tierra es imposible que haga estudiar a su familia”. (Líder representante de una Organización Campesina).

1.1.2 Características estructurales del Paraguay:

Los entrevistados también manifiestan que el factor tierra es sumamente importante en el Paraguay, en atención a que su estructura catastral está proyectada como para que el país sea eminentemente agrícola y con tendencia agropecuaria. Por otro lado, considerando un país en donde la industrialización es escasa y las expectativas confirman dicha tendencia, cobra mayor fuerza la importancia del factor tierra.

“Otra cuestión que guarda relación con la tenencia de la tierra es el tipo de país que tenemos, un país eminentemente agro-silvo-pastoril, agro desde el punto de vista de la actividad de hacer producir vegetales desde el suelo orgánico, la parte pastoril implica ganadería y la actividad silvícola es la explotación de recursos forestales.

Si uno ve los guarismos de este país, o sea, si uno ve el PIB, se observa que esa actividad sigue ocupando cerca del 30% de esa torta, en materia de generación de mano de obra, lo que se llama la PEA, también corresponde a ese sector, en cuanto a la generación de divisa extranjera también corresponde a ese sector, por lo que es importante la tenencia de la tierra, eso es indudable”. (Opinión de un académico y experto en legislación agraria)

1.1.3 Valor cultural:

Como se vio anteriormente, la tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas, es de carácter multidimensional, ya que entran en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos. La FAO considera que la tierra y los derechos sobre la misma no son sólo una

fuentes de producción económica sino también la base de relaciones sociales y valores culturales, además de un factor de prestigio y con frecuencia, de poder. Las resultantes redes sociales construidas dentro de un grupo social y cultural específico son un activo muy importante para garantizar la sostenibilidad de los medios de subsistencia de los hogares rurales.

“La tierra es la base de la cultura de la población campesina e indígena, sin la tierra dejan de ser lo que son, y sus culturas desaparecen progresivamente, deteriorándose su calidad de vida, su alimentación, su salud, etc.” (Representante de una Organización No Gubernamental).

1.1.4 Contribuye a garantizar derechos humanos fundamentales:

Según la FAO, la tenencia de la tierra es importante en las intervenciones de desarrollo rural que utilizan un enfoque de programación basado en derechos humanos. Dicha programación debería buscar la eliminación o reducción de las causas que impiden a las personas disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, la discriminación en el derecho a la tierra contra la mujer es una violación de los derechos humanos, según una observación realizada por la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el año 1998. El acceso a la tierra en igualdad de condiciones podría contribuir a reducir la discriminación contra las mujeres, las minorías y otros grupos vulnerables en aspectos más amplios, y permitiría su incorporación al desarrollo, principalmente en zonas rurales.

“Acceder a la tierra permite garantizar varios derechos humanos fundamentales. La tierra es importante por varios motivos, es un bien de capital, un factor de producción, contribuye a garantizar la seguridad alimentaria. Tiene un sentido social, criterios preservacionistas, soporte ecosistémico, lugar de hábitat, capital de trabajo, generación de empleo de carácter permanente. Es una fuente generadora de ingresos y un elemento de integración económica. Desde el punto de vista de la formalidad jurídica, se supone que es una garantía para la libertad y para la dignidad del individuo”. (Representante de una Organización No Gubernamental).

1.2 Cómo garantizar el acceso a la tierra:

En esta sub dimensión, se logró identificar tres variables que intentan explicar cómo garantizar el acceso a la tierra, que son las siguientes: 1. Fortalecimiento de las Organizaciones, 2. Mayor presencia del Estado, 3. Equidad.

1.2.1 Fortalecimiento de las Organizaciones:

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el empoderamiento de las mujeres y los grupos étnicos y raciales desfavorecidos, los campesinos sin tierra, pequeños productores, etc. —por ejemplo, eliminando las medidas jurídicas discriminatorias— contribuyen a ampliar las oportunidades económicas para los pobres y las víctimas de la exclusión social.

El robustecimiento de las organizaciones de la población pobre, que generalmente corresponde a los grupos mencionados en el apartado anterior, puede ayudar a que se

ofrezcan servicios y se adopten políticas que respondan a sus necesidades, en este caso el acceso a la tierra, y contribuir a reducir la corrupción y la arbitrariedad en el sector estatal. Además, si estos grupos participan más activamente en el seguimiento y control del suministro de los activos y servicios sociales a nivel local, es más probable que se destinen fondos públicos a ayudarlos en momentos de crisis. Por último, cuando se les proporciona ayuda para superar los traumas y abordar los riesgos, por ejemplo, mejorando su dotación de activos, estos grupos están en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades existentes en los mercados emergentes (Banco Mundial, 2001).

“Primero debemos hablar de nuestro lado, en nuestro país no se fortaleció una organización o varias organizaciones consolidadas y así no hay posibilidad de que se garantice el acceso a la tierra. Porque eso es lo que pasa, si miras nuestra historia verás que dicen que se realizó una reforma agraria en los años 70’, distribuyeron tierras, pero nosotros creemos que si no se fortalecen las organizaciones campesinas y si no se educa a los campesinos como debe ser, no hay ninguna garantía”. (Líder representante de una Organización Campesina).

1.2.2 Mayor presencia del Estado:

Existe consenso entre los entrevistados en que el acceso a la tierra debe ir acompañado de una mayor presencia del Estado y de un acompañamiento constante. La presencia del Estado implica asegurar las necesidades básicas a la población receptora de un lote agrícola, consistente en la construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, la prestación de energía eléctrica, la construcción de caminos rurales, puentes y apoyo técnico.

“El Estado es un factor fundamental, que tiene una responsabilidad histórica de atender el problema de acceso a la tierra en el Paraguay. El Estado no puede simplemente distribuir tierras y nada más, no nos garantiza nada, y por eso exigimos una mayor presencia del Estado, para que se puedan garantizar nuestros derechos. El Estado debe garantizar, y ahí se debe dar esa combinación, presencia del Estado y el fortalecimiento de nuestras organizaciones y ahí nos haremos fuertes en conjunto”. (Líder representante de una Organización Campesina).

1.2.3 Equidad:

El acceso seguro a tierras productivas es fundamental para muchas personas pobres que viven en el medio rural y dependen de rubros provenientes de la agricultura, la ganadería y los bosques para su supervivencia. El acceso seguro reduce la vulnerabilidad al hambre y la pobreza en influye en la capacidad de invertir en actividades productivas propias y en la ordenación sostenible de los recursos, mejora las posibilidades de conseguir mejores medios de vida y contribuye a establecer relaciones más equitativas con el resto de la sociedad, es decir, a la integración social, lo cual redundará en justicia, paz y desarrollo sostenible (FIDA, 2008).

En diálogo con lo anterior, existe evidencia de que el crecimiento económico suele ser mayor y estar distribuido más ampliamente cuando las personas disponen de acceso equitativo y seguro a la tierra.

“El Estado debe garantizar el acceso a la tierra en condiciones de mayor equidad. Los mecanismos son múltiples para ello. Debe aumentarse los impuestos a la tierra, debe haber tope máximo a la tenencia de tierra, debe haber políticas públicas de distribución y regularización de tierras, etc. Pero para ello los tres Poderes del Estado deben empujar en esa dirección, pero en Paraguay ocurre todo lo contrario, el Estado, desde sus tres Poderes, apoya la mayor concentración de la tierra en medianos y grandes productores”. (Representante de una Organización No Gubernamental).

1.3 Papel que cumple la seguridad en la tenencia de la tierra:

El papel que cumple la seguridad en la tenencia de la tierra es fundamental, en opinión de los entrevistados. Se logró identificar tres variables que contribuyen a la seguridad, que son las siguientes: 1. Titulación y ocupación efectiva, 2. Respeto a la propiedad privada, 3. Titulación colectiva o asociativa.

1.3.1 Titulación y ocupación efectiva:

Según la FAO, la seguridad de la tenencia se consigue únicamente con la posesión de los derechos de transferencia, como los derechos de venta e hipoteca, los cuales generalmente están asociados a un título de dominio o de propiedad. Pero, es importante destacar que la equiparación de la seguridad con los derechos de transferencia para vender e hipotecar puede estar justificada en algunos lugares del mundo, pero no en muchos otros. Por ejemplo, en zonas con sólidos regímenes de tenencia de base comunitaria, alguien puede gozar de seguridad de la tenencia sin que ello signifique que quiera o pueda vender la tierra, o quizá disfrute de derechos de transferencia estrictamente limitados, a los sucesores por medio de la herencia o a sólo a miembros de la comunidad por medio de la venta.

“La seguridad siempre es sumamente importante en todos los aspectos, pasa por la definición, legalización de toda la documentación, una vez que cada quién haya sido beneficiado con una parcela, lo importante es la legalización de la finca a través de la titulación y la ocupación efectiva del lote, que son los elementos fundamentales que realmente se exige dentro del Estatuto Agrario y que son los que, por seguro, van a garantizar la tenencia de la tierra, que está directamente relacionada con la seguridad de la misma”. (Opinión de un representante del Gobierno de alto rango).

1.3.2 Respeto a la propiedad privada:

Los gobiernos representan una fuente muy importante de seguridad, ya que pueden ofrecer el reconocimiento político de derechos, y fomentar el respeto a la propiedad privada mediante leyes. A través situación administrativa y el sistema jurídico formal el Estado puede ofrecer seguridad en general afirmando los derechos de las personas y también con medidas específicas, como la protección frente al peligro de la ocupación ilícita.

“El papel que cumple la seguridad en la tenencia de la tierra es total, desde el momento en que estamos hablando de un estado social de derecho, obviamente eso implica que nuestra economía, que se sustenta en la libre concurrencia de mercado debe respetar

la propiedad privada y la libertad individual, por lo que es más que fundamental el tema". (Opinión de un académico y experto en legislación agraria, ex directivo público).

1.3.3 Titulación colectiva o asociativa:

Existe cierto consenso entre varias organizaciones internacionales, entre ellas la FAO y la Unión Europea, en cuanto a que el acceso a los recursos de propiedad común para los hogares pobres es una cuestión fundamental, ya que dependen de estos recursos en gran medida para su subsistencia. Además, están de acuerdo en que la administración de la propiedad común guarda una estrecha relación con las cuestiones relativas a la conservación del medio ambiente y a la resistencia ante presiones externas que podrían manifestarse (FIDA, 2008).

La Unión Europea señala que la propiedad común favorece la eficiencia y al mismo tiempo el equilibrio con otras prioridades, como el acceso equitativo a los recursos naturales y la protección del medio ambiente (FIDA, 2008).

"En vista de que existen muchas presiones por parte de sojeros, ganaderos y especuladores inmobiliarios para acaparar tierras, la titulación colectiva o asociativa de la tierra sería importante para las colonias y asentamientos campesinos e indígenas, en el sentido de potenciar la seguridad de la tenencia". (Representante de una Organización No Gubernamental).

2. Reforma Agraria:

La segunda dimensión corresponde a la reforma agraria, que comprende dos sub temas: 1) Necesidad de una Reforma Agraria en el Paraguay, y 2) Modelo de Reforma Agraria aplicable al Paraguay. Como en la dimensión anterior, cada sub tema cuenta con variables explicativas, y a continuación se presenta el desarrollo de las mismas.

2.1 Necesidad de una RA en el Paraguay.

Existe consenso entre todos los entrevistados en que sí es necesario aplicar una Reforma Agraria en el Paraguay. Se logró identificar tres variables que explican este resultado, que son las siguientes: 1. Carácter integral, 2. Maximizar productividad, 3. Necesidad de oportunidades.

2.1.1 Carácter integral:

Todos los entrevistados están a favor de la Reforma Agraria, pero asimismo, manifestaron que la misma debe tener un carácter más integral, que beneficie a todos los sectores y que fomente la participación proactiva de los actores locales. Coinciden en que en el Paraguay se debe dejar atrás la simple concepción de que la misma se limite a la distribución de tierras, sino que debe incorporar otros aspectos, como los agroambientales, productivos, sociales, preservacionistas, la sostenibilidad, la calidad del suelo, entre otros.

"Nosotros, como organización campesina, creemos en la Reforma Agraria, y que beneficiará a todos los sectores, porque existen complementariedades. No es solo para

nosotros, también para los profesionales, comerciantes, para todos habrá más garantías". (Líder representante de una Organización Campesina).

2.1.2 Maximización la productividad:

En diálogo con lo anterior, la realización de una Reforma Agraria integral permitiría maximizar la productividad, considerando que en el Paraguay el suelo es un factor clave, por su calidad. Pero es necesario que el pequeño productor incorpore una visión empresarial y logre diversificar su producción, para ser más eficiente y mitigar los riesgos que pudieran existir, ligados principalmente al cambio climático y al entorno macroeconómico.

"El sector campesino no tiene muchas veces un carácter empresarial, pero sí tiene un carácter cultural, un carácter preservacionista, es una persona que quiérase o no, antiguamente vivía de la abundancia de la naturaleza, hoy por hoy eso resulta ya muy difícil, naturalmente que cuenta con escasa formación técnica, cultural y tiene que vencer eso para entrar en una temática mucho más competitiva, de calidad, de buenas prácticas agronómicas, para poder insertarse al mercado". (Opinión de un representante del Gobierno).

2.1.3 Necesidad de oportunidades:

Otra cuestión muy importante que se tomó en cuenta es la necesidad de oportunidades y de una inclusión social, para la población rural en situación de pobreza. La Reforma Agraria podría contribuir a la generación de puestos de trabajo y evitar la migración rural-urbana de forma masiva, y la consecuente formación de cinturones de pobreza urbanos. Asimismo, la tierra es un factor de inclusión social, como se mencionó anteriormente, y que podría contribuir a revertir los fenómenos indeseables de la descampesinización y desruralización.

"La Reforma Agraria es la única posibilidad de un verdadero desarrollo económico y social en el Paraguay. Sin Reforma Agraria tendremos en los próximos años mayor exclusión, pobreza y desigualdad, además del deterioro de la alimentación en la sociedad paraguaya. La Reforma Agraria implica redistribución de la tierra hacia los pequeños productores, inversión y asistencia en la agricultura familiar minifundaria, diversificación productiva, agro industrialización, etc." (Opinión de un representante de una Organización No Gubernamental).

2.2 Modelo de Reforma Agraria aplicable al Paraguay.

Una vez que se decide realizar una Reforma Agraria, es importante definir correctamente el modelo de aplicación de la misma. La mayoría de los entrevistados coincide en que no existe un modelo único, y que debe ser acorde al contexto de cada país. En este punto, se logró identificar las siguientes variables: 1. Focalización de beneficiarios, 2. Creación de condiciones para el arraigo, 3. Latifundios improductivos.

2.2.1 Focalización de beneficiarios:

El acceso a la tierra se puede garantizar de forma sistemática mediante intervenciones de Reforma Agraria por iniciativa gubernamental, tanto para corregir injusticias

históricas como para distribuir la tierra de forma más equitativa. Un tipo importante de intervención ha sido la restitución de tierras en varios países. Por otro lado, están los programas de redistribución de tierras, que apuntan a promover el acceso a la tierra y la eficiencia e inversión en la agricultura. Lo que aquí se plantea es que estas intervenciones deben incorporar criterios precisos y efectivos para la selección de beneficiarios, para mitigar el riesgo moral y evitar la selección adversa (FAO, 2003).

“Lo que se necesita es una redefinición de lo que implica la población campesina, y es por ello que, particularmente opino que se debe tener en cuenta a aquella persona que tenga como actividad directa, habitual y le agregaría exclusiva, a la actividad agraria”. (Opinión de un experto en legislación agraria).

“Hay que tener criterios de selección de beneficiarios, porque en eso se basa el éxito de la Reforma Agraria, cuando no hay criterios de selección naturalmente que aparecen los oportunistas, y consecuentemente se distraen recursos del Estado para atender a una persona que no tiene viabilidad para esa acción, de ahí que tiene que ser focalizado a trabajadores rurales”. (Representante del Gobierno).

2.2.2 Creación de condiciones para el arraigo:

Si bien las intervenciones en la tenencia de la tierra pueden contribuir en forma importante en las posibilidades de desarrollo de la población rural pobre, específicamente de los pequeños productores o campesinos sin tierra, tales efectos dependen también de otros factores. Un acceso equitativo a la tierra y la mayor seguridad de la tenencia representan una parte importante del desarrollo rural, pero los beneficiarios de estas políticas también necesitan acceso a recursos institucionales y productivos complementarios, en particular financiamiento, capacitación, un mercado asegurado y un precio justo, tecnología e infraestructura rural, para que se materialicen los posibles beneficios del mayor acceso a la tierra (FAO, 2003).

“De hecho hay todavía una serie de elementos que están pendientes de ser entregados a los beneficiarios, más allá del título de propiedad, tenemos por ejemplo lo referido a infraestructura social que son sistemas de agua, caminos, escuelas, puestos de salud, viviendas, tendido eléctrico, que son condiciones básicas para lograr realmente el arraigo, que es justamente uno de los elementos que nosotros tenemos que, como Estado, dar respuesta, no como Gobierno, como Estado, dar respuesta permanente a ese sector”. (Representante del Gobierno).

“La Reforma Agraria es un terreno muy amplio, y por supuesto, yo creo que como tal estuvo aplazada en todos estos tiempos, en atención a que eso abarca una serie de condicionamientos que no sólo pasa por la distribución de tierras, sino también por la instalación de todas las infraestructuras básicas en una comunidad y además de eso, del proceso de capacitación productiva y también el tema del proceso de financiamiento para la productividad eficiente de las tierras”. (Palabras de un Representante del Gobierno).

2.2.3 Atacar latifundios improductivos.

Las reformas agrarias normalmente se producen en situaciones en que gran parte de la propiedad se concentra en un número relativamente pequeño de propietarios y la tierra está improductiva o insuficientemente aprovechada (aunque conviene señalar que la determinación de si la tierra está insuficientemente aprovechada depende de los criterios seleccionados para la evaluación). Los entrevistados coinciden en que se debe afectar la estructura latifundiaria, es decir, las grandes extensiones de tierras que no están siendo aprovechadas en una magnitud razonable, y redistribuirlas a favor de los más desposeídos.

“El proceso debe apuntar a una mayor equidad en el acceso a la tierra, deben eliminarse los latifundios improductivos y reducirse drásticamente la concentración de la tierra”. (Representante de una Organización No Gubernamental).

3. Sistema de distribución de tierras:

La tercera dimensión se refiere al sistema de distribución de tierras, en la cual se analizó una sub dimensión que consiste básicamente en los aspectos relevantes que se deben considerar en un sistema de distribución de tierras. Se identificó ciertas variables explicativas, y a continuación se presenta el desarrollo de las mismas.

3.1 Aspectos relevantes:

Existe consenso entre todos los entrevistados en que un sistema de distribución de tierras, para constituirse en un instrumento efectivo debe estar bien diseñado y basarse en los aspectos más relevantes del problema. Se logró identificar dos variables que podrían contribuir a diseñar un buen sistema, que son las siguientes: 1. Definición de criterios técnicos, sociales y productivos y 2. Sistema de catastro.

3.1.1 Definición de criterios técnicos, sociales y productivos:

Para el correcto funcionamiento de un sistema de distribución de tierras, es fundamental que estén bien definidos en primer lugar, los criterios técnicos y productivos, que tienen que ver con el qué y el cómo producir, como también con la calidad edáfica del suelo, el régimen pluviométrico, entre otros. También se debe definir criterios de índole social, apelando al sentido común, y cada intervención en el sistema debe buscar aportar soluciones adaptadas al contexto actual.

“Las tierras tienen que ser distribuidas en conformidad con su aptitud, en eso no hay vueltas que dar, aquí nosotros no tenemos zonificación productiva, el tema es tratar de evitar dar tierras marginales a la gente que está reclamando tierras, y si no se tiene en consideración esos aspectos para su finalidad distributiva, uno los está condenando al fracaso, los está condenando a una inviabilidad económica, y consecuentemente a una deserción, la inversión social no se justificaría sobre una tierra que no tiene una cierta expresión productiva, hay que tomar en consideración esos aspectos, naturalmente que hoy por hoy, en esta cuestión de la distribución, el factor superficie es relativo”. (Opinión de un Representante del Gobierno).

“En primer lugar, tenemos obviamente la restricción que se refiere a la parte productiva de las tierras, y en segundo término la exigencia social o gremial-grupal de las personas que se constituyen para solicitar un pedazo de tierra, que se le asigne finalmente para establecer su vivienda, y en ese contexto es, digamos, materia pendiente en el Paraguay todavía definir cuáles son los criterios reales acerca de la conveniencia o no de asignar tierras, ya sea en términos de superficie o en términos de productividad”. (Representante del Gobierno).

3.1.2 Sistema de catastro:

El sistema de catastro y registro de la propiedad es muy relevante como parte de una institucionalidad transparente, coordinada y eficiente. La forma en que se realice el levantamiento catastral y el registro posterior de los datos sobre la propiedad y la posesión de la tierra tienen un impacto considerable en los impuestos y avalúo de la tierra. Debido a los intereses que hay de por medio, se presentan muchos casos de corrupción que pueden ocasionar conflictos sobre la propiedad. Asegurar la transparencia en el manejo de la información es un elemento para que todos los actores tengan acceso a ésta en condiciones de igualdad. Un buen sistema de catastro y registro es indispensable para una adecuada planeación del territorio, y más aún, para un sistema de distribución de tierras (Cruz, 2010).

Constituye una herramienta esencial para las instituciones públicas en la definición y autorización de proyectos, a partir de una identificación efectiva de la utilización actual del territorio, para planificar en un modo más sostenible aquellos proyectos relacionados con la agricultura y la explotación de los recursos naturales. Un sistema de catastro transparente contribuye a tomar decisiones que no vayan a deteriorar los derechos individuales y colectivos sobre la tierra (Cruz, 2010).

“Se debe reformular todo el sistema a través del catastro, que es un elemento que falta, o sea, a partir de la creación de un catastro hacer un diagnóstico y ver a partir de ese momento cómo se va a distribuir de vuelta la tierra. Yo te diría que tenemos tres catastros o más, el Servicio Nacional de Catastro por su lado, el INDERT por su lado, y la Dirección Nacional de Registros Públicos, en donde se inscribe, que a la larga es lo que genera un derecho real, porque tanto el INDERT, el SNC, los municipios, en tanto y en cuanto no esté inscripto en el Registro, son meramente instancias administrativas. Particularmente, desde el punto de vista del derecho, lo fundamental es la Dirección Nacional de Registros Públicos, hay mucha información dispersa”. (Opinión de un académico y experto en legislación agraria).

4. Concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra:

La cuarta dimensión se refiere a los fenómenos de concentración en la tenencia de la tierra y a la extranjerización de la misma. Esta dimensión contiene cuatro sub dimensiones: 1) Rol del Estado, 2) Mecanismos de intervención, 3) Recuperación de tierras públicas, y 4) Marco normativo. Para cada sub dimensión se realizó el análisis correspondiente de las variables identificadas.

4.1 Rol del Estado:

En este punto, también existe consenso entre todos los entrevistados en que el Estado debe intervenir, y que es su obligación garantizar el acceso a la tierra para todos y en condiciones de equidad. Se logró identificar tres variables que intentan guiar esta intervención del Estado, que son las siguientes: 1. Internalizar el problema, 2. Revisar leyes vigentes, y 3. Implementar políticas diferenciadas.

4.1.1 Internalizar el Problema:

Como se planteó al comienzo esta investigación, el Estado es el actor principal para resolver el problema de la concentración y extranjerización de las tierras rurales en el Paraguay y debe asumir ese rol. Existe consenso entre los entrevistados en que esta situación debe ser internalizada y que se deben adoptar medidas proteccionistas serias y tener una visión prospectiva con respecto al factor tierra.

“En el pasado tuvimos grandes espacios territoriales que necesitábamos dinamizar con la producción, que ha sido muy bien aprovechado por los países vecinos. Nosotros hemos tenido una escasa visión prospectiva de nuestro desarrollo en función a este factor y seguimos manteniendo muchas cosas”. (Opinión de un Representante del Gobierno).

“Puede ser un fenómeno, un factor de conflictividad a futuro, entonces tenemos que tratar de poner condicionantes a eso. Porque hoy por hoy hay una tendencia a extranjerizar las tierras, grandes porciones de tierra, y los países se auto-importan desde Paraguay, ellos tienen garantizada acá la producción y el consumo. Hay que tomar medidas proteccionistas serias, aún no hemos internalizado el problema, el cáncer ha hecho metástasis en órganos esenciales en nuestra nacionalidad, y es una cuestión que hay que proteger, hay que evitar eso, y estamos actuando a destiempo”. (Representante del Gobierno).

4.1.2 Revisar leyes vigentes:

Para afrontar estos fenómenos también es necesario realizar una revisión del marco normativo vigente, que ciertamente ha contribuido a potenciar dicha situación con el tiempo, ajustándose con bastante rezago en comparación con los demás países de la región.

“El problema principal pasa por las leyes vigentes que están definidas en ese sentido, inclusive por temas constitucionales que habría que revisarse, a efectos de que el Estado pueda intervenir las grandes extensiones en manos de extranjeros y empresas extranjeras, que se han radicado o adquirido fracciones importantes de superficie en el territorio nacional”. (Representante del Gobierno).

4.1.3 Implementar políticas diferenciadas:

La intervención del Estado debe ser estratégica y atacar ejes fundamentales, a través de la implementación de políticas diferenciadas que incluyan al pequeño productor dentro de un plan estratégico de desarrollo.

“Si el Estado debería intervenir o no, depende de la política que tenga el Estado. Una cuestión es una política de Desarrollo Rural, que implica no necesariamente la población campesina, digamos, o sea que puede ser un empresario agrícola cualquiera, que no requiera intervención del INDERT, pero sí un ministerio descentralizado como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, entonces, el tema de la extranjerización y el tema de la tenencia de la tierra tendríamos que hablar de una política diferenciada, de acuerdo con el segmento a que nos estemos refiriendo, una política para el chico, una política para el mediano y una política para el grande, pero siempre dentro de un plan estratégico de desarrollo, un plan estratégico tal cual como manda la constitución, en donde estén involucradas las gobernaciones, los municipios, y a partir de ese diseño departamental tener una perspectiva a nivel nacional”. (Opinión de un académico y experto en legislación agraria).

4.2 Mecanismos de intervención:

Si bien existe un amplio consenso en que la intervención del Estado, por ejemplo a través de una reforma agraria, desempeña un papel importante en el desarrollo rural cuando la concentración de la propiedad es elevada, hay gran controversia sobre cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños productores o campesinos sin tierra. En este contexto, haciendo un bosquejo y considerando las opiniones de los entrevistados se logró identificar algunas variables que podrían ser claves para el diseño de herramientas y mecanismos de intervención, las mismas son: 1. Sostenibilidad, 2. Racionalidad, regulación y fiscalización, y 3. Alianzas estratégicas.

4.2.1 Sostenibilidad:

Para conseguir la sostenibilidad, al emprender reformas en el acceso a la tierra y los sistemas de tenencia, se requiere de voluntad política e inversiones duraderas, así como un fuerte apoyo a la supervisión (FIDA, 2008).

Para que no se acentúe la concentración en la tenencia de la tierra, es necesario que los pequeños propietarios, agricultores y campesinos que solicitan tierras, más allá del acceso a la tierra, logren consolidar medios de vida sostenibles. En ese contexto es importante la inversión de carácter social y en capital humano, que contribuya a fortalecer los medios de vida y lograr una sostenibilidad en el largo plazo.

Otra vía para promover el desarrollo y la sostenibilidad en el largo plazo son los planes de desarrollo rural territorial, en la medida en que contribuyan a optimizar el uso de los recursos y la producción eficiente por parte de los agricultores y la viabilidad de la agricultura familiar campesina.

“Yo no diría simplemente la eficiencia por proceso distributivo, sino que proceso de sostenibilidad, yo apuntaría a ir en forma más gradual en el proceso de incorporación de nuevas tierras a la reforma, realizar inversiones sociales, capacitación, prospección de nichos de mercado”. (Opinión de un Representante del Gobierno).

“En el tema de distribución de tierras, por un lado está la necesidad de optimizar su distribución, pero más que nada lo que hay que hacer es tratar de preservar, tratar de

promover el desarrollo, las estrategias de desarrollo rural territorial son una vía, generar una usina endógena, tratando que con la participación de las personas pueda buscarse una mejor inserción económico-productiva, optimizar el uso de los recursos, vincular a los distintos actores del proceso, tanto del sector comercio, del sector producción, del sector gobierno, para tratar de generar ese desarrollo local territorial". (Palabras de un Representante de una Organización No Gubernamental).

4.2.2 Racionalidad, regulación y fiscalización:

En las intervenciones sobre la tenencia de la tierra el Estado debe apuntar a una racionalidad distributiva, es decir, buscar la afectación en la medida de lo requerido y seleccionar adecuadamente a las personas que van a incorporarse al proceso, fomentar estrategias que eviten la venta de tierras y la consecuente degradación del producto. Además, el Estado debe ejercer un rol regulador de este proceso, mediante la fiscalización del cumplimiento de las normativas y hacer respetar los conductos legales vigentes.

"Desde el punto de vista de la tierra, se debe buscar racionalidad distributiva. El Estado más que nada, en este punto, debe asumir un rol de regulador de las condiciones tanto de aprovechamiento como de tenencia de la tierra. Hay que respetar los conductos legales que están vigentes sobre todo". (Opinión de un Representante del Gobierno).

4.2.3 Alianzas estratégicas:

Una vez que las cuestiones de acceso a la tierra y seguridad de la tenencia forman parte de la estrategia del Paraguay y estén definidos los entes encargados, se debe buscar a los posibles asociados y aliados dentro del sistema, que pueden ser otras entidades públicas, las organizaciones de agricultores y otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de entablar alianzas para promover las políticas y programas agrarios favorables a la población pobre.

Estas alianzas pueden abarcar los siguientes temas: la evaluación de políticas y el intercambio de propuestas y buenas prácticas, la participación colectiva en la ejecución de programas y el apoyo al proceso de reforma agraria.

"La falta de coordinación con otras organizaciones también constituye un problema. Se realizan esfuerzos totalmente aislados y desagregados de una serie de medidas que se deben unir". (Opinión de un académico).

4.3 Recuperación de tierras públicas:

La recuperación de tierras públicas en manos privadas, sean excedentes fiscales o de origen espurio, podría constituirse en un mecanismo indicado para desconcentrar la tenencia de la tierra y redistribuirla a favor de los más desposeídos. En este contexto, se logró identificar algunas variables que podrían ser claves para abordar el tema de la recuperación de tierras: 1. Contexto histórico y 2. Voluntad política.

4.3.1 Contexto histórico:

Para abordar el tema de la recuperación de tierras públicas, los entrevistados coinciden en que hay que hacer primeramente un análisis concienzudo y ubicarse en un contexto histórico de esas tierras, por un sentido práctico. La dinámica territorial del Paraguay se da a partir de los años 90' con el cambio político que se dio, una serie de aperturas, de libertades sociales, productivas, económicas.

Anteriormente se pensaba que la manera de poblar el país y de buscar el arraigo era mediante la concesión de un título de propiedad. Jamás se pensó en que la modernización de la agricultura iba a hacer que el campesino que tenía título, que fue entregado con facilidades por el Estado, después tendría que negociar sus tierras bajo condiciones desfavorables. Junto con eso, se debe considerar que la legislación anterior admitía la transferencia de derechos sobre la tierra a todo aquel que desempeñe acciones relacionadas a la actividad agropecuaria o tenga intención de hacerlo.

“Si cumplían los requisitos que en ese momento la ley exigía para ser beneficiarios de la Reforma Agraria, yo no sé qué impedimento legal podría existir. En ese momento no existía limitación ni siquiera para un extranjero de ser beneficiario, para nada, al contrario, la ley permitía que cualquiera que se dedicase a la agricultura pudiese tener un pedazo de tierra, y de hecho, es lo que históricamente nosotros hicimos”.
(Representante del Gobierno).

4.3.2 Voluntad política:

Existen leyes basadas en principios relativos a los derechos sobre la tierra, pero no se aplican plenamente o con eficacia, debido a la falta de voluntad política. Considerando el tema de la recuperación de tierras públicas, es de esperar una mayor voluntad política para conseguir la realización plena de dicho proceso; teniendo en cuenta el contraste realizado entre la legislación anterior, la legislación vigente y el cumplimiento de la misma, las modificaciones que se han incorporado son muy interesantes y alentadoras, ahora bien, el problema está en el cumplimiento de la misma, donde se encuentran diversas irregularidades, como ser la tenencia irregular de la tierra, el escaso aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros. La contribución de la Reforma Agraria al Desarrollo Económico, teniendo en cuenta las características del Paraguay, como país eminentemente agro-silvo-pastoril, es importante, y por ello se debe fomentar la realización efectiva y eficiente de esta reforma. Si bien es una cuestión difícil, existe consenso entre los entrevistados en que es necesario focalizar la acción en la recuperación de colonias que están en manos de no sujetos de la Reforma Agraria.

“Nosotros tenemos una opinión clara, como organización campesina, si alguna vez sube un gobierno patriótico se va a recuperar todo. Y para recuperar las tierras públicas, los tres poderes del Estado deben ser patrióticos, los tres poderes deben comprometerse para recuperar nuestro patrimonio y lo entregue a los campesinos”.
(Líder de una Organización Campesina).

“El abordaje serio y responsable del tema de la recuperación de las tierras públicas es la llave adecuada para la realización de la Reforma Agraria en el Paraguay, permitirá contar con las tierras necesarias para realizarla. Son tierras del pueblo paraguayo, robadas al mismo durante la dictadura y la transición, a favor de políticos, empresarios, militares, extranjeros”. (Representante de una Organización No Gubernamental).

4.4 Marco normativo:

El marco normativo también es un factor muy importante para abordar los fenómenos actuales de concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra en el Paraguay. Durante el trabajo de campo realizado, se logró identificar dos variables que podrían ser claves para adaptar el marco normativo y que éste se constituya en un instrumento relevante de política pública: 1. Ajuste constante y flexibilidad y 2. Reglamentación de leyes vigentes.

4.4.1 Ajuste constante y flexibilidad:

Se considera que la Ley es un instrumento, por sí misma no es ni problema ni solución. Debe servir para alcanzar un objetivo, dentro de un plan estratégico, por lo tanto, el marco normativo es importante en tanto y en cuanto contribuya con el plan trazado. En diálogo con lo anterior, el marco normativo debe ser flexible y minimizar el rezago para adaptarse rápidamente a la realidad imperante en cada momento.

“Yo creo que nunca está todo dicho y que está todo dicho al mismo tiempo, una paradoja, pero yo creo que las cuestiones son bastante dinámicas hoy día, las cuestiones referidas sobre todo a la tierra y vinculada con eso hoy día la cuestión productiva, entonces nosotros no podemos decir que está todo dicho, que está todo escrito. Las leyes tiene que motivar y fomentar la incorporación de elementos que permitan el aprovechamiento racional de la tierra, que permitan su sostenibilidad y sobre todo que aseguren un beneficio general, el aumento en la calidad de vida de las personas”. (Representante del Gobierno).

4.4.2 Reglamentación de leyes vigentes:

Asimismo, para que el marco normativo se convierta efectivamente en un instrumento de política pública, en este caso para desconcentrar la tenencia de la tierra y redistribuirla a favor de los trabajadores rurales, es importante reglamentar las leyes, y bajarlas a la realidad para que sean aplicables y efectivas. En este punto existen varias propuestas de todos los sectores, una de ellas es definir claramente los latifundios improductivos en función al tamaño de la propiedad; otra propuesta consiste en aumentar el porcentaje requerido de aprovechamiento productivo que necesita una finca para ser considerada como racionalmente explotada, teniendo en cuenta que la tierra debe cumplir una función económica y social y aplicar sanciones en caso de incumplimiento; otro elemento consiste en la necesidad de simplificar el proceso de expropiación y recuperación de tierras públicas; y, por último, la progresividad de los impuestos, es decir, quienes más tengan deben pagar más.

“Hay muchas cosas que agregar compañero, necesitamos que nuestro Estatuto Agrario se reglamente de punta a punta”. (Representante de una Organización Campesina).

“Hay que buscarle la vuelta, organizar mejor, no es necesario aumentar, ya que tenemos varias leyes que si las aplicamos y las hacemos funcionar nos puede ir bien”. (Representante de una Organización Campesina).

“En el Paraguay solamente tenemos hoy en día la obligación de tener un 30% de la superficie agrologicamente útil con mejoras permanentes y el hecho de poseer lo que se llama la evaluación de impacto ambiental, vale decir, aprovechamiento eficiente más sostenibilidad ambiental, cuál es la sanción en caso de que esa propiedad no cumpla, básicamente no hay sanción”. (Opinión de un experto en legislación agraria).

5. Otros aspectos:

En una quinta dimensión se analizó otros aspectos que cobraron mayor relevancia durante el trabajo de campo realizado, referente a los grupos o sectores más amenazados y que sufren de discriminación. Se identificó dos sectores específicos que corresponden a: las mujeres rurales y a los pueblos originarios. En opinión de los entrevistados, estos grupos que generalmente son marginados, deben tener una especial consideración en la implementación de políticas públicas, como el acceso a la tierra, en este caso.

5.1 Grupos o sectores amenazados:

5.1.1 La mujer rural:

Generalmente, las mujeres no tienen igualdad de acceso a la tierra rural ni a los correspondientes recursos naturales. En el pasado se intentó proteger los intereses de la mujer mediante disposiciones consuetudinarias, leyes inspiradas en la religión y la legislación general, pero la dinámica socioeconómica exige que las antiguas normas se adapten para garantizar efectivamente que la mujer tenga acceso a los recursos necesarios para criar y atender a sus familiares (FAO, 2003).

Según análisis realizados por la FAO, la migración rural-urbana ha dado lugar a un rápido aumento del número de familias rurales cuyo jefe de hogar es una mujer. Muchas de estas mujeres son también las que gozan de menor poder social, es decir, madres solteras, viudas, divorciadas, esposas de trabajadores migrantes, ancianas y enfermas. Generalmente carecen de poderes para la toma de decisiones, muchas veces no tienen representación en el gobierno de la comunidad y cada vez tienen menos seguridad individual en el marco de la legislación tradicional. Por otro lado, las mujeres cargan, en estos hogares, con la responsabilidad de producir los alimentos, mientras que los hombres se concentran más en los cultivos comerciales.

Asimismo, la introducción de normas jurídicas formales mediante la Reforma Agraria y los proyectos de titulación y registro, en muchos casos no ha llegado a reconocer los derechos de la mujer. Los cambios en las políticas y en la legislación deben apuntar a reconocer expresamente los derechos de la mujer a tener tierras y permitir la concesión de títulos jurídicos en su nombre, en forma individual o en conjunto con el cónyuge. Tanto las leyes como el texto y las fórmulas reglamentarias deben ser imparciales y neutrales en materia de género (FAO, 2003).

Por lo tanto, el análisis de género debe ser incorporado, desde un principio, en todos los proyectos de desarrollo rural, particularmente en el diseño de componentes de la tenencia de la tierra y en las intervenciones de Reforma Agraria.

“Desde el momento en el que la Constitución Nacional establece como la base para cualquier política de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, a la mujer como cabeza de familia, obviamente es un capítulo que se debe desarrollar bastante, como un programa diferenciado. Hoy tenemos muy poca diferencia, por ejemplo, en el caso en que un lote sea solicitado por dos personas y una de las partes sea mujer, bueno, ella tiene preferencia con relación a eso. Y en cuanto a las cuotas todo beneficiario puede adjudicarse hasta 10 años, en caso de la mujer se puede extender hasta 5 años más. Dentro de mi política por ejemplo estaba dar 5 años de gracia a las mujeres, que es una forma mucho más positiva de poder implementar realmente una política diferenciada con relación a la mujer cabeza de familia”. (Palabras de un experto en legislación agraria).

“Hay que reconocer que aquí muchas veces la mujer es la que mantiene a los hijos, cuida la chacra, los animales pequeños, brinda la alimentación necesaria, es la educadora, es la generadora de pequeños ingresos y en muchos casos, por qué no decirlo, productora de los bienes esenciales para el consumo, consecuentemente, en esa visión hay que privilegiar a la mujer. Y bueno, esa es una cuestión todavía no muy internalizada en nuestro medio, en otros países incluso, bajo ese mecanismo que tiene la entrega condicionada de dinero, se hace que la mujer que es jefa de familia pueda lograr una reducción del pago de su tierra, es un mecanismo interesante, pero está condicionado a que envíe a sus hijos a la escuela. (Representante del Gobierno).

5.1.2 Pueblos originarios:

Las comunidades indígenas y tribales de distintos continentes han reivindicado la importancia del acceso a la tierra para su identidad cultural y para llevar a cabo sus prácticas ancestrales. La mayoría de estas poblaciones vive de los productos de la caza y pesca así como una actividad agrícola de base para mantener la seguridad alimentaria de los miembros de la comunidad. Para dichos sectores, el acceso físico a la tierra y la seguridad en la tenencia cobran una importancia trascendental y pueden llegar a ser un asunto vital (Cruz, 2010).

Dado ese contexto, cuando se hace referencia al acceso a la tierra por parte de comunidades indígenas y tribales o por parte de otros sectores que se encuentren en situación de vulnerabilidad, el acceso físico y la seguridad en la tenencia retoman fundamental importancia, pues de no ser garantizados, la vida de estas comunidades puede encontrarse en peligro inminente (Cruz, 2010).

“Yo soy hombre de derecho, y como hombre de derecho particularmente pienso que todo aquello que implique la cuestión de comunidades originarias tiene que ver mucho con otra ciencia y con otra disciplina, como la antropología, la sociología, son estas ramas, estas ciencias las que deberían aportar a nosotros los operadores del derecho para poder desarrollar algún tipo de política. El concepto de posesión que tenemos dentro del derecho positivo difiere totalmente del derecho de posesión indígena, ellos

se basan más en la tradición, en la costumbre, y eso desborda el derecho". (Palabras de un experto en legislación agraria).

"Las circunstancias actuales de vida exigen la incorporación del indígena a la dinámica económica, que es muy esencial hoy por hoy para su bienestar, lo obliga en muchos casos a someterlo a una explotación hasta en muchos casos de carácter intensivo como existe en ciertas zonas aquí en nuestro país. Esa es una visión contrapuesta con la visión conservacionista, ecologista y llamémosle antropológica, de que el indígena tiene que vivir armónicamente con la naturaleza y sacar de ella los requerimientos para su sustento, pero hoy por hoy eso se vuelve casi inviable dada la intensa deforestación, explotación y contaminación, hay que insertarlo al proceso de la dinámica económica y naturalmente que social. (Representante del Gobierno).

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

El objetivo general del presente estudio de caso es identificar y proponer mecanismos para una distribución más eficiente y equitativa de tierras rurales en el Paraguay a través del Estado, lo que se logra ampliamente en la investigación, puesto que los actores, representantes de distintos sectores de la sociedad, Gobierno, organizaciones campesinas, académicos y expertos y representantes de organizaciones no gubernamentales plantean tanto opiniones acerca de la situación actual como propuestas para diseñar estos mecanismos y abordar eficazmente el problema.

Asimismo, los representantes de distintos sectores de la sociedad plantean sus argumentos acerca de la importancia del factor tierra en el Paraguay y la necesidad de una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra, así como su contribución al Desarrollo Rural, lo cual es coherente con los resultados esperados de esta investigación.

Cabe recordar que las preguntas que guían esta investigación son las siguientes: ¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra? ¿Qué rol debe asumir el Estado para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay? Ambas incógnitas son respondidas por los entrevistados, con diferentes planteamientos desde el lugar que les toca, sin embargo, se pudieron constatar generalmente coincidencias en cuanto a qué se debe considerar para diseñar los mecanismos más indicados para desconcentrar la tenencia de la tierra y redistribuirla a favor de los pequeños productores o campesinos sin tierra.

Entre los objetivos específicos se encuentra presentar un diagnóstico referente a la situación actual de la tenencia de la tierra en el Paraguay. Este punto se desarrolla plenamente en el Capítulo I, donde se plantea, mediante información recopilada de diversas fuentes y a través de gráficos y tablas, el contexto de la tenencia de la tierra en el Paraguay, asimismo se demuestra la alta concentración existente. Por un lado, en dicho análisis se constata que el Paraguay es el país con el mayor coeficiente de concentración en la propiedad de la tierra en la región y el segundo a nivel mundial, con un coeficiente de Gini de 0,93. Asimismo, se presentan algunos datos proveídos por la FAO, que hacen referencia a la extranjerización de la tierra, en los cuales se constata que alrededor del 25% de las tierras están en manos de empresarios extranjeros. Finalmente, se muestran datos que correspondientes a la adjudicación irregular de tierras en el pasado, que representan aproximadamente el 19,3% del territorio nacional.

A su vez, otro de los objetivos específicos es analizar el marco normativo e institucional paraguayo en cuanto al sistema de distribución y a la regulación de la tenencia de la tierra. En el Capítulo III se desarrolla un análisis comenzando por la tenencia de la tierra en un contexto histórico, donde se muestra la evolución de la misma en cada período y sus características. Seguidamente, se analiza el contexto actual, tomando como referencia el marco jurídico y el marco institucional. Luego se realiza un análisis de stakeholders, donde se miran los principales actores y sus interrelaciones. Finalmente, en otro apartado se analiza el mercado de tierras rurales. Con respecto a este último punto se concluye con que el mercado de tierras rurales en el Paraguay es poco dinámico y que sería importante que el Estado paraguayo adopte medidas para

dinamizarlo, sin embargo, la opinión unánime es que los mercados de ventas sin intermediarios no ayudan a los hogares pobres y sin tierras a acceder a éstas, pues, estos hogares enfrentan a numerosos obstáculos para poder participar en los mercados de ventas, por ejemplo, el acceso a la información y la falta de una posición dominante en el mercado y de acceso a créditos, lo que reduce la equidad y la eficiencia de dichos mercados (FIDA, 2008).

Los restantes dos objetivos específicos consisten en identificar cuáles son las variables más relevantes que se deben considerar en un sistema de distribución de tierras y desarrollar una propuesta de política pública sobre la tenencia de la tierra apuntando a una distribución más eficiente y equitativa.

El primero se desarrolla plenamente en el Capítulo IV. Para realizar este análisis, se recurrió a entrevistas semi estructuradas, para las cuales se seleccionó a representantes de distintos sectores sociales. Se procedió a entrevistar a 4 grupos segmentados en: 1. Representantes del Gobierno (altos directivos de instituciones públicas encargadas); 2. Miembros de las principales organizaciones campesinas; 3. Directivos de organizaciones no gubernamentales (ONG); y 4. Representantes de la academia y expertos en la materia. Con el trabajo de campo se reunió bastante información que fue clasificada y posteriormente analizada. Con esto se logró esclarecer ciertos conceptos y describir el fenómeno estudiado desde el punto de vista de sus actores.

Con respecto al segundo, el desarrollo de la propuesta de política pública, se desarrolla plenamente en este capítulo con base en la información recopilada tanto de fuentes bibliográficas como de las entrevistas semi estructuradas a los representantes de distintos sectores sociales, como se observa a continuación en el cuadro 5.1.

Cuadro V 1 Recomendaciones.

RECOMENDACIONES	
Temas	Propuestas
Tenencia de la Tierra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover una gobernanza responsable con respecto al factor tierra. 2. Promover el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y una mayor participación de las mismas. 3. Adoptar la equidad distributiva como principio fundamental. 4. Facilitar la titulación colectiva o asociativa de las parcelas y la administración de las mismas a través de cooperativas.

Reforma Agraria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover intervenciones de carácter integral. 2. Focalizar de manera precisa a los beneficiarios, mediante censos de campesinos sin tierra y de población rural pobre. 3. Hacer especial énfasis en la creación condiciones para el arraigo para evitar el abandono y la migración rural-urbana. 4. Desincentivar los latifundios improductivos.
Sistema de Distribución de Tierras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir criterios técnicos, sociales y productivos para la asignación de tierras. 2. Mejorar el sistema de catastro, consolidando las bases de datos catastrales y actualizando el registro de la propiedad.
Concentración y Extranjerización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Internalizar el problema y revisar leyes vigentes, ajustar el marco normativo. 2. Aplicar políticas diferenciadas acordes a los distintos sectores demandantes de tierras. 3. Mayor voluntad política para la recuperación de tierras públicas. 4. Reglamentar mejor la legislación vigente con respecto a la definición de latifundio improductivo, porcentaje de aprovechamiento productivo, sanciones por incumplimiento y simplificación del instrumento de la expropiación.
Otros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar el análisis de género en todos los proyectos de desarrollo rural desde el principio. 2. Garantizar el acceso físico y la seguridad en la tenencia para los pueblos originarios.

Fuente: Elaboración propia.

A modo de cierre, cabe recordar que con el presente estudio de caso se buscó resaltar la gran deuda existente con la población rural en cuanto a la aplicación de políticas

públicas y sociales que permitan un mayor desarrollo de ese sector, específicamente en relación con la tenencia de la tierra, y destacar el rol que debe asumir el Estado como planificador y ejecutor de estas políticas.

Bibliografía

Banco Mundial. (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. *Lucha contra la pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa.

Carlos Fernández Gadea, A. F. *Legislación Agraria y Ambiental* (Vol. 2). Asunción, Paraguay: Intercontinental.

Carlos Fernández Gadea, A. F. (1999). *Legislación Agraria y Ambiental* (Vol. 1). Asunción, Paraguay: Intercontinental.

Chamorro, S. A. (2008). Geografía del Paraguay.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Julio de 2003). Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Santiago, Chile.

Cruz, L. (Mayo de 2010). Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación.

FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Roma, Italia.

FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural.

FIAN. (2007). Reforma Agraria en Paraguay. Heidelberg, Alemania.

FIDA. (2008). La mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. Roma, Italia: Palombi e Lanci.

FIDA. (Diciembre de 2008). La mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. Roma, Italia: Palombi e Lanci.

Frutos, J. M. (1998). *De la Reforma Agraria al Bienestar Rural*. Asunción, Paraguay.

García, A. (1982). *Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina*. San José, Costa Rica.

González, J. E. (2006). *El Derecho Agrario en el Paraguay Concordado y Comentado* (2 ed.). Asunción, Paraguay.

Groppo, P. (2006). *Crisis Agraria Mundial y la Vuelta a la Solidaridad*.

Ibañez, E. (2007). *La Intencionalidad del Marco Legal y el Rol de la Reforma Agraria en Paraguay*. Asunción.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. 85. (J. H. Granados Rocha, Ed.) Colombia.

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. (2008). *Leyes Rectoras de la Reforma Agraria*. Asunción, Paraguay.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2004). Políticas de Desarrollo Agrícola Conceptos y Principios. Roma, Italia.

Presidencia de la República. (2002). Ley N° 1863/02, "Que Establece el Estatuto Agrario". Asunción, Paraguay.

Presidencia de la República. (2004). Ley N° 2419/04, "Que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra". Asunción, Paraguay.

Presidencia de la República. (1963). Ley N° 852/63, "Que Crea el Instituto de Bienestar Rural". Asunción, Paraguay.

Presidencia de la República. (1963). Ley N° 854/63, "Que Establece el Estatuto Agrario". Asunción, Paraguay.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Diciembre de 2010). Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado. Asunción, Paraguay: Comunicación Visual S.R.L.

Ramos, J., & Acero, C. (Mayo de 2010). Obtenido de http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_6.pdf

Anexos

Pauta de entrevistas

A continuación se presenta la pauta diseñada para abordar fundamentalmente el problema de la concentración y la extranjerización de la propiedad de la tierra en el Paraguay y propuestas de solución al mismo. El diseño es para una entrevista de 60 minutos.

Objetivos:

Conversar con el/la entrevistado/a con el propósito de conocer su visión, su opinión y experiencia con respecto al tema.

Permitir que el/la entrevistado/a desarrolle respuestas abiertas y promover el debate.

Realizar las primeras aproximaciones, tanto a las características o la definición de las principales variables que puedan apuntar a la solución del problema.

Entrevistar a la mayor variedad posible de actores en la comunidad, en particular representantes del Gobierno, miembros de ONG's, académicos, expertos y representantes de organizaciones campesinas.

Temas:

1. Tenencia de la Tierra:

a) En su opinión, ¿es importante la tenencia de la tierra? ¿Por qué?

b) ¿Cómo se podría garantizar el acceso a la tierra?

c) ¿Qué papel cumple la seguridad en la tenencia de la tierra?

2. Reforma Agraria:

a) ¿Cree usted en la necesidad de una reforma agraria en el Paraguay?

b) De ser positiva la respuesta, ¿cuál debería ser el modelo de RA aplicable a la situación actual?

3. Sistema de Distribución de Tierras:

a) En su opinión, ¿cuáles son las variables más relevantes que se deben considerar en un sistema de distribución de tierras?

4. Concentración y extranjerización en la tenencia de la tierra:

Paraguay, es actualmente según la FAO, el país con la segunda mayor concentración en la propiedad de la tierra en el mundo, puesto que el 2,6% de los propietarios detenta el 85,5% de la superficie agraria.

Otro fenómeno que se da en la situación de la tenencia de la tierra en el Paraguay se conoce como la extranjerización. Según la FAO, al menos 25% de las tierras en Paraguay están en manos de empresarios extranjeros.

- a) ¿Considera usted que el Estado debería intervenir?
- b) ¿Qué rol debe asumir el Estado para una distribución más eficiente y equitativa de las tierras rurales en el Paraguay?
- c) En su opinión, ¿Cuáles son los mecanismos más indicados para transferir la tierra de los grandes terratenientes a los pequeños propietarios o campesinos sin tierra?
- d) ¿Cuál es su opinión acerca de las denominadas “tierras mal habidas”?
- e) En cuanto al marco normativo, ¿qué se podría agregar o excluir?