

Un Estado cada vez más ausente para el sector rural

Elizabeth Duré

Centro de Educación, Capacitación y
Tecnología Campesina (CECTEC)



En el Paraguay, en el año 2002 la tónica de las intervenciones de las diferentes autoridades ha girado en torno a la preocupación por la ausencia de recursos suficientes para la implementación de programas o políticas para el país, enmarcado por escándalos de corrupción desde el Ejecutivo y su entorno.

INTRODUCCIÓN

La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo¹, en su Artículo 8, inciso 1 plantea que: “Los estados deben adoptar en el plano nacional todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo rural y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con el objeto de erradicar todas las injusticias sociales”.

Si bien el marco legal, la Constitución Nacional y los diferentes tratados Internacionales ratificados por nuestro país, garantizan el cumplimiento y mejoramiento de los Derechos Humanos, en la práctica la realidad es otra.

Una mirada desde los Informes de Derechos Humanos sobre desarrollo rural de los dos últimos años, nos permite visibilizar un creciente retroceso en esta área. Los índices de analfabetismo, de acceso a servicios de salud, mejoramiento de infraestructura educativa, acceso a tierra, disminución de la pobreza extrema no han variado. Es más, siguen creciendo.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como entidad de ejecución de políticas agrarias, se orienta más a sectores productivos cercanos al poder, el ganadero, de exportación, que a poblaciones vulnerables de pobreza y extrema pobreza que viven en condiciones infrahumanas. No cuenta con recursos para gastos operativos y al igual que en el año 2001, la ejecución presupuestaria a septiembre del 2002 no llega ni al 50%.

POBREZA Y DESARROLLO RURAL

Analizar el acceso al derecho al desarrollo rural está intrínsecamente relacionado con el aumento de la pobreza. En el Reporte 2002 del Social Watch² sobre el Impacto Social de la Globalización en el mundo, se plantea que la pobreza se distribuye diferencialmente en zonas urbanas y rurales: 6 de cada 10 pobres del país viven en el campo.

El Documento Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad presenta datos alarmantes: entre 1995 y 2001 se tuvo un aumento del 11% de los pobres, con un 20% de pobres extremos en el área rural (ABC, Supl. Económico, 20/10/02). En este material se señala que “pobreza extrema implica carecer del ingreso suficiente para cubrir el costo de una alimentación mínima diaria, en números reales, tres de cada diez pobres del área rural son pobres extremos”.

¹ Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El aumento de la pobreza en el área rural no es más que la muestra de la desidia del Gobierno de turno, cuyas autoridades siguen interesados en enriquecerse antes que en definir e implementar políticas públicas para este sector. El rostro de la pobreza rural está poblado de señales:

- El promedio de escolaridad en el área rural es de 4 años.
- Cuatro de cada diez pobres en el área rural no asisten a la escuela.
- Siete de cada diez pobres rurales no asisten al médico/a.
- Ocho de cada diez pobres y nueve de cada diez pobres extremos se dedican a actividades agrícolas (ABC, Supl. Económico, 20/10/02).

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Paraguay los sectores más vulnerables siguen siendo los de las mujeres y la infancia. La jefatura femenina en el área rural alcanza el 20%.

Medidas eficaces que impliquen la inserción real de la mujer en el desarrollo rural no se han tomado desde la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, instancia responsable de la definición de políticas públicas con enfoque de género.

Las presiones ejercidas por mujeres campesinas e indígenas que integran la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), generaron la firma de convenios para proyectos productivos; de los 250.000 US\$ previstos se ha desembolsado aproximadamente el 40%².

PROYECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ALGODONERA³

La reactivación económica es sin duda uno de los aspectos importantes del desarrollo rural. El MAG sigue apostando al rubro algodón como principal rubro de renta, aun cuando las familias productoras ya no ven con buenos ojos dedicarse a este cultivo por el bajo ingreso que genera.

Los tres últimos periodos de la producción algodón nos muestran un descenso de casi el 50% en superficie cultivada y en producción, tal como ilustra el cuadro más abajo. Las razones de este marcado descenso obedecen a las posturas asumidas por diferentes organizaciones campesinas, que plantean opciones productivas tendientes a diversificar la producción familiar y obtener seguridad alimentaria.

Periodo	Sup. Cultivada	Producción (tn)	Rendimiento (Kg/Ha.)
2000/2001	307.700	385.000	1.250
2001/2002	169.671	123.665	729

Fuente: ABC, Supl. Económico, 25/08/2002.

² Información proveida por CONAMURI.

³ Basado en ABC, Supl. Económico, 25/08/2002.

Para el año 2002/2003, el MAG junto con la Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA), se proponen impulsar la siembra de 300.000 hectáreas de algodón. Como todos los años, CADELPA sostiene y exige que el Estado subsidie la campaña con un costo cercano a los 15 millones de US\$, y son ellos quienes al final de la zafra se quedan con las mayores ganancias en detrimento de las y los pequeños productores, que ganan deudas y no ingresos.

La producción del algodón contó con posiciones encontradas desde las principales organizaciones campesinas. La Federación Nacional Campesina (FNC) sigue considerando el algodón como principal rubro de renta para el sector. Esta postura difiere de organizaciones campesinas como la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), CONAMURI, Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), que en una nota presentada al ministro de Agricultura propusieron el establecimiento de un precio base de 1.800 y 2.200 guaraníes el kilo (Informativo Campesino: 2002).

Integrantes de dichas organizaciones declararon que “no alentarán la siembra del algodón entre sus asociados”, y más aún, solicitaron al MAG que los fondos previstos para la compra de semillas e insumos para el algodón sean destinados para promocionar otros rubros como el sésamo, ka‘a he‘e y otros, en caso de no conseguirse las condiciones mínimas exigidas por las organizaciones (Ibíd.). Si se tiene en cuenta que el año pasado el precio pagado en finca fue de 800 guaraníes, el panorama no es alentador.

LOS CONVENIOS DEL GOBIERNO CON LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

De los proyectos de reactivación económica –varios de ellos en fase final de su implementación– no se tienen resultados de su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de mujeres y hombres. Se destaca que en el año 2002 no se ha diseñado ni implementado ningún programa en el ámbito del desarrollo rural.

Las presiones ejercidas en el año 2000 por la MCNOC llevaron a la firma de un acuerdo para el desembolso de 6 millones de dólares. A la fecha (octubre del 2002), fue desembolsado apenas el 20% del total, según datos proporcionados por esta articulación de organizaciones.

ACCESO A LA TIERRA

El acceso a la tierra continúa siendo una deuda pendiente y cada vez más acuciante para el sector rural. Seguimos sosteniendo como en el Informe del 2001 que “si la cuestión de la distribución de la tierra no se destraba, no se puede abordar el derecho al desarrollo rural desde el momento en que se les

niega a mujeres y hombres campesinos el primer recurso para la subsistencia y resistencia de la economía agrícola” (CODEHUPY, 2001: 434).

El problema es que el Instituto de Bienestar Rural (IBR) –organismo responsable, al igual que otras instituciones estatales– no cuenta con el presupuesto necesario para dar solución al problema de la tierra.

Durante el año 2001, la MCNOC había presionado al Gobierno para una ampliación presupuestaria que permitiera paliar el déficit de la tierra para el sector campesino. El Parlamento otorgó al IBR 16 mil millones de guaraníes (aproximadamente 2.400.000 US\$) destinados a la compra de 10.000 hectáreas de tierra en varios departamentos. En mayo de este año, el titular del IBR, Antonio Ibáñez, anunció que el Ministerio de Hacienda no tenía los recursos disponibles, por lo cual sería poco probable que pudieran cumplir con lo acordado.

El círculo sigue siendo el mismo, el movimiento campesino presiona, se obtienen promesas o se firman convenios que a la hora de la verdad no se pueden efectivizar por falta de recursos.

EDUCACIÓN

Un indicador importante del acceso al desarrollo rural es el acceso a la educación. Asociado a la pobreza, se tienen informaciones alarmantes: en el área rural, el 57% de la población pobre tiene jefatura de hogar sin ninguna instrucción y el 36% cuenta con primaria incompleta (FNUAP: 2002).

Las escuelas rurales donde acuden niñas y niños de comunidades alejadas carecen de condiciones mínimas para su funcionamiento, no tienen agua, materiales pedagógicos, baños etc. En varios departamentos son las organizaciones campesinas, padres y madres de familia –que a costa de sus recursos– asumen los gastos de maestras y maestros y del mantenimiento de las mínimas condiciones de infraestructura.

La Federación de Escuelas Agrícolas, integrada por 18 Escuelas Agrícolas y centros de capacitación agropecuarios, realizó el 17 de octubre una manifestación para exigir parte de los recursos asignados en el presupuesto General de Gastos de la Nación. De los 3.572.148.757 de guaraníes asignados inicialmente, fueron recortados en agosto de este año un 72%. Según el MAG dicho recurso fue destinado a la campaña algodonera. Hasta la fecha, sólo fue desembolsado menos del 30%, correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo.

Si no se cumple el acuerdo de que el Ministerio de Hacienda desembolse los recursos previstos hasta julio, 1.500 jóvenes campesinos de familias de escasos recursos estarán una vez más fuera de las posibilidades de seguir sus estudios.

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Fue promulgado por el Poder Ejecutivo en mayo del 2002, el Decreto N° 17.303/02, por el cual se aprueba el Plan Agropecuario y Forestal para el desarrollo del campo, como marco orientador de la política de desarrollo sostenible del ámbito agrario del Paraguay. El Plan, en su artículo 2 plantea la organización de las políticas agrarias en cuatro áreas temáticas de acción integradas y complementarias entre sí.

Entorno macroeconómico

- a. Políticas sociales y lucha contra la pobreza
- b. Políticas de reactivación económica y Social
- c. Políticas de Desarrollo Institucional.

El artículo 4 indica la aplicación de las Políticas Agrarias a corto plazo en el marco de un Plan Estratégico, ordenando las acciones y programas institucionales en tres ejes estratégicos: desarrollo rural, reactivación productiva y fortalecimiento de la institucionalidad agraria.

Fogel plantea que “más allá de las imperfecciones que puedan identificarse en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, es importante notar que el mismo permite, con base legal cierta, la intervención efectiva de expresiones de la sociedad civil”(2002). Pero cabe preguntarse una vez más, si decretos o programas como éste, bien intencionados o no en cuanto a objetivos, serán viables teniendo en cuenta la situación socioeconómica que atravesamos, en la que el Estado no cuenta con recursos suficientes para gastos operativos de la institución responsable de su implementación como es el MAG.

EL INDERT EN EL ESTATUTO AGRARIO

Un avance importante en términos de políticas para el sector rural fue la aprobación en el 2002 de la Ley N° 1.863 del Estatuto Agrario, considerado como una herramienta legislativa necesaria para el desarrollo rural⁴. Sin embargo, permaneció en *stand by* el estudio del proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras (INDERT), que sería el organismo de aplicación del Estatuto Agrario en reemplazo del Instituto de Bienestar Rural.

Con respecto a dicho proyecto, dos puntos generaron polémica y cuestionamiento desde diferentes sectores de la sociedad civil: el sistema de

⁴ La Red Rural y Pastoral Social Nacional realizarán conjuntamente una publicación del nuevo Estatuto Agrario con el objetivo de que Organizaciones Campesinas y ONGs puedan conocerlo y divulgarlo.

conformación del Consejo Directivo, y la prohibición al presidente del INDERT de ocupar cargos políticos partidarios.

Actualmente, este proyecto se encuentra con dictamen favorable de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, y con posibilidades de que pueda ser estudiado en plenario antes de la finalización del año 2002.

BANCA PÚBLICA

La reforma de la Banca Pública fue uno de los temas de interés de las organizaciones campesinas. Generó por parte de las mismas varias manifestaciones, sobre todo para presionar a las autoridades a que retiren el anteproyecto.

Para iniciar un proceso de negociación, el Poder Ejecutivo constituyó por decreto una mesa de diálogo el 19 de abril del 2002, para la revisión del proyecto de ley de Reforma de la Banca Pública. Desde la sociedad civil integran la Mesa de Diálogo, la Red Rural, Pastoral Social, CAP, ONAC, MCNOC, así como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) en representación del sector ganadero. En el mismo mes, la FNC había tomado la decisión de retirarse de la mesa de negociaciones por considerar que el gobierno presentaba maniobras dilatorias.

La última reunión convocada por el Ministerio de Hacienda fue en el mes de agosto. Frente a la inacción del gobierno, las diferentes organizaciones e instituciones de desarrollo, sin la participación de la ARP decidieron contratar como asesor a Hugo Halley Merlo para la preparación de una propuesta alternativa. El documento fue elaborado sobre la base criterios acordados previamente con los integrantes no gubernamentales y fue discutido el primer borrador el 17 de octubre del 2002.

En el mes de noviembre se realizó una reunión con representantes de diferentes sectores involucrados e interesados en general, para aportar sugerencias al documento que será presentado a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional para su estudio y aprobación⁵.

La Reforma de la Banca Pública debe insertarse en una propuesta más amplia de desarrollo rural, mirada en la que coinciden las organizaciones e instituciones involucradas en esta temática, ya que plantean que “[...]se expone un enfoque alternativo para el desarrollo agrorural del país y propone un sistema de financiamiento adecuado para ese modelo”.

⁵ Tal como se señala en el Informativo electrónico de la Red Rural, “el documento contiene un enfoque integral y sistémico de la problemática rural, de la política de desarrollo que necesita impulsar el país y un análisis mucho más objetivo y profundo de la problemática financiera que la contenida en la propuesta oficial. Además, resuelve satisfactoriamente la mayoría de las falencias encontradas en esta última. El corazón de la propuesta consiste en la creación de un sistema financiero orientado al desarrollo productivo agro rural, e incluye la revisión y ajuste de la Ley de Bancos y la aplicación de roles del BCP en la ejecución de la política crediticia que este organismo no cumple en la actualidad”.

RECOMENDACIONES

- Aprobación de proyectos de ley estancados en el Parlamento, tales como el que crea el INDERT y la Reforma de la Banca Pública con los aportes de los sectores involucrados.
- Que el Plan Agropecuario y Forestal para el desarrollo del campo se tenga en cuenta para orientar y sobre todo implementar programas y acciones en el ámbito agrario del Paraguay. Necesariamente pasa por acceso a recursos para el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, en el Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2003 – 2008), dé especial atención a la definición e implementación de políticas públicas para las mujeres del área rural.

BIBLIOGRAFIA

Bareiro, Line; Escobar, Manuelita; Oddone, Hugo (2002): Memorias del Foro Pobreza, Población y Desarrollo, Asunción, Fondo de Población de Naciones Unidas.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Fogel, Ramón (2002): Pobreza y rol del estado en el Paraguay. Asunción, CERI.

Informativo Campesino, N° 167, Centro de Documentación y Estudios, agosto 2002, Asunción, Paraguay.

Social Watch. Control Ciudadano (2002): El Impacto Social de la Globalización en el Mundo. Reporte 2002 N° 6 [CD - Reproducción de Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana], Social Watch. Control Ciudadano, Asunción, Paraguay.