

INFORME PIDESC

Paraguay

RESUMEN GENERAL

DERECHO AL TRABAJO EN EL CONTEXTO RURAL

Genoveva Ocampos

Marco Jurídico

Los tratados de la OIT, principalmente en materia de legislación internacional, han promovido los parámetros que ha utilizado el Paraguay para revisar su legislación nacional a objeto de mejorar la protección del derecho al trabajo, y que se encuentran plasmados en disposiciones de la Constitución y del Código Laboral. Además de otros convenios ratificados por el Paraguay que también significaron una contribución en ese sentido.

Situación del Empleo y características de la población ocupada en el sector rural

Según la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo (DGEEC), en el 2004, del total de una población que no llega aún a los 6 millones, el 76% se encuentra en edad de trabajar, y de esta proporción, 2.762.459 constituyen la Población Económicamente Activa (PEA).

La tasa de ocupación es mayor en áreas rurales (96%) en comparación a las urbanas (90%), lo que estaría indicando la capacidad de retención de mano de obra o fuerza de trabajo por parte de la economía familiar campesina, y esto a pesar de los bajos ingresos y escasez de activos pero también, debido a las escasas oportunidades de trabajo en las ciudades y/o en el sector más formal de la economía.

En el periodo 1999-2004, se registra un incremento de la participación femenina en el mercado laboral del 41% al 50%, siendo dicha participación del 47% en el contexto rural, dónde actividades domésticas y productivas están estrechamente relacionadas.

Ocupación Laboral por sectores económicos / ramas de actividad y por tipos de ocupación

El sector primario de la economía genera el 27% del Producto Interno Bruto (PIB) y ocupación para 1/3 de la población (33%). El sector terciario o de servicios -que incluye servicios públicos básicos, comercio y finanzas- ocupa al 51% de la fuerza laboral, mientras que en tercer lugar, el sector manufacturas y construcción ocupa al 16% restante.

A nivel rural, el peso del sector terciario (servicios, transporte, finanzas, etc.) como oferente de trabajo es mucho menor (23%), mientras que la actividad primaria como

fuerza de ocupación es obviamente más elevada (67%), (Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2004).

En términos de género, en el sector rural los varones que declaran trabajar se concentran en el sector primario (73%), mientras que las mujeres se distribuyen entre el sector primario (55%) y el sector terciario (35% en comparación a 16% en el caso de los varones), indicando la concentración de la ocupación en actividades primarias, mayormente en la agricultura, que no requieren de mucha calificación, la segmentación del mercado de trabajo, y las escasas externalidades o integración entre sectores económicos, o sea las escasas alternativas de ocupación no agrícola en el sector rural.

Estas tendencias se verifican en términos de categorías de ocupación, donde se constata que casi 4 de 10 personas son trabajadores por cuenta propia a nivel nacional, mientras que en el sector rural los cuentapropistas son 6 de cada 10. En el sector rural, los cuentapropistas son mayoría (51%), le siguen en importancia los trabajadores familiares no remunerados (22%) y, en tercer lugar los obreros privados (16%), que en el campo también incluyen a jornaleros y trabajadores agrícolas (EPH 2004).

Al desagregar estas cifras según el sexo, observamos que las mujeres rurales tienen una participación más elevada que los varones en el caso de cuentapropistas (60% vs. 46%) y de empleados públicos (3.3 vs. 1.5), mientras que en la categoría de “familiar no remunerado” hay una mayor proporción de varones en relación a las mujeres (24% y 18% respectivamente). Hay que suponer que las mujeres jóvenes migran en mayor medida en busca de un primer empleo, por lo general trabajo doméstico; así también en el caso de obrero privado predominan los varones (22% contra 5% a nivel mujeres), lo que indica que los varones son más proclives a “changar” o contratarse fuera del predio o finca familiar.

Salarios/Ingresos

En el 2003, el 87% de los trabajadores por cuenta propia, el 48% de los empleados privados y cerca del 50% de los empleados públicos, incluyendo a obreros, ganaban menos del salario mínimo vigente (Gs. 972.413). También se registra una disminución de los ingresos de la población ocupada, del 11% en el quinquenio 1999-2003 (Llamosas y González, 2005).

En el contexto rural, de acuerdo a la última Encuesta Agropecuaria 2001/2 del MAG, el 80% de las unidades censadas registran ventas de productos agropecuarios; es de suponer que las otras unidades realizan actividades exclusivamente de subsistencia o extraprediales, no agrícola.

De las unidades que comercializan, el 76% o 199.531 unidades agropecuarias vendieron menos de Gs. 2.500.000, de los cuales el 42% menos de Gs. 1.000.000, (ventas anuales); en esta categoría de unidades que poco venden, el 90% tienen menos de 20 hectáreas. O sea que, en época de crisis y de crecimiento incierto, el dinero es un bien escaso en el contexto de la agricultura familiar campesina.

En el periodo 1999-2003, el sector que más empleos ha generado es el de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca (141.008 o el 44% del total), seguido de Comercio, restaurantes y hoteles (105.939 o el 33%) y el de Servicios comunales, sociales y personales (72.583 o el 23%). Por su parte, los sectores de la construcción e industrias

manufactureras perdieron en total más de 12.000 puestos de trabajo (Llamosas y González, 2005). Sin embargo, los nuevos empleos creados son insuficientes para absorber el contingente de nuevos trabajadores que se incorpora cada año al mercado laboral, de ahí el incremento del número de desempleados. El sector informal es el que pudo enfrentar mejor el errático comportamiento de la economía, aunque a un costo elevado -baja remuneración, baja productividad, reducida o nula cobertura en salud- y, por lo tanto, con dificultades de sostenerse en el tiempo.

Desempleo

Las migraciones pueden incidir sobre el nivel de desempleo y sin bien no se disponen de datos oficiales, se observa que esta dimensión demográfica del comportamiento poblacional en relación al mercado laboral esta cambiando rápidamente en su dinámica y características: migraciones definitivas pero también temporales, que involucran a personas con algún nivel de calificación, que inyectan recursos para actividades productivas a pesar de las fronteras, a través de remesas que ahora se registran en las cuentas nacionales.

En el 2004, el 7,3% de la fuerza de trabajo o PEA se encontraba desempleada; este desempleo abierto es más bien un fenómeno urbano, se concentra en el área metropolitana y pueblos del interior (78%), y afecta en mayor medida a los jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 24 años. De las 201.847 personas desocupadas/desempleadas en el 2004, 1 de cada 4 eran desempleados por primera vez.

La tasa de desempleo abierto es menor en el contexto rural (3,7%) en comparación al urbano (10%), lo que representa unas 44.276 personas desempleadas en el sector rural. No obstante, en cifras absolutas el desempleo rural tiende a aumentar.

El desempleo oculto se encuentra entre la población económicamente inactiva y tiende a reducirse con los años, incluyendo en el 2004 a 112.297 personas o un 4% de la PEA, de los cuales 58.136 personas son del área rural (52%). En este caso, la tasa de desempleo rural es ligeramente superior al urbano (4,7% y 3,3% respectivamente), y el grupo más afectado es el de las mujeres rurales (9,3%).

Combinando ambos desempleos, el abierto y el encubierto, en el 2004 la tasa de desempleo total es de 10,9% a nivel del país, 8,2% a nivel rural pero se eleva al 14,9% entre las mujeres rurales.

El fenómeno de la subocupación a nivel rural

En Paraguay el subempleo o subocupación es un fenómeno más abarcativo y persistente, que se incrementa en el ultimo quinquenio de 17,6% a 24,2%, situación que afecta a 667.735 personas, siendo más frecuente en el contexto urbano (28% vs. 21%). En el contexto rural, la subocupación invisible está más presente que la visible, en total se registran 244.634 personas subocupadas y, son las mujeres (24%) las que se ven más afectadas que los varones (19%) por la subocupación total, mientras que el subempleo visible las afecta en mayor medida (EPH, 2004).

Cabe mencionar que la subocupación también puede estar subregistrada, pero de todos modos las tasas son elevadas y esto se verifica al distribuir a la población subocupada de acuerdo a la rama de actividad a la que pertenece: Servicios comunales (36%),

Comercio, Restaurantes y Hoteles (20.5%), y en tercer lugar Agricultura (17%), seguido de Industrias Manufactureras (13%).

En síntesis, el 35% la población económicamente activa se enfrenta con algún problema de empleo, ya sea desempleo (abierto u oculto) o subempleo (visible e invisible). Esta precariedad laboral es más frecuente en áreas urbanas (40%) que en áreas rurales (29%), o sea afecta a casi 635 mil personas en áreas urbanas y a casi 350 mil personas en áreas rurales. En términos de género, mientras el 43% de las mujeres tiene algún problema de empleo, sólo el 30% de los varones se encuentran en la misma situación. Así también, los jóvenes en general se ven afectados en mayor medida que los adultos, y eso en una sociedad donde el 64% de la población tiene menos de 30 años de edad (EPH, 2004).

La mayoría de los estudios recientes sostienen que la recesión económica afecta en mayor medida a los pequeños productores, a las familias con menos recursos y a campesinos sin tierra, lo que nutre corrientes migratorias hacia las ciudades, que ejercen presión sobre mercados urbanos laborales ya saturados (Nagel, 2004). Sin embargo, actualmente los flujos migratorios intraurbanos son los más frecuentes.

La heterogeneidad de situaciones no permite asociar simplemente minifundistas y pobreza extrema, ya que aquí también la actividad está regida por el ciclo de vida y las oportunidades del entorno. Los minifundistas pueden ser tanto jóvenes, en muchos casos subempleados por escasez de tierra o mercado, como también ocupados en actividades diversas, tanto dentro como fuera de la finca. Así también, un sector creciente de minifundios puede estar vinculado, por ejemplo, a una producción hortícola intensiva en la periferia de pueblos y en el Área Metropolitana, fenómeno aún poco estudiado pero que explicaría la evidencia de mejores niveles de ingresos entre minifundios en comparación al que se obtiene en unidades de 5 a 20 hectáreas (Brunstein, 2003).

En el contexto rural, el fenómeno migratorio que acompaña la persistencia de la pobreza no significa forzosamente “descampesinización” o disminución del número de unidades de producción campesina, como algunos quisieran o pronostican. Son por lo general aquellos trabajadores familiares no remunerados, jóvenes de ambos sexos, los que la nutren, y esto en parte es así, porque las tasas de natalidad así como el tamaño de la familia son mucho mayores en el contexto rural campesino.

Cuando a nivel familiar los recursos escasean y las condiciones laborales no son óptimas, hay mano de obra excedente que la economía campesina expulsa o reacomoda a través del acceso a un nuevo lote o el empleo y autoempleo en la ciudad, pueblos y periferias, buscando con ello también un mayor equilibrio entre producción/consumo entre otros.

Trabajo Informal y Economía Campesina

Los trabajadores por cuentapropia y familiares no remunerados comprenden al 73% de los ocupados rurales, unas 831.812 personas; proporción muy superior a la que se da en el contexto urbano, donde sólo el 37% se incluyen en estas categorías de ocupación, unas 520.985 personas (EPH, 2004).

En tiempos de crisis del algodón, tradicional rubro de renta, las unidades productivas campesinas también reorientan sus esfuerzos y refuerzan sus estrategias de

sobrevivencia diversificando sus cultivos, esfuerzo que tiene sus límites, más aún sin políticas activas y más efectivas.

La desmesurada expansión de la soja en los últimos años responde a la suba de precios internacionales y al incremento de rendimientos debido a innovaciones tecnológicas (paquete transgénico), lo que a su vez produce una fuerte presión sobre el valor de la tierra, que trepa a los US\$ 2.000 de acuerdo a registros recientes (CDE 2003, citado en Palau y Kretschmer, 2004). Esto significa que la expansión del cultivo de la soja no sólo se da a expensas de los bosques y últimamente también incorpora pasturas, sino a través de la compra de lotes (o “derecheras”), y hasta el alquiler de tierras en asentamientos campesinos. O sea que, luego de convivir/avanzar en paralelo por décadas, las fronteras de la expansión empresarial y campesina se topan actualmente en condiciones bastante problemáticas, dando lugar a conflictos agrarios y entre modos de producir, en departamentos dónde se concentran las familias campesinas (Itapúa pero también Caaguazú, San Pedro).

El futuro se presenta incierto y todo hace suponer que se profundizarán las desigualdades, de continuar una política de crecimiento agroexportador sin medir consecuencias, en el afán por asegurar divisas vía mercados de exportación para la soja y la carne. En ambos casos, se trata de actividades intensivas en capital, de mediana y gran escala, que no generan mayor empleo (Soja/Trigo/Girasol y Ganado) y que han sido subsidiadas y promovidas o protegidas por el Estado y las políticas públicas por décadas. Es hora de revertir esta situación, de superar el doble discurso, de focalizar.

El notable crecimiento de la soja en combinación con trigo/maíz/girasol, cultivos mecanizados desarrollados por la agricultura empresarial, ha opacado en los últimos años el esfuerzo de los campesinos por reasignar activos y diversificar opciones productivas (ver Anexo II). En el periodo 2000-2004, el algodón recupera en parte su dinamismo, sin llegar a niveles de años previos a la aparición del picudo, cuando además los precios eran más favorables y los costos de producción menores. En el periodo de referencia, la superficie cultivada en algodón se incrementa en 125 mil hectáreas, llegando a 320.000 hectáreas en el 2004, mientras que la soja incorpora 694 mil hectáreas, alcanzando un record de 1.870.000 hectáreas en el 2004 -lo que equivaldría a 1/3 de las tierras con potencial agrícola en la región Oriental, según datos de un estudio aún no publicado basado en mapas de usos de suelo elaborados por la GTZ para ilustrar el avance de la deforestación en el país.

Como producto de la crisis del algodón, cultivos dónde la presencia campesina es significativa, que tuvieron crecimiento negativo a principios de los noventas, se reactivan en los últimos años y, si bien el ritmo de crecimiento es aquí menor, lo destacable del caso es que mejoran los rendimientos, aunque los mismos aún se sitúan por debajo de los promedios regionales, con excepción de la mandioca, el poroto y el sésamo, cuyos rendimientos se equiparan o superan los promedios registrados a nivel de América del Sur.

Así el maíz y la mandioca, en los últimos 5 años, incorporan cada cual más de 100.000 hectáreas de cultivo, tendencia nada despreciable si se considera las dificultades en el acceso al crédito y asesoría técnica por parte de las unidades productivas campesinas, más aún en el caso de rubros destinados al consumo y/o mercado interno. Además de los rubros tradicionales, en los últimos años y con incentivos mínimos, los campesinos

también incursionan en nuevos rubros, como el sésamo, tartago, ka'a he'e, así como la agricultura orgánica, la esponja vegetal, etc., absorbiendo gran parte de los riesgos productos de mercados inestables y poco estructurados o sesgados.

Trabajo informal, trabajo precario y la apuesta por las MIPYMES

Los sectores ocupacionales que se pueden considerar “informales” (que se encuentra fuertemente asociada a la situación de precariedad laboral, CADEP, 2003) no sólo predominan sino que también tienden a crecer. El fenómeno es relevado en estudios sobre el empleo al analizar el periodo 1999-2003 (OIT, 2005).

Según el primer Censo Industrial 2002, el 75,5% de las empresas del país son microempresas (de las cuales 63% unipersonales), 18,5% son PYMES y el 6% son grandes; sin embargo, no existe consenso sobre criterios para diferenciar a las micro de las pequeñas empresas, cuando es de suponer que ambas presentan riesgos y desafíos similares. También se detecta que las MIPYMES contribuyen con el 65% del valor agregado total, emplean el 80% del personal ocupado y representan el 94% del total de empresas (DGEEC, 2002).

A pesar de que las MIPYMES generan trabajo precario o empleos de baja calidad – bajos ingresos, desprotección social e inestabilidad laboral-, el sector informal urbano sería el más dinámico en la generación de empleo, y los programas de crédito existentes tienen aquí su impacto si se tiene en cuenta que el 83% de los microempresarios registrados por el Censo Industrial 2002 financian sus negocios recurriendo al préstamo, de asociaciones (40%), financieras (26%), cooperativas (16), usureros y otros (17%) y bancos (1%) (DGEEC, 2002).

Desde la década del 90, las apuestas de reconversión productiva y/o la necesidad de contención de eventuales ajustes apuntan a este sector. Las MIPYMES adquieren importancia ya sea por su potencial de combatir la pobreza con microcréditos o, como potenciales socias de empresas mayores vía integración vertical del tipo llamado “clusters”, en teoría al menos. También se advierte el peligro de rápida saturación en actividades informales urbanas, lo que obliga a la cautela en materia de orientaciones e incentivos para el sector.

Acciones y Omisiones del Estado. A falta de Política, Programas dispersos

El Estado Paraguayo no cuenta con una política de empleo que priorice y cree las condiciones para atacar los problemas de fondo de aquellos sectores que agrupan mayor fuerza de trabajo y que además han sido dinámicos en la generación de empleo en años recientes: la agricultura familiar campesina y el sector informal urbano

Existe un buen número de Ministerios e instituciones públicas que tienen responsabilidad en el tema, pero no hay una visión estratégica ni de conjunto sobre la problemática laboral, por lo que tampoco mucha coordinación. En relación al derecho al trabajo rural, las instituciones que tienen o podrían tener algún papel importante en su realización son además del Ministerio de Agricultura y Ganadería o Sistema MAG, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Banca Pública, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Pro Paraguay. Desde la década pasada, la gran mayoría ha implementado programas y

proyectos diversos con apoyo de la banca multilateral y cooperación internacional, pero sin lograr plenamente los resultados esperados o mayor impacto.

Omisiones e Impases a nivel de Políticas y Programas

El Estado falla por omisión y/o por inoperancia, y no se podrá argumentar que los recursos escasean, ya que los hubo y los hay (y otros vendrán, como los Fondos Estructurales del MERCOSUR, Umbral del Milenio, etc.) pero fueron malgastados, de ahí los magros resultados.

En el campo de la política de desarrollo rural o agrícola, la que guarda relación con la valorización del factor tierra y trabajo, gran parte de lo que hizo y hace el Estado es con el sustento de la cooperación internacional y como se advierte en los primeros relevamientos y monitoreos sobre el tema, la gestión en mayor o menor medida compartida deja mucho que desear (POJOAJU, 2004 y 2005).

La información sobre avances y resultados de gestión del Poder Ejecutivo y sus múltiples instituciones es un punto flojo, y si bien a nivel de medios de prensa hay más denuncias sobre el malgasto público, por lo general éstas son *expost*, lo que sirve para constatar fracasos más no para evitarlos o, en el mejor de los casos, intentar repararlos por el camino.

Problemas de Planificación y Gestión en el MAG

En el MAG persiste la actitud de querer abarcarlo todo o de intentar patrocinar a todos por igual, y es así que el despliegue de su rol normativo, de ordenamiento y de promoción, entran en conflicto con el de ejecutor. Además, los mismos analistas institucionales admiten la falta de una visión integral de la agricultura familiar (FAO, 2003), o sea de la mayoría o de lo que debería ser su exclusivo público meta.

Las indefiniciones de política, los intereses encontrados sobre el qué y cómo priorizar, el clientelismo político, la rotación de personal (incluyendo autoridades y directivos) y el mal gerenciamiento explican el constante desbalance entre programas/proyectos y recursos disponibles, tanto del erario público como de la cooperación internacional. Según la última memoria disponible en la página Web, la del 2003, el MAG ejecutó el 61% de lo presupuestado, de los cuales el 46% proviene de recursos de crédito público; sólo el rubro de prestaciones personales (honorarios y salarios) se ejecutó íntegramente, el más afectado en estos casos es el de inversión física o los programas de inversión (47%). En estas circunstancias, planes y programas se ejecutan a medias, no contribuyen a una gestión por resultados, y hasta cambian de contenido o prioridad según las circunstancias (ver casos concretos en Informe Final).

Banca Pública

La reforma de la banca pública también lleva unos 10 años de discusión y de revisión de diagnóstico y propuestas, con el sustento de recursos de la cooperación técnica pero también préstamos, desde el Sectorial de Inversiones del BID al Préstamo del Japón y el llamado Crédito Chino, para llegar a soluciones a medias, bajo forma de procesos de reestructuración (creación de la Banca de Segundo Piso) y de capitalización o salvataje del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), sin mayores cambios o requisitos. Una banca de segundo piso sin una de primer piso rediseñada y reorientada, no asegura crédito accesible y en condiciones oportunas al sector campesino. Esta opción no logró imponerse, el sujeto que justificaba el intento de

reforma ha quedado excluido, por ello también este es un tema espinoso, y un silencio cómplice por ahora es el que se impone.

El marco normativo disponible no fue el más propicio para destrabar los intereses creados en torno al tema. La Ley 861/2003 de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito, y la mentada Resolución No. 8/2003 de Clasificación de Riesgos del Banco Central del Paraguay (BCP) no han contribuido a encontrar la fórmula adecuada para deslindar responsabilidades y asumir el giro adecuado: líneas de créditos en pequeña escala y a corto, mediano y largo plazo para la población rural mayoritaria y con potencial de generar o recrear empleo, los productores más pequeños y dispersos, excluidos del sistema bancario; los antecedentes de morosidad fueron también aquí una excusa. El BNF no ha demostrado interés alguno en reconvertirse en un banco rural, apelando a la ley también puso en su momento reparos en atender a las MIPYMES y, hace tiempo que se desligó del sector de pequeños productores campesinos.

En el 2005, se crea por Ley la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) o banca de segundo piso como producto de la fusión de varias instituciones y programas -Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Programa Global de Microcréditos (UEP/BCP)-, la misma entrará en funcionamiento este año y se espera que facilite recursos a mediano y largo plazo y servicios diversos a través de las IFIs (financieras, cooperativas, ventanillas de banca privada para líneas específicas, etc.). El tratamiento de la banca de primer piso quedó varada por decisión política, eso dicen.

No salió a la luz el rol que le cupo jugar en este proceso al Préstamo del Japón (el PG-P14), un buen ejemplo de mala gestión y del cómo también se utilizan los préstamos externos para trabar o dilatar procesos cuando no existen políticas de Estado definidas ni coordinación estratégica entre agencias externas y entre éstas e instituciones públicas. Y aquí está la paradoja, mientras las cláusulas del acuerdo stand by del Fondo Monetario (FMI) incluían como requisito la reforma de la Banca Pública, la misma contaba entre otros con recursos de un voluminoso préstamo del Gobierno del Japón con los que, es de suponer, se pensaba redondear cifras y resistir embestidas.

El préstamo del Japón PG-P14, de US\$ 131,6 millones, tiene como antecedente la elaboración del denominado Plan Maestro para el Programa Global a los Pequeños Agricultores de la Región Oriental del Paraguay (marzo 1997), es firmado entre las partes días antes de concluir el mandato de Wasmosy (agosto 1998), aprobado con cuestionamientos por un nuevo Parlamento meses más tarde (diciembre 1998) y, luego de un año inicia sus actividades (marzo 2000), lo que no es mucho si se tiene en cuenta lo que se interpuso en el camino: el marzo paraguayo y un cambio de mando inesperado.

Meses antes de que concluyera el periodo de desembolsos inicialmente previsto para febrero 2005, se realiza una revisión del progreso del Proyecto que arroja, entre otros, los siguientes resultados. A septiembre del 2004, sólo se desembolsó el 21% del préstamo, con variaciones a nivel de componentes: CAH (33%), BNF (23,5%), FDC (0%), DINCAP/MAG (5%) y consultorías/manual de operaciones (77%). Los problemas identificados fueron varios: complejidad en el esquema de diseño del proyecto, excesiva demora en los procesos de licitación de obras y/o compra de

equipamientos, debilidades institucionales y baja sustentabilidad de la asistencia técnica y financiera a familias beneficiarias de las fincas escuelas.

Política y Programas para MIPYMES

Muchos de los males que afectan o caracterizan a las MIPYMES también se dan en el caso de las iniciativas de proyectos productivos asociativos promovidos en años recientes, vía fondos de inversión social (Secretaría de Acción Social, SAS) o de inversión rural comunitaria (DINCAP/MAG/UTEP), que no han logrado la cobertura proyectada ni identificar las actividades y enfoques exitosos que puedan ser reaplicados y aquellos que ya no conviene promover.

Las conclusiones de diagnósticos sobre MIPYMES (ver Borda, 2003) son bastante categóricas y vigentes: a) las MIPYMES están generando empleo de “baja calidad”; b) el marco regulatorio es ineficiente e ineficaz; c) los proyectos son inadecuados y se desperdician recursos; d) no existe visión y estrategia de mediano plazo. No existe una política específica para el desarrollo de las MIPYMES, y esto también afecta la ampliación de este tipo de servicios al sector rural.

Violaciones al derecho al trabajo en el contexto rural.

En Paraguay los problemas de empleo/trabajo, que presionan sobre el mercado de tierras, tienen su origen en la concentración agraria y en el errático comportamiento de la economía, sin capacidad de absorber una oferta creciente de empleo, sobre todo no calificado. A nivel rural, los problemas de empleo se reflejan en la baja productividad en el sector campesino, la subocupación del factor tierra y trabajo, la baja rentabilidad y los altos costos de las transacciones en el medio rural. El Estado no está pudiendo enfrentar adecuadamente estos y otros problemas, algo preocupante ya que sabido es que no basta con distribuir tierra, aunque si eso se hiciera de mejor manera, los esfuerzos estarían hoy más volcados a la producción, y al desarrollo de nuevas competencias que los tiempos exigen.

El deterioro de las principales variables laborales se traduce en una creciente precarización de las condiciones de trabajo. Las estadísticas de la DGEEC indican que se trata aquí de un fenómeno persistente y, no se vislumbran posibilidades de que, en un futuro cercano, los indicadores de empleo mejoren sustancialmente. Recordemos que en el contexto rural, el 29% de la PEA se enfrenta con algún problema de empleo, es decir está desocupada o subocupada y esta precariedad laboral afecta a casi 350 mil personas (EPH, 2004, ver Anexo II).

Ante la naturaleza de los problemas en juego, el desafío -al menos para las organizaciones de la sociedad civil- está en desarrollar capacidades de manera a enfrentar el oportunismo y corto plazismo, los vicios y debilidades de las instituciones públicas, la tendencia creciente a instrumentalizar la participación de los/as involucrados/as en acciones del Estado. Esta dimensión política es algo que se minimiza en diagnósticos y evaluaciones, y actualmente es evidente que genera desconcierto pero también hastío e indiferencia, puesto que promesas incumplidas y expectativas infundadas hubo demás en los últimos años.

Este informe ilustra a través de algunos casos, como el préstamo del Japón (PG-P14) y Akarapu’a, que el objetivo de utilizar el máximo de recursos disponibles está lejos aún de concretarse (Art. 2 del PIDESC). Predomina la subutilización de recursos humanos

y financieros destinados a programas y proyectos, lo que no deja de ser una manera de violar o comprometer la realización de derechos humanos de los trabajadores más vulnerables.

Es evidente que los distintos gobiernos de la transición así como los proveedores de recursos encuentran serias dificultades en establecer estrategias consistentes, en priorizar al sector campesino como grupo meta. El actual gobierno de Nicanor Duarte Frutos no es la excepción a la regla, se sigue discriminando o excluyendo al sector campesino en materia de políticas públicas, tal es el caso de la reforma de la banca pública, que ha quedado varada, por intereses encontrados, falta de criterios pertinentes y voluntad política.

Más allá del discurso, el sector público pone trabas o no demuestra prisa alguna en actuar más decididamente en función a la pequeña escala, de manera a compensar desequilibrios e inequidades. Políticos y burócratas siguen concibiendo a la modernidad en términos de gran escala, mecanización y, últimamente, transgénicos.

Por cierto que, cuando se impone el oportunismo y los intereses político partidarios, las buenas ideas o propuestas fracasan, se manipulan o distorsionan intenciones. No es de extrañar pues que el gobierno se dé el lujo de echar a perder recursos externos, donaciones como en el caso de Akarapuá o Proyecto de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar (2000-2006), suspendido en el 2004 luego de una considerable demora en su rediseño y negociación, por decisión del ex Ministro Ibáñez.

La participación ciudadana no se promueve y se restringe de hecho cuando no hay capacidad ya no digamos de ejercer liderazgo, que con los frecuentes cambios de autoridades y directivos se refuerza –i.e. 14 ministros de Agricultura desde 1989-, sino de interlocución y diálogo. Perspectivas encontradas y deficiencias en la comunicación, a pesar de los esfuerzos en ese sentido muchas veces para fines de publicidad o mediáticos, dificultan todo tipo de compromiso y de proyección a futuro.

Los problemas de diseño y de implementación, las debilidades de gestión que se describen brevemente en este informe, explican el ritmo lento y el rumbo incierto de un buen número de programas y proyectos rurales, especialmente aunque no exclusivamente en el ámbito del MAG, y en el caso de iniciativas que guardan relación con la asistencia técnica y crediticia, y el llamado combate a la pobreza (i.e. Tecnificación, PRODECO, PROPAIS II), las que no están logrando afianzarse en el campo de las inversiones productivas sostenibles, consecuentemente en la generación de empleo e ingresos.

La inoperancia, desidia y dilatación de los organismos públicos, los excesos de la burocracia y los intereses en juego explican también porqué se dificulta, en el caso de la agricultura familiar campesina, el acceso a recursos productivos –i.e. sistemas de riego, producción de semillas y capacitación en fincas escuelas, crédito barato y oportuno- y lejos se está aún de iniciar un círculo virtuoso en que la progresividad de la acción estatal se imponga.

En el caso del MAG resulta evidente que los planes como tal son ejercicios que no llegan a aplicarse, figuran en el papel que todo lo resiste; los programas siguen siendo diseñados por rubro de actividad, y los proyectos y sus Unidades de Ejecución adoptan

un ritmo de baja intensidad. La falta de recursos no puede ser invocada como excusa, ya que los préstamos y donaciones abundan no así los resultados positivos. Son estas circunstancias las que inducen a sostener que el Estado falla al no lograr garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho al trabajo en el contexto rural.

Iniciativas Ciudadanas, Iniciativas de la Sociedad Civil.

Las iniciativas ciudadanas en relación a la defensa del trabajo en el contexto rural se concentran más bien en los reclamos agrarios. No obstante, con la transición también se hacen presentes reclamos campesinos por mejores condiciones de producción y buscando incidir en la política económica y agrícola.

Conclusiones y Recomendaciones.

a) Del derecho al trabajo en el contexto rural.

- Rescatar la agricultura familiar como motor de desarrollo rural, apostando a la diversificación productiva, a la difusión de tecnologías intensivas en trabajo y adoptando políticas públicas activas y más efectivas.
- Enfrentar los problemas de empleo o trabajo de manera adecuada, más aún en el contexto rural, con participación activa y responsable de los afectados/involucrados y de iniciativas empresariales para el desarrollo de mercados de productos, financieros y servicios diversos, redefiniendo el papel y las modalidades de intervención de las instituciones públicas, focalizando esfuerzos en términos sectoriales y redistribuyendo recursos y oportunidades al interior del sector y entre sectores.
- Promover actividades que rindan en cierta escala, sin descuidar la necesidad de mejorar la productividad y preservar el medio ambiente. Establecer medidas preventivas y de protección relacionadas, por ejemplo, con el manejo de sustancias químicas (herbicidas, pesticidas), la manipulación de animales, la seguridad de la maquinaria, la manipulación y el transporte de materiales, la construcción y mantenimiento de instalaciones agrícolas. El Convenio No. 184 de la OIT sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura sería el referente para una política en tal dirección.
- Implementar capacitación continua en distintos niveles, tanto de productores/beneficiarios como de asesores y técnicos.
- Superar la etapa del asistencialismo con más autogestión y técnicas adecuadas para el manejo de una finca diversificada.
- Promover la organización especialmente para la comercialización conjunta para reducir márgenes de mediación y costos de transacción en el acceso a insumos y en la venta de productos varios.

b) Reorganización del MAG: dotarla de contenido.

- Fortalecer y reorientar la investigación y asistencia técnica hacia la agricultura familiar campesina.
- Identificar prioridades, dimensionar iniciativas, calcular costos y rentabilidades con el propósito de garantizar inversiones productivas sostenibles y por sobre todo viables.
- Insistir en el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación de desempeño de programas y políticas públicas, involucrando a redes e instituciones de la sociedad civil.
- Insistir en el acceso a información, respecto a la Cooperación Internacional, para un análisis más riguroso y sistemático de compromisos vigentes y/o en gestación.
- Contribuir a transparentar, flexibilizar y democratizar la gestión de programas y proyectos de manera a ampliar la cobertura pero sobre todo la calidad de las intervenciones, por ejemplo, a través de procesos de tercerización.

c) Una Banca Pública rediseñada y orientada hacia la agricultura familiar campesina.

- Extender y reforzar el crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), incluyendo a las rurales, a través de la banca de segundo piso, la Agencia Financiera de Desarrollo, lo que significa crear líneas de crédito a mediano y largo plazo, readecuar procedimientos en materia de garantías, revisar criterios para evaluar propuestas y asegurar asesoría técnica en paralelo.
- Rediseñar una banca pública de primer piso a partir de la fusión del BNF y CAH, con normas más flexibles que las instituciones bancarias de plaza y menor costo administrativo.
- Créditos accesibles a la economía familiar campesina para encarar el desarrollo rural y la reactivación agrícola sobre bases más equitativas y sostenibles.
- Implementar actividades propicias para PYMES rurales, que requieren de respaldo y están en etapas de experimentación: (turismo rural, ecológico y de aventura; área de influencia de pequeñas fincas experimentales rurales con nuevos productos, prácticas y tecnologías validadas localmente; artesanías; agroindustrias varias; biodiesel a partir de aceite de tártago, coco y girasol, etc.) Actividades generadoras de valor agregado, para las cuales existe capital social acumulado aunque las prácticas y rendimientos pueden ser objeto de mejoras: almidón, azúcar morena, miel de caña, harina de maíz, locro; productos frutícolas y ganado menor; plantas medicinales, especies aromáticas y productos varios como el maní, fraccionados y empacados para su comercialización; productos hortícolas orgánicos para el mercado local y productos no tradicionales para exportación.
- Aportar incentivos a través de una banca pública rediseñada, de manera a promover un mejor acceso y manejo integrado de recursos productivos –tierra, agua, semillas-, que generen ocupaciones diversas a nivel de la economía familiar campesina, así como, mejor vinculadas con agroindustrias rurales y nichos de mercado exigentes.

Todo esto tendrá mayores posibilidades de realización y efecto en un contexto de reactivación económica, acompañado de medidas que pongan definitivamente un límite, o sea se controle y penalice la corrupción, pero también, la especulación y la improvisación, que comprometen hoy día la gestión del desarrollo rural.

Se trata de democratizar y transparentar la gestión pública, identificar los incentivos adecuados, agilizar los trámites y encarar de manera inteligente procesos diversos, que condicionan el logro de resultados, desde planes de ordenamiento territorial y manejo de suelos y de fincas diversificadas, a la gestión de proyectos con la participación de los interesados, incluyendo a mujeres y jóvenes, el sector más afectado por la precariedad laboral vigente.

DERECHOS A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

Diego Segovia y Tomás Palau

La situación alimentaria y nutricional de la población

Según el Instituto Nacional de Nutrición (INAN) las necesidades energéticas diarias medias de la población paraguaya son de 2.194 calorías y el consumo energético diario per cápita es de 3.046 calorías¹. De éstas, 2.960 corresponden al total urbano y 3.146 a las áreas rurales. El consumo diario de proteínas en gramos es, sin embargo, inferior para las áreas rurales (110 contra 115 de las áreas urbanas). En las áreas metropolitanas es relativamente alto el consumo de carnes, lácteos, huevos y frutas, mientras que en el campo predomina el consumo de aceites, grasas, verduras y legumbres.

Principales enfermedades y categorías sociales vulnerables

Las principales enfermedades relacionadas con el consumo insuficiente o inadecuado de alimentos registrados en Paraguay son: desnutrición aguda, desnutrición crónica, y las deficiencias de micronutrientes como el hierro, el yodo, el flúor y la vitamina A. Los más desfavorecidos son los pobladores de áreas rurales, y en especial los niños, niñas, mujeres e indígenas.

Consideraciones socioeconómicas vinculadas. La disponibilidad y el acceso

Existen sectores más vulnerables a problemas de seguridad alimentaria que no pueden acceder a alimentos adecuados a través del mercado ni a través de la producción, debido a problemas estructurales de empleo y tierras.

Esto es representado –en parte– por el elevado coeficiente Gini (57%) de la concentración/distribución del ingreso a nivel nacional (el coeficiente Gini mide la concentración de ciertas variables, en este caso el ingreso, el valor 0% significa una concentración nula o distribución perfecta, mientras que su aproximación a 100% indica el aumento de concentración). En el campo alimentario el coeficiente Gini se mantiene alto (15%) en relación con otros países².

Para quienes viven en la ciudad, el acceso al alimento depende en gran medida del mercado y del Estado, pero la capacidad de compra relacionada al nivel de ingresos se fue deteriorando sistemáticamente durante el último decenio. Una encuesta realizada en el Área Metropolitana revela que el 75% de los pobladores compra menos alimentos luego de los aumentos de precios de mediados de 2005, produciendo, además, una reducción cuantitativa y cualitativa de alimentos.

Producción agropecuaria

Los principales productos agrícolas son: la soja, el algodón, el trigo (renta), la mandioca, el maíz, el poroto (autoconsumo), de ellos la soja transgénica se expandió muy velozmente en los últimos años, al igual que otros monocultivos de renta

¹ INAN, *Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay*. Asunción, 2000.

² FAOSTAT última información accesible 4/11/2005

empresarial. De esa forma, cada vez van dejando menos terreno a los pequeños productores que con una agricultura diversificada y equilibrada entre autoconsumo y la venta de excedentes se mantenían, aunque modestamente, bien alimentados.

La producción de soja creció de 1.793.540 toneladas en 1995 a 3.513.000 toneladas en 2005. La superficie cultivada pasó de 735.000 hectáreas a 1.935.000 hectáreas en el mismo período³.

Oferta

En lo referido a la población rural, las tierras agrícolas se van concentrando en manos de pocos empresarios, situación que se produce simultáneamente con la reducción de fuentes de trabajo y la “estacionalización” de los empleos en el sector rural. En determinadas épocas, los campesinos e indígenas no pueden obtener alimentos de la propia chacra ni siquiera a través del mercado.

Procesamiento

Tanto la producción pecuaria como la agrícola están sujetas, antes de su procesamiento, a tratamientos químicos que resultan nocivos para la salud. En el caso del ganado bovino y menor, con antiparasitarios, vacunas y hormonas principalmente. En el caso de productos de huerta y chacra, a la aplicación de potentes herbicidas, insecticidas, funguicidas y otros tipos de tóxicos, incluso algunas frutas son expuestas a dichos productos, no pocos de los cuales pertenecen a la “docena sucia” o agrotóxicos de franja roja.

Comercialización y manipuleo

En la venta y antes de llegar a las bocas de expendio existen problemas que afectan directamente a los consumidores, y tienen que ver con frecuentes interrupciones en las cadenas de frío, exposición al sol de alimentos envasados, deterioro de envases, venta de alimentos vencidos, deficiente etiquetado. Son frecuentes los casos de intoxicación, algunos de ellos denunciados, otros no.

Expendio de alimentos procesados

La crítica situación económica de la población incidió en la proliferación de puestos de expendio de alimentos en la vía pública de áreas urbanas. Algo similar ocurre en áreas rurales, donde se aglomeran personas en torno a silos, desmontadoras, ingenios azucareros y otros. En estos lugares no existe control alguno de las autoridades sanitarias sobre las condiciones de venta de los alimentos procesados.

Preparación y consumo de alimentos en la familia

El principal problema en la preparación de alimentos de la casa se refiere a la calidad de los insumos y a la higiene. Restringidas por bajos ingresos, las familias utilizan, por ejemplo, aceite de mala calidad y lo reutilizan. El consumo de productos con algún grado de descomposición o vencidos es también frecuente. En lo relativo a la higiene, en la zona rural el problema se acentúa por la precariedad de las instalaciones sanitarias (agua, baño, cocina) que impide generalmente el lavado de alimentos y utensilios. Además, la cocción a fuego abierto en el suelo en los hogares campesinos e indígenas y la convivencia con animales domésticos, propicia la contaminación.

Comercio internacional

³ FAOSTAT. Última versión accesible 6/02/2006.

En muchos casos, se operan cruces de importaciones y exportaciones. Este es el caso del tomate que, en agosto de 1998 fue exportado en cantidad de 1.277 toneladas, mientras que en el mercado de abasto de Asunción la mayor parte del tomate comercializado fue de procedencia brasileña. Otro tanto ocurrió con el trigo, maíz, pimienta, bananas y naranjas, entre otros⁴. Esto significa una pérdida de soberanía alimentaria y la asunción de un modelo de consumo insostenible que hace depender la seguridad alimentaria, por un lado, de los precios internacionales de los alimentos y las cotizaciones de monedas extranjeras y, por otro, de la disponibilidad de combustibles fósiles a nivel mundial.

Acceso al agua para la higiene, preparación de alimentos y agua potable

Según la FAO, la precipitación anual media del país es de 1.130 mm, la disponibilidad total de agua renovable per cápita es de 58.537 metros cúbicos al año por habitante de los cuales se extrae apenas el 0,1% para el consumo.

Los recursos hídricos, abundantes, están desigualmente distribuidos y los que no están aún contaminados, corren el riesgo de estarlos. En la Región Occidental (Chaco) preocupa la falta de agua en algunos períodos del año. El promedio de lluvias en esta región varía de 500mm a 1000mm por año pero las sequías son cada vez más intensas y prolongadas (de seis a ocho meses al año) y en periodos alternos se producen inundaciones. La mayor parte de la región no cuenta con sistemas de distribución, ni de recolección o almacenamiento de agua, motivo por el cual los pobladores dependen totalmente de las aleatorias condiciones climáticas para la obtención del líquido vital.

El problema más acuciante en la Región Oriental es la rápida contaminación de las fuentes de agua producida por el desmesurado crecimiento de la agricultura mecanizada que utiliza agrotóxicos masivamente, así como también por el vertido en los principales cursos de agua sin tratamiento alguno; de los desechos de mataderos e industrias; por el lixiviado (agua que sale de los vertederos de basura); por las filtraciones de cloacas, pozos ciegos y letrinas, por las aguas servidas de servicentros y lavaderos. Todo esto, sumado a la sobreexplotación de algunos recursos hídricos, pone en serio riesgo la inocuidad y la suficiencia de las aguas disponibles.

Aunque en los últimos tiempos la incidencia de enfermedades de origen hídrico ha disminuido, en el año 2003 la proporción anual de muertes en niños menores de cinco años por causas relacionadas con la infección del intestino fue del 7%.⁵ En 2005 se reportaron en los hospitales nacionales 1.241 casos de diarrea (70% infantil) por causa de la ingestión de agua o alimentos contaminados.

La relación entre la cobertura de los servicios de agua potable y la población varía en Paraguay desde el 3,1% en zonas de áreas rurales al 100% en la capital. Cuanto mayor es el ingreso, existen más posibilidades de acceder a un servicio de agua tratada dentro de la vivienda y con servicios sanitarios modernos. Las aguas de los pozos no son generalmente tratadas para su consumo y las letrinas permiten filtraciones de coliformes que pueden contaminar las aguas subterráneas.

La gestión de los acuíferos.

⁴ FAOSTAT última información accesible 4/11/2005

⁵ Pan American Health Organization, Area of Health Analysis and Information Systems. PAHO Regional Mortality Database. 2005 (www.paho.org)

Acuífero Patiño: Abastece a un tercio de la población paraguaya. En el territorio que éste abarca existen unos 1.500 pozos de los cuales se surten comunidades, industrias de consumo intensivo, viviendas y pequeñas áreas de riego. El sistema hídrico se ve amenazado principalmente por la sobreexplotación, es decir, la acelerada extracción de agua que supera el ritmo natural de recarga del acuífero.

Otra amenaza con la que se enfrenta el acuífero es la contaminación. En algunos pozos controlados se han encontrado coliformes fecales (bacterias cuya presencia en el agua es nociva para la salud) que posiblemente se han filtrado por las cloacas, pozos ciegos o letrinas.

Acuífero Guaraní: Se encuentra entre las reservas de agua dulce más grandes del mundo, por lo cual el problema no radica en la disponibilidad, sino en la potencial destrucción del mismo derivada de su explotación inadecuada. Actualmente se está tratando de conocer con mayor precisión lo relativo a la extensión y funcionamiento del acuífero en el marco de un proyecto de estudio regional que incluye a Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, todo hace pensar que son las grandes empresas multinacionales las que están interesadas en la realización de dicho proyecto.

Políticas públicas para la promoción y satisfacción de los derechos humanos a la alimentación y al agua.

Alimentación. El INAN es el organismo encargado de llevar a cabo el Programa Nacional de Asistencia Nutricional (PROAN), cuyo objetivo es combatir la desnutrición a nivel nacional. El presupuesto de dicho proyecto para el año 2005 era de 17.000 millones de guaraníes (US\$ 3 millones aproximadamente). Estos recursos serían reforzados con algunos fondos y programas del MSPBS. Los recursos previstos alcanzan para beneficiar a:

- 10.000 niños/as menores de 5 años con desnutrición global, del total de 35.000.
- 15.000 niños/as menores de 5 años en riesgo de desnutrición, del total de 140.000.
- 10.000 mujeres embarazadas desnutridas, del total de 45.000.⁶

Las metas de este proyecto son bastante modestas ya que se pretende asistir a sólo el 4,5% del total de la población desnutrida del país. A ello se suma el hecho de que el gasto social no llega en su totalidad a destino como demuestran los monitoreos del PNUD. En total se pretende asistir a 35.000 personas con un presupuesto de US\$ 3 millones en el año, esto equivale a \$85 por persona, poco más de un salario de pobreza de un mes (US\$ 2 por día o US\$ 60 por mes). El Congreso, además, ha recortado en el presupuesto de gastos de la nación para 2006, guaraníes 2.000 millones respecto al monto asignado en 2005 (15.000 millones de guaraníes o 2,5 millones de dólares aproximadamente).

La ley 1793/2001 de modificación del programa de complemento nutricional en las escuelas establece el Programa de Complemento Nutricional Escolar. El mismo está destinado a escuelas pobres del país (fundamentalmente de áreas rurales) y debe incluir: a) provisión de leche natural o enriquecida; y b) un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas “A” y “D”, hierro y yodo, u otro alimento que complemente las necesidades nutritivas diarias del escolar. La ración tiene que aproximarse a las 600 calorías. La limitación *a priori* del alcance de este programa está dada por los bajos

⁶Ejecución del Gasto social del año 2004 y perspectivas para el 2005. PNUD, UNICEF, UNFPA. Febrero de 2005.

índices de asistencia escolar en áreas rurales. Además, la cobertura actual dista mucho de ser completa.

El accionar político nacional tiende directamente a consolidar en el país un modelo de producción agrícola basado en grandes explotaciones dedicadas al monocultivo de exportación. Algunas de las acciones que ha adoptado el Estado en beneficio de los agroexportadores han sido la reducción del impuesto a la exportación de soja en los últimos años y la flexibilización de las condiciones para el ingreso de las semillas transgénicas de soja Round Up Ready (RR).

Actualmente están en el estudio en el Congreso leyes que anularían los impuestos a la importación de maquinarias agrícolas. Todo esto se produce contemporáneamente con la directa expulsión, por parte de las fuerzas policiales y militares, de los campesinos de las ocupaciones de los latifundios (el latifundio improductivo es ilegal según la Constitución), y la fraudulenta venta de tierras fiscales originalmente destinadas a la reforma agraria a los grandes empresarios agrícolas. Muchas veces son los mismos funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) quienes se aprovechan de la precaria situación de las comunidades campesinas y, mediante soborno y chantaje, instan a los campesinos a abandonar sus tierras.

Otro programa de asistencia a la producción es la repartición de semillas. Sin embargo, los campesinos aseguran que las semillas distribuidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, son de mala calidad, al igual que las semillas distribuidas por Itaipú en las zonas visitadas por el presidente de la República.

Agua. El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) ejecutó la construcción de 110 sistemas de provisión de agua potable en distintos departamentos de la Región Oriental, 15 sistemas de agua en comunidades indígenas del Chaco, 4 sistemas con participación privada, 33 ampliaciones y rehabilitaciones en el Chaco, y 10.250 letrinas sanitarias en ambas regiones. Aún quedan por ejecutar 164 sistemas de agua en la Región Oriental, 36 en comunidades indígenas del Chaco, dos ampliaciones de sistemas existentes, 21 mejoramientos de abastecimiento para comunidades indígenas de la Región Oriental, refacción y ampliación del local del SENASA y plan de capacitación de recursos humanos. La construcción de todos estos sistemas se lleva a cabo con un préstamo de 40 millones de dólares del Banco Mundial.

Miembros de varias comunidades que han recibido asistencia aseguran, sin embargo, que los sistemas de abastecimiento, almacenamiento y distribución del agua construidos son ineficientes. Este es el caso de la comunidad indígena La Patria, cuyos pobladores aseguran que, no obstante la construcción de tajamares realizada por SENASA, continúan sufriendo la escasez de agua.

Por su parte, el Congreso destinó para la ejecución de programas de extensión de cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico en el año 2004 un monto de 127.416 millones de guaraníes (US\$ 21 millones). Sin embargo, según el monitoreo de PNUD, sólo llegaron a ser utilizados 71.826 millones de guaraníes (US\$ 12 millones). La Secretaría del Ambiente (SEAM) ha lanzado en 2005 la Política Ambiental Nacional, que incluye dentro de sus objetivos la protección de las fuentes de agua. Además existe un proyecto para el “Estudio de políticas y manejo ambiental de aguas subterráneas en el Área Metropolitana de Asunción” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con un monto total de

900.000 USD. Desde el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se está proyectando la construcción de un acueducto para la distribución de agua en el Chaco.

Disposiciones normativas

La Constitución garantiza explícitamente el derecho a la alimentación, estableciendo como obligación del Estado el control de calidad de los productos alimentarios. Los organismos gubernamentales han sancionado distintas leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas en el mismo sentido.

En la legislación paraguaya no hay mención explícita del derecho al agua, pero el reconocimiento de la vida como derecho y de todos los demás a los que la vida sirve de base, son un reconocimiento implícito del derecho al agua. Las regulaciones en cuanto a su gestión se establecen en la ley 1614/00. Ésta prepara los cimientos para la privatización de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado.

Principales violaciones identificadas

El Estado, mediante violentos desalojos, ha obstruido las posibilidades comunitarias de obtención de alimentos y agua para la supervivencia, apropiándose muchas veces, las fuerzas públicas de sus utensilios de trabajo y del hogar.

El modelo dominante de producción sojera –que se suma a los grandes latifundios ganaderos preexistentes- está concentrando en pocas manos las tierras cultivables del país y expulsando a agricultores e indígenas del campo, para quienes se hace imposible acceder a una alimentación adecuada.

En 2002 el éxodo rural-urbano alcanzó a 90.000 personas según los datos del censo nacional de vivienda y población de la dirección de estadísticas (DGEEC). Éstas se instalan en la periferia de algún centro urbano en pequeños lotes que no les ofrecen posibilidad alguna de producir alimentos. La escasa formación que tienen y el saturado mercado de trabajo urbano les impiden acceder a la alimentación necesaria por la vía económica.

Los campesinos que quedan en el campo se enfrentan al constante deterioro del medio ambiente, a la destrucción de sus plantaciones y a la intoxicación directa, causados por la aplicación de potentes biocidas en los cultivos mecanizados aledaños.

Otro grave problema que amenaza a los campesinos es la contaminación genética producida por plantaciones de especies genéticamente modificadas. La diseminación de los genes modificados mediante el proceso de reproducción de las plantas (polinización o transferencia horizontal) pone en serio riesgo la soberanía sobre el germoplasma autóctono, ya que éste adquiere características transgénicas, quedando sujeto a las leyes internacionales sobre patentes. Todo esto limita a los campesinos la producción de sus propias semillas y los alimentos para la subsistencia, lo que contribuye a seguir impulsando la migración rural urbana.

La situación de los indígenas se muestra aún más difícil ya que la deforestación y contaminación producidas por el modelo agrícola predominante exterminan en cantidad, diversidad y calidad, la fauna y flora silvestres, fuente principal de alimentos para estas comunidades.

No hay una política alimentaria, sólo y en algunos casos hubo algunos programas de asistencia directa, vinculados a situaciones de catástrofes climáticas (sequías, inundaciones, tormentas, etc.). El Estatuto Agrario menciona idílicamente la necesidad de crear en el campo un sistema alimentario sustentable y soberano, sin embargo, no hay instrumentos legales ni programas concretos para la realización de dicho sistema, y menos aún para asegurar la identidad alimentaria de la sociedad paraguaya.

La política impositiva también afectó los precios de los alimentos con la aplicación del IVA, problema que se acentuará desde 2006 con la aplicación de una conservadora reforma tributaria⁷. La política de empleo ha tendido a la desregulación del mercado de trabajo mientras que existe una total falta de asistencia a desocupados; los contratos de trabajo se tercerizan y existe una profunda crisis en los fondos provisionales que afecta de manera directa a las personas de edad avanzada.

Se observa una caída de la inversión social, cae también el gasto público a medida que aumenta la pobreza. Se direccionó la asistencia social hacia grupos focalizados y no a programas de cobertura universal, con esto se intentó compensar faltas de los que quedaban fuera del mercado pero esto no funciona con niveles de pobreza del 40% o más. Además, la corrupción imperante hizo que estos programas focalizados se hayan fragmentado en una cantidad de pequeños programas con objetivos propios, escasa financiación y una casi nula coordinación.

Tampoco existe un sistema de vigilancia nutricional que permita monitorear la situación, medir daños o predecir tendencias que permitan diseñar políticas públicas para restablecer ese derecho conculcado⁸. Los avances que ha realizado Paraguay en materia alimentaria frente a los Objetivos del Milenio son modestos, y se verán aún más restringidos por el recorte efectuado por el Congreso en el presupuesto del año 2006 de los fondos para combatir la desnutrición.

La Ley N° 1614/2000 viola las disposiciones establecidas en la OG 15 del PIDESC y establece un marco jurídico que da pie a violaciones sistemáticas del derecho al agua ya que el agua es tratada fundamentalmente como un bien económico y no como un bien social y cultural porque establece que las tarifas por el servicio de agua potable se fijarán teniendo en cuenta las necesidades de: a) propender a un uso racional y eficiente del servicio; b) permitir un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio; y c) reflejar el costo del servicio, incluyendo el margen de beneficio de los prestadores.⁹

Es una forma de discriminación fijar las tarifas del agua para propender al uso *racional y eficiente* de la misma. La conciencia sobre los usos racionales del agua no puede ser forzosamente creada mediante la imposición de tarifas, ya que serán los pobres los primeros en sufrir la restricción del consumo. Más bien éstas deberían ser construidas mediante la acción conjunta de las instituciones sociales, en especial aquellas educativas.

Se prevé además el corte de servicio por falta de pago, lo cual, sumado a la obligatoriedad de conexión y a la posible prohibición de construcción de un sistema de

⁷ Pomposamente denominada “Ley de readecuación fiscal”.

⁸ Aguirre, ob. cit., 69

⁹ Incisos b, c y f del Artículo 49

abastecimiento propio, familiar o comunitario, dejaría a la ciudadanía económicamente inhabilitada de acceder al mercado del agua completamente privada de este bien vital¹⁰.

El Decreto 18880/03 establece el marco regulatorio de la ley 1614/00. Mediante éste se faculta a las empresas concesionarias (públicas o privadas) a otorgar directamente (sin autorización del Ente Regulador) los permisos para los usos productivos del agua.

Además, la falta de acceso al agua potable es vivida cotidianamente -según datos oficiales- por un 17% de la población nacional. No obstante, la calidad de las fuentes de agua potable a las que accede el 83% de la población no está asegurada. Una muestra son los numerosos casos de diarrea y muerte por causas relacionadas con el consumo de agua contaminada.

Iniciativas de la sociedad civil.

Ante la inoperancia del Estado en materia de alimentación y agua han aparecido en la escena pública actores civiles tratando de aminorar el costo humano producido por la carencia de alimentos y agua. Entre los programas más importantes están la Pastoral del Niño; Plan Internacional; Banco de Alimentos; Proyecto de ley para la regulación del uso de Agrotóxicos; Campaña Nacional por la Reforma Agraria; Proyecto de modificación de la Ley 1.614/2000 que está siendo elaborado por el Foro Social Norteño y la Comisión por la Cooperativización del Agua en Pedro Juan Caballero.

En él se propone dar autonomía a las gobernaciones y municipalidades respecto al manejo de las aguas y la modificación de artículos que reducen el valor del agua a un bien económico.

Recomendaciones

- La protección de los recursos naturales, y en especial del agua como fuente de vida y patrimonio de los pueblos
- Acceso a la alimentación de al menos 1,1 millón de personas que en este momento se encuentran en el país, con serios problemas de acceso.
- La instauración de un sistema alimentario soberano a nivel nacional, a través del diseño de una política alimentaria nacional mediante la coordinación de acciones de las instituciones públicas (MAG, MEC, MSPBS, INDERT, INAN.), que contemple el impulso de la producción agrícola orgánica diversificada en pequeñas unidades productivas con técnicas sustentables y trabajo intensivos; la creación de microsistemas alimentarios locales y la producción para el mercado interno; el desarrollo de la industria alimentaria nacional; el respeto de la identidad alimentaria del pueblo paraguay y de los grupos étnicos particulares.
- Contemplar la redistribución de tierras entre las familias campesinas carentes de ellas; la mejora de la calidad de vida en áreas rurales; la asistencia técnica y económica para la producción, la protección de los recursos naturales; la gestión pública de las fuentes de agua para asegurar el acceso equitativo a todas las personas.
- Cesar de manera inmediata los desalojos de los asentamientos campesinos hasta tanto se empiece a ejecutar un programa acordado de repartición de tierra en el marco de la Reforma Agraria.
- Fijar límites claros a la expansión del área de siembra de soja –convencional y/o transgénica- de modo a garantizar la permanencia y el arraigo de las poblaciones campesinas asentadas y preservar el ambiente natural.
- Modificar ley 1614/2000 del ERSSAP teniendo en cuenta el carácter social y no negociable de las aguas.

¹⁰ Artículo 54

- Reestudiar la ley que regula el uso de agrotóxicos y elaborar un proyecto de ley para el uso de semillas genéticamente modificadas en el país. Prohibir rigurosamente la utilización de sustancias o variedades genéticas que puedan ser nocivas para la salud humana, el medio ambiente o las poblaciones rurales.
- Elaborar un código alimentario que considere en profundidad la seguridad y soberanía alimentarias, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas al Ejecutivo.
- Destinar un monto presupuestario significativo a la lucha contra la desnutrición, no abordando este problema sólo a través de programas asistencialistas o focalizados de atención, sino mediante proyectos que conviertan en sujetos del propio desarrollo a los actores involucrados.
- Revisar la ley de Patentes, actualmente en vigencia, adaptándola a las necesidades de soberanía sobre el germoplasma autóctono.
- Sancionar leyes claras sobre el etiquetado de los alimentos que obliguen a dar información al consumidor sobre los componentes transgénicos de los mismos.
- Desarrollar programas de reforestación y protección de los recursos naturales.
- Gestionar públicamente los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado, teniendo en cuenta la fijación de una tarifa social accesible a todos los ciudadanos.

DERECHO A LA VIVIENDA

Silvio Ríos

Introducción

Se ha elegido el tema del **hábitat rural** para el informe, por lo que no analizaremos el tema de la vivienda social urbana que es donde se ha centrado la acción del Estado en estos últimos 5 años.

Diagnóstico de la vivienda a partir de datos censales 2002

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda¹¹, el parque de viviendas se ha incrementado de 855.547 viviendas a un total de 1.098.005 unidades, con una distribución de 58,6 % viviendas en el área urbana (643.920 viv) y 41,4% de las mismas en el área rural (454.085 viv.), con una tasa de crecimiento para el país del 2.5% con una familia tipo de 4,7 personas, para el área urbana de 3,8% con un promedio de 4,5 personas por viviendas y para el área rural del 1% para un promedio de 4,9 personas por vivienda.

La energía eléctrica -servicio con mayor cobertura en el país- alcanza al 89,1% de la población. El incremento más sustantivo se dio en el área rural, donde del 23,2% en el año 1992 pasó al 77,8% en el 2002. Las viviendas con agua corriente representaban en 1972 solo el 11,1% y ahora el 52,7% del total, pero sólo el 22,5% de la población rural cuenta con este servicio.

En lo relativo a desagües sanitarios, las viviendas conectadas a redes alcanzan solo el 9,4%, y sigue siendo un servicio eminentemente urbano ya que cubre el 16,1% de las viviendas urbanas. Las viviendas con baños conectados a pozo ciego pasaron del 10%

¹¹ “Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Vivienda”, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo -DGEEC-, publicado en Agosto del 2004, Asunción

en 1972 al 53,6% en el 2002, correspondiendo el 70% al área urbana y el 30 % al área rural. La recolección de basura también es eminentemente urbano, que subió del 7,9% en 1972 al 33,6% en el año 2002.

En uno de cada cuatro hogares la mujer es jefa de familia; en 1982 alcanzaba el 18% y en el 1992 subió ligeramente al 20,8%. En el área urbana alcanzan el 29,2 mientras que en el área rural, el 20,7% de los casos.

La vivienda en el censo del 2002

Para un total de 1.098.005 viviendas censadas en el año 2002, 824.844 corresponden a la descripción de “casa” (75,12%) y 216.251 son denominadas “ranchos” (19,69%). La forma de determinación del déficit de calidad física ha sido para el censo del año 2002 la consideración de las viviendas con piso de tierra, que suman 308.439 unidades. Por arrastre, esta determinación, permite suponer que existen similares condiciones de déficit también en las paredes y techos.

Considerando estos datos, el déficit denominado estático, arrojado por el censo es de 247.131 viviendas distribuidas en un 21% en el área urbana y el 79% en el área rural. Las proporciones del déficit se mantienen, con el déficit rural equivalente al 79% del total.

Acciones del Estado. La vivienda rural

En el esquema que representa el déficit de viviendas consideradas de calidad física deficitaria por el censo del año 2002, la inacción del Estado se acentúa en el área rural. La situación de gran parte de la población campesina, con asentamientos dispersos, dificulta la provisión de servicios en red. Los programas de vivienda se desarrollan únicamente en el área urbana y en la periferia de las mismas, lo cual puede ser interpretado como una forma de fomentar el éxodo campesino hacia las mismas.

Entre las experiencias desarrolladas, entre los años 1992 y 1994, debemos citar el CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda¹²). Otro emprendimiento fue desarrollado en la Universidad a partir de un programa apoyado con fondos canadienses y llevado a cabo en forma conjunta por el Centro de Tecnología Apropiada de la UCA con el Instituto de Ciencias de la Salud de la UNA.

La propuesta consistió en comparar intervenciones de mejoramiento de viviendas con la fumigación, para proponer estrategias de control del mal de Chagas, enfermedad endémica en América. Esta experiencia mostró que es posible recuperar muchas viviendas existentes y consideradas deficitarias, a través del mejoramiento de la calidad física de las mismas y mejorado aspectos de saneamiento ambiental y la calidad de vida del poblador habitante de las “compañías” rurales dispersas. Para ello se utilizan tecnologías autóctonas mejoradas y con aportes tecnológicos actuales, sencillos y sustentables que utilizan recursos del sitio.

Con el Programa de Subsidio Habitacional Directo (año 1995) se impulsó una política única que ignoró al área rural como objetivo del mismo. Con ello se puso fin a todo este tipo de iniciativas, por recomendación de consultores responsables de esbozar la política,

¹² El CONAVI es fundado en el año 1990 -Ley 118/90- para sustituir al desprestigiado Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo, pero al cabo de algunos años de acción, cae en los mismos vicios atribuidos a su antecesor.

que se basaron en el traslado acrítico de modelos extranjeros (Chile y Uruguay) considerados “exitosos” por las agencias. Ellos definieron al área urbana como sitio para las nuevas experiencias. Aquellas acciones iniciadas en el área rural fueron interrumpidas y queda el CONAVI con el único programa (lapso 1995/ 2002) dirigido en forma exclusiva al área urbana, con resultados evaluados como muy pobres.

En el año 2002, superada la limitación dada por la ley del Subsidio Habitacional Directo, el CONAVI propone de nuevo un programa de mini-créditos para el mejoramiento de viviendas en pueblos del interior y del área rural, que tropieza con serias dificultades de implementación.

El problema radica en el hecho de que los créditos con fondos públicos dirigidos a la vivienda requieren de garantía hipotecaria y la tenencia de la tierra en el área rural generalmente no está saneada para ello. Además, los lotes son de una escala que hace que el valor de los mismos, por lo general exceda en mucho el monto necesario de garantía, lo que añade riesgos y costos que los pobladores no siempre están dispuestos a enfrentar.

Por otro lado dificulta la viabilidad el hecho de que los ritmos de pago no se fijan en función a la producción y venta de productos agrícolas, por cosechas, dada la dificultad del campesino de disponer de dinero para enfrentar cuotas mensuales.

En el área rural se observa inacción del Estado en el campo de la política de vivienda, por falta de la exploración en busca de modelos que sean adecuados y representativos de nuestra realidad.

Violaciones detectadas. Acceso a la vivienda

Ante la falta de una política eficiente dirigida a la vivienda del área rural (que representa el 80% del déficit del país) se impone revisar la política tradicional basada en créditos con garantía hipotecaria, cuya aplicación es imposible en el área rural.

El déficit de viviendas no es por ausencia de viviendas, sino por malas condiciones de las mismas, lo que permitiría proponer acciones que mejoren paulatinamente las condiciones de vida de gran número de pobladores, atacando el déficit de calidad física, sino también lo relativo al hacinamiento (viviendas monoambientales) , pero también la carencia de servicios, como el agua potable.

Seguridad jurídica de la tenencia

Poblaciones indígenas y campesinas han sido afectados de diversas maneras por vecinos económicamente más poderosos, que acompañados de la fuerza pública, incluso con el apoyo de Representantes del Ministerio Público, han amedrentando a la población, registrándose casos de muertes y heridos.

Es necesario resaltar que sin la tenencia de la tierra no puede siquiera hablarse de vivienda, sino de campamentos con viviendas provisorias, “refugios” que están lejos de cumplir con los mínimos requisitos de habitabilidad.

Ubicación

Los cultivos extensivos –principalmente de la soja- han repercutido tanto en la población por los conflictos que ha generado a través de las fumigaciones, como en la calidad del medio ambiente del área rural de país, a partir de la deforestación irracional de grandes extensiones de tierra, con lo que se elimina todo vestigio de la flora y fauna natural, además de afectar los cauces de agua abundantes en la Región Oriental del país con el uso indiscriminado de agrotóxicos, utilizados en sus peores versiones (“mata todo”), vendidos al público sin restricciones aparentes.

En la región Occidental, comunidades indígenas han recibido tierras no equivalentes a sus movimientos tradicionales en busca de sustento, presentando, además, el problema de ser inundables en caso de lluvias, dada la topografía del sitio. Si bien, las viviendas ocupan los sitios no inundables, éstos restan superficie a la zona cultivable, lo cual limita las posibilidades de la comunidad de generar cultivos de auto-sustento con el agravante de que tienen prohibiciones de sus vecinos de realizar excursiones, para ellos tradicionales, de caza y recolección de productos del sitio.

Habitabilidad

Una vivienda adecuada es aquella cuyos moradores disponen de espacio suficiente y están protegidos contra los elementos y otros riesgos para la salud, como los vectores de enfermedades. En comunidades indígenas de la Región Oriental se observan niños con llagas o cicatrices que tendrían que ser verificadas por especialistas sobre Leishmaniasis.

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura

Si bien, existen agudos contrastes en lo que se refiere a la forma en que las distintas comunidades, campesinas e indígenas, se abastecen del agua, el país, en general, se encuentra en una situación de deterioro de gran parte de los cursos de agua superficiales por el manejo inadecuado de los efluentes y basura arrojadas sin tratamiento a las aguas.

A ello se ha sumado el desarrollo de la agricultura mecanizada con uso masivo de agrotóxicos, generalmente muy agresivos a toda forma de vida vegetal y animal, lo cual hace que para el caso de comunidades que dependen del agua de arroyos, ríos o lagos la situación se vuelva de riesgo. La situación de las fuentes de agua es más comprometida para aquellas comunidades afectadas por las fumigaciones con productos de alta toxicidad, propio de las prácticas de sojeros.

El denominado acceso sostenible a los recursos comunes, como ser combustible para cocina se ve muy afectado en aquellos casos donde la estrategia de producción se basa en la eliminación radical de la vegetación en todas sus formas y de hecho al hacer desaparecer los bosques han desaparecido plantas medicinales, recursos para la construcción de viviendas en general, dándose un proceso de cambio radical de las condiciones a las que están acostumbrados los pobladores del área rural.

Precios razonables

Los costos relacionados con la vivienda no deberían alcanzar un nivel que amenace o comprometa la consecución y satisfacción de otras necesidades básicas. Un logro positivo en este campo debe ser resaltado con la tarifa social de electricidad, la cual fuera aumentada recientemente de 100 a 150 Kw, con lo que la instalación básica de una vivienda con su sistema de iluminación y heladera puede funcionar con una tarifa realmente adecuada a un alto porcentaje de la población rural.

Adecuación cultural

Ha sido pasada por alto en gran cantidad de sitios donde las etnias indígenas sobreviven hoy en condiciones que no tienen ya ningún parecido con lo que han venido haciendo ancestralmente. Asimismo para las comunidades campesinas, acostumbradas a disponer de los recursos del sitio, la eliminación total de la vegetación y fauna significa una pérdida sensible, a lo que se suma –repetimos- la contaminación de las fuentes de agua.

Iniciativas de la sociedad civil

En el campo del hábitat, la sociedad civil ha apoyado la puesta en marcha de programas participativos en acciones llevadas a cabo en el área urbana, pero han existido dificultades para apoyar emprendimientos en el área rural en lo referido al ámbito de la vivienda en particular, por la ausencia de programas y recursos destinados a este fin.

Es particularmente importante la acción llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil que apoyan la gestión de la tierra en el caso de comunidades indígenas y/o campesinas, por cuanto como se ha remarcado, es impensable considerar el tema de la vivienda sin tener la tierra asegurada.

Las comunidades indígenas, se han visto avasalladas en sus derechos siendo en muchos casos desalojadas de sus tierras ancestrales, se les ha desvinculado de todo lo que significa condiciones de supervivencia digna dentro de su cultura y tradiciones, han sufrido vejámenes, desalojos y se encuentran particularmente afectadas, y en muchos casos pasaron a integrar los grupos de pobreza extrema de las ciudades, por tanto dependen exclusivamente de la solidaridad de la población.

En el caso de los campesinos, resalta la necesidad de tierra y la inexistencia de programas de vivienda y de una calidad de vida acorde a los estándares actuales en el campo de la salud, la educación, la comunicación, y de vivienda de forma integral.

En este período 2000 al 2005, se ha promovido hasta su promulgación la ley No 2329/03 que “Establece el Marco de Administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas” que podría abrir una vía para el futuro en el área rural en este campo específico de las cooperativas. Fue el fruto del esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil que adoptaron la figura de cooperativas de ayuda mutua para la vivienda.

Recomendaciones

- Asegurar la tenencia de la tierra en calidad y cantidad para la población indígena y las familias campesinas.
- La previsión de medidas de salvaguarda, como ser: reubicación, asistencia humanitaria y protección en caso de desalojos ordenados judicialmente, como cuestión previa a la ejecución de cualquier medida de esta naturaleza.
- Crear condiciones de seguridad para la población, que eviten los desalojos violentos.
- Centrar en el área rural acciones a ser promovidas para mejorar en forma sustancial la calidad de vida del campesino y de las comunidades indígenas, buscando promover el arraigo de la familia campesina, y la creación de formas de empleo para los jóvenes, de forma que puedan acceder a las potencialidades del desarrollo tecnológico, sin perder el contacto con su realidad.

- Rever las políticas de protección ambiental de la población creando franjas de seguridad que impidan procedimientos de fumigación con agrotóxicos.
- Instalar en la zona de los productores de soja puestos de medición de los niveles de contaminación de cursos naturales de agua a fin de asegurar que las correspondientes medidas de seguridad y las franjas de protección de los cursos de agua sean tomadas en consideración.
- Mejorar la calidad de la vivienda en el área rural, que deberían tener el carácter de acciones integrales de mejoramiento de vivienda y calidad de vida + capacitación laboral + mejoramiento del ingreso, que resulten de acciones participativas, que integren a la familia rural a la toma de decisiones sobre las actividades a ser encaradas. Las mismas deberían asumir el formato de tecnologías apropiadas de forma a priorizar el uso de materiales del lugar, evitar acciones que produzcan daño al medio ambiente o recurran a materiales no renovables, que introduzcan en lo posible el uso de formas de energía renovables (cocción, secado de granos entre otros) y que las acciones puedan ser realizadas por las propias comunidades, con respeto a su identidad y cultura.
- Implementar capacitación para la aplicación de técnicas de producción mejoradas, e impulsar la creación de emprendimientos que a través de formas de organización puedan colocar sus productos de manera ventajosa.

EI DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Oscar Ayala Amarilla

Introducción

Las principales preocupaciones recogidas en el presente informe son las violaciones de los derechos humanos derivadas de la ilegítima apropiación de los territorios indígenas, primero por el Estado y luego por particulares, y de la pobre gestión gubernamental en materia de restitución de los mismos.

Marco jurídico

El marco jurídico dado por el PIDESC, no puede ser considerado aisladamente de otros tratados o instrumentos internacionales, teniendo en cuenta el principio de interdependencia de los derechos. Por ello no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste sino también el sistema dentro del cual se inscribe. Se considera útil y apropiado utilizar el Convenio No. 169 de la OIT, que contiene diversas disposiciones que guardan relación con el derecho a la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas y a las obligaciones generadas a los Estados parte en la materia.

La Corte IDH ha resaltado que la relación existente entre la tierra y los Pueblos Indígenas debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras.

Diagnóstico socioeconómico. Información demográfica.

Según el último censo, la población indígena representa el 1,7% del total de la población en el Paraguay, ha aumentado sustantivamente en el transcurso del periodo 1981-2002; el total de la población indígena, contabilizando tanto a aquellos que integran una comunidad y a los que viven fuera de ellas pero que se reconocen con una identidad étnica definida, da un total de 89.169 personas censadas.

Más de la mitad de la población indígena reside en la Región Oriental y el resto en la Región Occidental (Chaco). Son 63.368 personas del segmento juvenil que representan cerca del 70% de la población.

A los efectos censales, la población indígena fue clasificada en 20 grupos étnicos, de los cuales tienen mayor volumen poblacional los Mby'a, Avá Guaraní, Pa'i Tavyterã, Nivacle, Enlhet Norte, Enxet Sur, y de menor población las etnias Manjui, Guanã, y Tomaraho. Existen en el Paraguay 412 comunidades indígenas de las cuales 185 todavía no disponen de un aseguramiento legal y definitivo, 45 en la región occidental y 140 en la región oriental.

Situación de tierras. Tenencia, accesibilidad y derecho

El insatisfactorio acceso que la población rural tiene de la tierra y los recursos que ella proporciona, constituyen una de las principales causas de las violaciones a los derechos económicos sociales y culturales. Los derechos a la alimentación, trabajo y vivienda están profundamente ligados con la tenencia y acceso a la tierra.

Latifundio en la legislación paraguaya

El Estatuto Agrario vigente, establece que los inmuebles deben utilizar por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil (SAU) y realizar mejoras productivas, permanentes e inversiones por encima del 100% del valor fiscal.

Deben ser descontados de la SAU de cada inmueble los suelos marginales, las reservas forestales obligatorias, las áreas silvestres protegidas bajo dominio privado, las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales y áreas de uso similar conforme a planes de manejo y estudios de impacto ambiental aprobados por la autoridad administrativa. Esto no ha gravitado ni contribuido a la desaparición del latifundio improductivo.

El Estatuto Agrario señala: "En lo referente a los derechos de los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes".

Los Pueblos Indígenas y la tierra. Región Occidental y Región Oriental

Cada familia indígena tiene derecho a un mínimo de 100 hectáreas en la R. Occidental y de 20 hectáreas en la R. Oriental. Existen 639.698 hectáreas de tierras en el Chaco efectivamente aseguradas a favor de comunidades indígenas y 78.254 hectáreas en la R. Oriental. El mínimo de tierras del cual disfruta cada familia indígena (6 miembros) es de 89,38 hectáreas en la R. Occidental y de 10,63 en la R. Oriental.

Situación socio económica

Las comunidades y pueblos indígenas, sufren un fuerte impacto negativo a partir de la implementación del modelo productivo agro exportador, basado en la agricultura comercial de monocultivos a gran escala. Es notoria la situación crítica, de emergencia permanente, que atraviesa la mayoría de los indígenas por falta de alimentos suficientes

principalmente, no logran autoabastecerse y se puede decir que hasta conviven con el hambre de manera casi permanente.

Las familias carentes de tierras propias migran a las ciudades a rebuscarse, recogiendo basura o pidiendo limosnas en las principales vías públicas de los centros urbanos más importantes.

En la Región Oriental, principalmente, muchas comunidades que disponen de tierras, en la actualidad son apenas como pequeñas islas, casi sin bosques, rodeadas de las pasturas de los establecimientos ganaderos vecinos, que invaden sus cultivos y los dejan expuestos a incendios en las épocas de sequía. En las regiones más fértiles las comunidades están rodeadas de cultivos mecanizados de soja y trigo; sufren el impacto directo de herbicidas y pesticidas, los arroyos están colmatados, y el agua (incluido la de los pozos) está contaminado por agroquímicos utilizados en la agricultura intensiva y extensiva que se practica en vastas zonas habitadas por ellas.

Los indígenas, que antes vivían de una estrategia mixta de agricultura, caza, pesca, recolección y trabajos temporales en los obrajes y yerbales, ahora no tienen bosques donde cazar o recolectar alimentos y dependen exclusivamente de la agricultura, en suelos generalmente empobrecidos, sin extensión y calidad suficientes para mantener los ciclos tradicionales de rotación.

La Región Occidental también ha sido fuertemente transformada, los desmontes que se extienden hasta el Alto Paraguay y el Chaco Central los dejan completamente deforestado; las fronteras de la explotación ganadera han sustituido bosques por pastura artificial y ganado, donde no caben los indígenas, sino como mano de obra barata en condiciones de explotación que la propia OIT ha calificado como esclavitud moderna en un reciente informe.

La situación de hambre, pobreza extrema y la falta de alternativas para la producción de alimentos llevan a la mayoría de los indígenas a depredar sus propios bosques. Venden rollos, con o sin permiso, en la mayoría de los casos para cubrir las necesidades inmediatas básicas de la comunidad. Otras comunidades alquilan sus tierras a productores de soja o a ganaderos vecinos.

Los problemas de salud están íntimamente vinculados a las condiciones sociales y ambientales fuertemente degradadas en sus hábitats. En otras palabras, son el hambre, la contaminación del agua y la discriminación en la provisión de servicios, las principales causas de esta degradación y pobreza extrema.

No existen estudios sistemáticos sobre la salud indígena a nivel nacional, sin embargo, la información disponible sugiere que los pueblos indígenas tienen indicadores que muestran una mortalidad infantil, desnutrición, tuberculosis y otras enfermedades transmisibles muy por encima del resto de la población rural.

Es común que los indígenas sufran discriminación en el trato, generalmente tienen que esperar horas y horas, hasta días para que el médico los atienda en los hospitales públicos, los médicos no hablan sus idiomas; los centros de salud no cuentan con medicamentos y la capacidad de realización de estudios especializados son prácticamente imposibles por medios propios, si no media la intervención de algún ente

benefactor. Los costos de la atención médica están fuera de su alcance y es común escuchar de personas que mueren por enfermedades prevenibles o curables.

Discriminación

Aún cuando Paraguay ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, no ha legislado al respecto.

Los trabajadores indígenas, temporales y permanentes en los establecimientos ganaderos en el Chaco sufren una subestimación sistemática de su trabajo, y no tienen opción más que aceptar un sobreprecio en los alimentos y suministros que están obligados a comprar en el almacén del establecimiento.

Quienes perciben los salarios más bajos son las mujeres, que a menudo trabajan como empleadas de servicio doméstico para el personal de la estancia por lo general recibiendo la paga más pobre. Generalmente, los salarios de las mujeres no llegan ni a la mitad del de los hombres, y en muchos casos, constituyen únicamente una entrega simbólica de dinero.

La combinación de: 1) el pago de salarios por debajo del mínimo legal; 2) la insuficiente cantidad de alimentos suministrada a los trabajadores; 3) el sobreprecio de aquellos productos alimenticios disponibles para su compra en el almacén de la estancia; 4) el pago parcial, y en algunos casos casi total, con bienes que corresponden a la denominada “provista”; y 5) la negación a los trabajadores del acceso a los mercados externos o a otras fuentes de subsistencia, contribuye a reducir considerablemente los ingresos monetarios de los trabajadores, y quedan con poca o ninguna ganancia neta cuando dejan su trabajo.

Otros trabajadores menos afortunados, terminan endeudados. Sin embargo, el efecto más importante, es que este conjunto de mecanismos, reduce la libertad de los trabajadores. No podemos hablar de reclutamiento forzoso de trabajadores, pero sí de la existencia de trabajo forzoso en las estancias ganaderas cuando las deudas son inmanejables y obligan en la práctica al trabajador, y en numerosos casos también a su familia, a permanecer trabajando en las mismas.

Análisis de las políticas públicas: Programas y Legislación.

En cuanto a los principales organismos estatales involucrados en la atención de la política indigenista en materia de tierras se encuentran el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Asimismo, es insoslayable el concurso que tienen el Poder Legislativo, y el Ministerio de Hacienda, atendiendo a que el primero es quien aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación y el segundo quien lo ejecuta.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), ha tenido durante los últimos años un rol no menos importante en materia de tierras, debido a la inclusión de componentes llamados de mitigación de impacto ambiental, especialmente en aquellos proyectos viales que afectan de alguna manera a asentamientos indígenas en importantes regiones del país. De carácter regional, aunque sin funciones específicas en materia de tierras, es importante que sean tenidas en cuenta las Gobernaciones Departamentales.

Programas y proyectos de desarrollo. PRODECHACO

El principal aporte de este “megaproyecto” fue la elaboración de un sistema georeferenciado de las comunidades indígenas del Chaco que contiene la ubicación precisa de las mismas e información sobre la situación de tierras, publicado en el año 2003. Por lo demás, el desenvolvimiento de Prodechaco se centro en áreas de asistencia productiva y la creación de infraestructura básica para escuelas y puestos de salud en distintas comunidades, generando algunos beneficios secundarios.

Proyecto de Administración de Recursos Naturales

Este proyecto tenía un programa de regularización de tierras por el cual se llegaron a adquirir unas 7.967 hectáreas destinadas a 10 comunidades indígenas (2002), al tiempo que se regularizó la situación de 15 comunidades. Exceptuando el apoyo a algunas acciones productivas, el componente indígena se caracterizó por el predominio de acciones de tipo más bien asistencialistas.

Programa Corredores de Integración de Occidente

El Gobierno contrató a una empresa consultora para realizar el Estudio de Impacto Ambiental de las obras a ejecutarse. La Consultora, con apoyo del MOPC, presentó en audiencia pública ese mismo año, a los sectores interesados –incluyendo a representantes indígenas e indigenistas- los resultados de este estudio, incluyendo los planes de mitigación correspondientes, que incluía la regularización de asentamientos indígenas afectados por la construcción de las rutas.

Las organizaciones indígenas tanto como las indigenistas, señalaron a los responsables del emprendimiento las necesidades y reclamos existentes, así como la insuficiencia de fondos previstos originalmente, unos 4 millones de dólares, presupuestado para cubrir los gastos que demandaban la titulación de tierras para comunidades indígenas. Asimismo, en dicha ocasión, se remarcó la inconstitucionalidad de algunas medidas como la reubicación y expropiación de tierras de propiedad indígena ya tituladas para posibilitar la realización de algunos tramos carreteros.

Desde la finalización del estudio de impacto ambiental en el año 2000, el gobierno no volvió a convocar a una audiencia pública. El proyecto y el préstamo del BID fueron aprobados, sin que se incluyan las propuestas ni se haya tenido en cuenta los cuestionamientos planteados por las organizaciones indígenas e indigenistas.

El convenio estableció finalmente como Plan de Mitigación del Impacto Ambiental, la obligación del Estado de adquirir y titular con fondos propios a ser asignados al MOPC hasta 20.000 hectáreas de tierras para las comunidades afectadas por los siete tramos previstos originalmente, que cubren una buena parte del Chaco, señalándose que las primeras 8.000 hectáreas debían ser tituladas antes de la finalización de la primera etapa que concluyó en el año 2002. Este punto no fue cumplido.

Proyecto Las Residentas-Ruta 10

Prevé la regularización de unas 12.000 hectáreas de tierra ocupadas por comunidades indígenas afectadas por la construcción de la ruta, cuyo tramo principal atraviesa los departamentos de San Pedro y Canindeyú. El INDI ha relevado un total de 14 comunidades en el área de influencia de la ruta 10 como beneficiarias de dichos fondos de regularización; sin embargo organizaciones indigenistas han cuestionado la falta de procedimientos claros por parte del MOPC para la determinación de los casos

prioritarios a ser atendidos. Los fondos de contrapartida para la regularización de los asentamientos indígenas no fueron ejecutados.

Proyectos de leyes

La actuación gubernamental registra casos en los que las decisiones adoptadas en modo alguno son compatibles con los derechos que debe reconocer y garantizar a favor de los pueblos indígenas, apartándose sensiblemente de las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales. En cuanto al tratamiento de expropiación de tierras, se mencionan los siguientes casos:

- El 16 de octubre de 2.000 la Cámara de Senadores rechazó dos proyectos de ley de expropiación presentados por las Comunidades Sawhoyamaxa (87 familias) y Xakmok Kásek (55 familias) de Pueblo Enxet, derivando esta negativa denuncias de esta situación a la CIDH, que en relación al caso Sawhoyamaxa, decidió presentar una demanda en contra del Estado ante la Corte IDH, y estudiando la pertinencia de presentar una nueva demanda contra Paraguay, en el caso de Xámok Kásek.
- El mismo año 2.000 otro proyecto de expropiación de 78.000 hectáreas tituladas a nombre de la empresa Veragilman S.A. a favor del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, fue rechazo por la Cámara de Senadores. Este proyecto estaba destinado a beneficiar al último grupo silvícola del Paraguay cuyas tierras son vendidas a inversionistas privados, sin consideración alguna de sus derechos.
- También en el año 2.000 la Cámara de Diputados rechazó un proyecto de Ley de expropiación presentado a favor de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Este proyecto de Ley pretendía la satisfacción de un reclamo de 18.000 hectáreas de tierra para esta comunidad que, junto a la de Sawhoyamaxa vive en condiciones también inhumanas al costado de la ruta que une Pozo Colorado con Concepción en el Departamento de Presidente. Hayes. En el año 2005, la Corte IDH pronunció una Sentencia condenatoria por la violación de los derechos humanos a la propiedad de las tierras ancestrales, la vida, a la protección y garantías judiciales.
- Proyecto de Ley “Que regula el funcionamiento de los organismos responsables de la política indigenista nacional”, no prosperó -entre otras cosas- debido a la fuerte oposición de las organizaciones indígenas e indigenistas. Estas objetaban -por un lado- la omisión del derecho a la participación que se había operado ante la falta de una consulta previa como lo establece el Convenio 169 y -por otra parte- por el contenido, que no se limitaba a una reestructuración del ente indigenista oficial (INDI), pues planteaba, además, un reforma dogmática de fuerte contenido regresivo en materia de derechos y garantías ya reconocidos. El Poder Ejecutivo retiró el proyecto a comienzos de 2002.
- La sanción de la Ley N° 2.822/2005 “Estatuto de los pueblos y comunidades indígenas” es otra muestra regresiva del gobierno paraguayo en el marco de su política legislativa. Fue objetada parcialmente por el Poder Ejecutivo. La misma no introduce innovaciones importantes en cuanto a evolución normativa del derecho indígena y tiene el mismo vicio de origen que otras leyes: no fue objeto de una consulta previa, en los términos que obliga el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Uno de los cuestionamientos que recibe esta ley surge de la propia concepción asimilacionista y corporativista, no contempla salvaguardas para las comunidades en cuyas tierras se encuentren yacimientos de hidrocarburos susceptibles de ser explotados; por el contrario, establece una normativa bastante ambigua que permitiría al Estado apropiarse de dichos recursos sin necesidad de una consulta participativa de la comunidad afectada. Fue sometida al tratamiento en inobservancia del fallo de Corte IDH que condenó al Estado de Paraguay en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa.

Violaciones detectadas

La violación del derecho a la tierra, constituye el eje central que determina las demás violaciones a los derechos humanos básicos. En este sentido, ha sido recurrente la posición adoptada por el Estado frente a esta violación, utilizando la supuesta colisión de derechos (derechos comunitario indígena vs. derecho a la propiedad privada de particulares) como argumento para justificar el incumplimiento de sus obligaciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido ciertamente la posibilidad de conflictos, reales o aparentes, entre la propiedad comunitaria indígena y la propiedad privada particular. Según esta Corte, la propia Convención Americana y la jurisprudencia del Tribunal proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales, y d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

Intervención ilegal del poder público y desalojo de comunidades indígenas

Los casos más resaltantes de las violaciones a los derechos humanos de una comunidad indígena se registraron en perjuicio de las comunidades Kelyenmagategma del Pueblo Enxet y de la Comunidad Ñembiará del Pueblo Mbya Guararní. En ambos casos se registraron violaciones sistemáticas no solo por omisión del Estado, sino por acción directa del mismo, que con sus actuaciones ha incumplido gravemente sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer de derechos y garantías de los cuales son titulares los miembros de estas comunidades.

Sociedad civil

Una preocupación constante en los últimos años de las organizaciones de la sociedad civil es la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular los referidos a la tierra y territorios tradicionales.

Desde varios años la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), perteneciente a la Iglesia Católica desarrolla programas de trabajo en distintas áreas concernientes a los DESC en distintas comunidades a nivel nacional. La labor que realiza el Grupo de Apoyo a los Totobiegosode (GAT) es quizás una de las más difíciles, teniendo en cuenta que el esfuerzo está orientado a preservar una vasta zona del noreste del territorio chaqueño donde aún habitan grupos de indígenas del pueblo Ayoreo en estado silvícola, sin contacto con la sociedad que a cada días los acorrala e invade su territorio tradicional.

Otro caso destacable es el de la organización no gubernamental Tierraviva que se ha constituido en la principal promotora de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Desde el año 1997 ha presentado seis casos, algunos de ellos teniendo como copeticionaria al Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL), de los cuales dos han sido resueltos satisfactoriamente en el marco de un proceso de solución amistosa auspiciada por la CIDH, significando este logro la restitución de unas 22.000 hectáreas a dos comunidades del Pueblo Sanapaná del Chaco.

De los otros cuatro casos dos llegaron a la Corte IDH, en uno de ellos fue condenado el Estado por la violaciones denunciadas y se ordenaron reparaciones al respecto. En el otro caso, al momento de escribirse este informe está pronto a ser examinado por el mismo tribunal. Los dos restantes aún se encuentran cumpliendo trámites ante la CIDH. Asimismo, Tierraviva ha contribuido regularmente desde la publicación del informe sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) con la elaboración del capítulo sobre pueblos indígenas.

Recomendaciones

- El derecho a la tierra/territorio de los pueblos indígenas debe ser plenamente reconocido. Para ello el Estado debe modificar su legislación interna, dictando leyes de aplicación específicas que permitan a las comunidades y pueblos interesados acceder a un procedimiento idóneo para la satisfacción de sus reclamos, basado en los estándares de derechos establecidos por el Derecho Internacional y la Constitución de la República, además de la asignación de partidas presupuestarias suficientes para el pago de la indemnizaciones respectivas.
- La implementación de políticas públicas que beneficien directamente a los pueblos indígenas, destinadas a combatir la pobreza extrema, orientadas principalmente a la satisfacción del derecho a la alimentación y al agua, acompañadas de programas de generación de ingresos y de empleo rural, formación profesional y promoción de la artesanía.
- La producción, análisis y publicaciones de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas es una obligación que debe ser satisfecha por el Estado.
- El Estado debe abandonar las medidas regresivas como la derogación de los derechos indígenas de la legislación positiva y en cambio adoptar acciones positivas destinadas a paliar las situaciones límites presentes, principalmente en materia de asistencia humanitaria a comunidades en estado de emergencia.
- El Estado debe abstenerse de seguir con su práctica de traslado forzoso de los indígenas, sean niños o adultos, que son llevados desde las calles de la Capital a áreas rurales, ellos gozan del derecho a la libre circulación por todo el territorio de la República.
- La protección efectiva de los asentamientos indígenas y de su patrimonio forestal e hídrico, así como el respeto de todos los derechos indígenas en igualdad de condiciones con el resto de la población.