

¿Desarrollo Agrario?

En torno a la propuesta de Código Agrario.

Genoveva Ocampos

Julio de 1996

A pedido de los colegas de la Red Rural y con el ánimo de contribuir al aún incipiente debate sobre la reforma de nuestra legislación agraria analizaremos el título II Del Desarrollo Agrario Sostenible (lo de sostenible sólo a nivel de título), en la última versión del borrador de Código Agrario. En él se incluyen por ahora 9 capítulos¹. Faltaría un capítulo, Del fomento de la producción agropecuaria, que está incluido en el título de los sujetos agrarios.

La problemática del desarrollo agrario, tal y como se enuncia en esta propuesta de código, no ha tenido hasta ahora mayor destaque en la prensa. Es como si hubiera quedado opacada frente a otros títulos y capítulos de contenidos aparentemente más polémicos. Sin embargo, esta problemática es importante ya que nos remite a la cuestión de lo que debe o no incluirse en una ley o código agrario y del marco institucional, es decir, qué institución o instituciones serían las responsables de llevar a cabo lo que se anuncia.

Somos del parecer que este título del Desarrollo Agrario no debe ser incluido como tal en la legislación que trata de la redistribución agraria o de tierras, más aún en esta coyuntura que nos toca en suerte porque, simplemente, sería complicar aún más las cosas. Y veremos por qué.

Ya en análisis, como el del CEPPRO, de las propuestas presentadas por Gonzalez y Nikiphoroff, que por cierto tienen como referente el texto de "Papacito" Frutos, se mencionaba que aspectos tales como la asistencia técnica, crediticia y la organización del mercado interno no deberían ser contemplados en un estatuto agrario "por corresponder a políticas y funciones de diferentes instituciones públicas especializadas". Y aquí está quizás uno de los meollos de la cuestión.

En la búsqueda de argumentos que permitan superar los enredos, cabe considerar que nos enfrentamos aquí a campos de competencia, redistribución de tierras y desarrollo rural, que no forzosamente coinciden en el tiempo y espacio. Una cosa es asegurar tierras para las familias campesinas, lo que requiere

¹ a saber: Del desarrollo agrario, De las Zonas de desarrollo agrario, De la integración estatal en las zonas de desarrollo, De la industrialización de productos agrícolas, De la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías, De la capacitación campesina y empresarial, De las obras de infraestructura, De la asistencia social y cultural en el desarrollo agrario.

de una acción acotada en el tiempo y espacio, otra cosa es el de asegurar una producción sostenible y satisfacer necesidades básicas como educación, vivienda y salud, ya que éstas últimas no pueden limitarse en el tiempo ni a las áreas reformadas. Pero al parecer, hay circunstancias que obligan a reincidir en el intento, así que entremos en materia.

¿Desarrollo Agrario?

En este borrador del Código Agrario, lo primero que llama la atención es el mismo título, ¿por qué Desarrollo Agrario?, ¿de dónde surge ahora este nuevo término? En nuestra Constitución Nacional se habla de reforma agraria y desarrollo rural y, si aún no podemos digerir o ilustrar lo que esto significa, ni visualizar, por ejemplo, las diferencias entre este proceso y el de crecimiento agrícola, menos aún operativizar sus epítetos, ya que el desarrollo rural tiene ahora atributos como los de integrado y sostenible. ¿Por qué Desarrollo Agrario entonces? No tenemos una respuesta acabada pero de los artículos de prensa se extraen algunas declaraciones que hacen al fundamento o justificación del término y de las medidas que derivan del mismo.

En palabras de Ricardo Zeledón, el gestor del texto, este proyecto de Código se "nutre de conceptos de derecho agrario y pretende ser un conjunto de soluciones hacia el desarrollo (...) pero no tiene una receta específica para el desarrollo agrario"; así también, proclamó la necesidad de "contar con un Código Agrario, que incluya todos los elementos indispensables para la reforma agraria y para la resolución jurídica de los problemas más apremiantes de la sociedad, al tiempo que sienta las bases para permitir la futura incorporación del país a nuevos mercados, aunque no es el cuerpo normativo llamado a definir este último aspecto".

¿Cuál sería, entonces, el cuerpo normativo que defina lo que hace a la producción, productividad, competitividad y mercadeo? ¿Se trata acaso de un cuerpo normativo o de varios, tantos como sectores e instituciones hubieran, o de reglas de juego, estrategias e incentivos que requieren más bien de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural? La ley no induce al desarrollo rural ni tampoco suple la falta de políticas adecuadas. Tampoco se justificaría legislar aquí sobre el desarrollo agrario simplemente porque se opta por un concepto, correcto a mi entender, de propiedad agraria cuyo fin último y razón de ser es la producción agropecuaria y forestal.

Para Enrique Ulate, juez agrario de Costa Rica, el "Código Civil y el Código de Comercio son insuficientes para dar respuesta a los problemas del agro (...) de ahí que un Código Agrario, que sería la versión moderna de las leyes de reforma agraria, trata de dar una respuesta global al problema no sólo de la tierra, sino también al problema de la conversión del

campesinado en empresario agrario, de los contratos agrarios, al problema de la propiedad agraria etc.". De un conjunto de soluciones pasamos ahora al intento de respuestas globales, pero como no es evidente que una única ley pueda asumir o reglamentar tales intenciones. El argumento no es muy convincente.

Tampoco el de Ricardo Zeledón, quien llegó a sostener que en el derecho agrario "la producción ocupa el centro, así como todas las actividades conexas realizadas por el mismo productor, ya sea en el terreno de la industrialización o en el de la comercialización". Todo esto suena a alegato improvisado ante las reacciones que genera la propuesta. O quizás nos falte análisis comparados... ya que sería útil detectar en qué país un Código Agrario regula también la cuestión de la producción, comercialización, salud y hasta cultura. Y si tal fuera el caso, habría que considerar el impacto del mismo así como el marco institucional y los recursos invertidos.

Para el titular de la ARP, José Bobadilla, esta propuesta de Código si bien "puede incluir medidas que son novedosas y bien intencionadas, pretende crear esquemas de desarrollo rural que no se adecuan a la realidad del país". No es evidente que se profile aquí un nuevo esquema de desarrollo rural, más bien lo que tenemos es un glosario de medidas que pretenden estar integradas, pero que pueden o deberían ser reguladas de otra manera y que deben ser diseñadas e implementadas en procesos participativos de planificación estratégica y programación local. Además, un excesivo celo reglamentarista sin deslindar claramente las responsabilidades y penalidades en caso de incumplimiento, seguirá convirtiendo la ley en letra muerta.

El problema tampoco radica en que la propuesta "no se adecue a la realidad" o que "falte un diagnóstico serio de la realidad" como sostienen los de la ARP. El desarrollo rural no se ha hecho realidad en estas latitudes, más bien lo que tenemos son políticas inadecuadas para tales fines. Diagnósticos los hay, aunque parciales, y eso no incide directamente en la reforma jurídica. En verdad, la realidad es bastante compleja como para desear subsumirla en un código, de ahí la necesidad, metodológica y práctica, de distinguir entre: la reforma de la normativa jurídica, la cuestión institucional, la definición de políticas o marcos de referencia para la acción, la planificación para el desarrollo rural que ahora es visto en términos procesales, el diseño e implementación de programas y proyectos específicos, las previsiones en materia de gasto público, el aporte de la cooperación internacional. Tenemos pues diferentes dimensiones e instancias de un proceso complejo, sobre el que no se tiene mucha experiencia acumulada y que aún queda por re-armar.

El derecho al desarrollo se convierte, por cierto, en un derecho humano y nuestra Constitución Nacional contiene varios

capítulos que hacen a las distintas dimensiones del desarrollo. Hoy día es evidente que el desarrollo rural requiere de un cuerpo coherente de políticas de diversa índole: agraria, económica, social, pero también, tributaria, cambiaria, etc. y, en terreno, una intervención coordinada, dónde estén claramente definidas las competencias de cada quien, pero también los procedimientos para llevar a la práctica la interacción institucional, tanto al interior del sector público como entre éste y el sector privado, o sociedad civil si se quiere, en el que figuran, por ejemplo, las ONG, entes hasta ahora ausentes en la propuesta.

En momentos en que se perfila y se diseña la reforma del Estado, el aspecto institucional no debe escatimarse; más aún cuando da la impresión que, en el trasfondo de esta opción por el desarrollo agrario, también está en juego el devenir o el nuevo perfil del IBR, que se reconvertiría en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), de ahí también algunas confusiones o expectativas desmesuradas.

La MCNOC y el rol del IBR.

Hace cuestión de 2 años, cuando los de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) elaboraron sus "Aportes para la Reforma del Estatuto Agrario", se enfrentaron también al tema del papel del IBR o de sus funciones específicas y lograron sintetizar su postura en 3 puntos: a) la reforma del Estatuto Agrario, Ley 854/63, debe realizarse en el marco del diseño e implementación de una política social y económica que priorice al sector campesino, es decir, una política de desarrollo rural integral, sostenible y con justicia social; b) la reforma del Estatuto Agrario, marco jurídico, deberá acompañarse de la reforma de la Ley 852/63, de manera a lograr la reestructuración del IBR y esto con el objetivo de que dicha institución cumpla con su objetivo fundamental: una efectiva distribución de la tierra en el Paraguay y, c) el nuevo Estatuto Agrario deberá contemplar la coordinación entre el IBR y otras instituciones públicas en todo lo pertinente a la provisión de servicios tales como asistencia técnica y de mercadeo, crédito, seguro agrícola y vivienda, con el objetivo de lograr el desarrollo integral de las familias campesinas y siempre y cuando las medidas estén directamente vinculadas al establecimiento de nuevos asentamientos.

Estas recomendaciones que siguen vigentes, muy probablemente estén hoy archivadas. De hecho, en materia institucional hay muchas tareas pendientes y esto crea expectativas e incertidumbres varias. En el supuesto de optarse por el desarrollo rural, una efectiva coordinación interinstitucional también dependerá de otras leyes en gestación como serían, por ejemplo, las de reforma del Sistema MAG, reforma del Sistema Financiero, creación del Sistema Nacional de Salud y la

reglamentación de la descentralización y desconcentración de distintas dependencias públicas para encauzar los cambios previstos, como en el campo de la reforma educativa. Y no se trata de refugiarse en el fatalismo o en el oportunismo ante tantas indefiniciones y cosas por hacer, sino de ubicar las cosas en su lugar, discernir, discriminar y priorizar.

Un código agrario, a diferencia de una ley agraria, al parecer requiere de un Fuero Agrario, otro tema que hace al trasfondo de la cuestión analizada, pero sobre el cual ha habido poca información y debate. También, habría que ver si se justifica un Código Agrario que no contenga todas las leyes existentes, actualmente dispersas, que guardan relación con la preservación de recursos naturales y el medio ambiente.

Por lo que se aprecia, las tareas van sumando, de ahí también la necesidad de discriminar y focalizar, lo que en estas circunstancias significa rescatar lo rescatable y a partir de ahí reformular. Y aún así, es probable que se concluya en una ley agraria de transición, pero siempre será algo mejor que la nada, causal del caos que hoy se impone.

El concepto y sus dimensiones.

Retomemos ahora la propuesta que nos ocupa, con el propósito de descifrar en qué medida la misma constituye un aporte en relación a propuestas anteriores o, en qué medida contribuye a mantener las indefiniciones y la confusión semántica y operativa.

En esta nueva propuesta, el desarrollo agrario es sinónimo de "proceso transformador, revitalizador y expansivo de la economía (que) será parte de la política nacional de desarrollo, el que se declara de interés público y estará íntimamente relacionado con la planificación del Estado en la actividad de producción agraria" (art.66). Tenemos pues un nuevo concepto, un poco enclenque, menos abarcativo que el de desarrollo rural que incluye una dimensión económica pero también social, que además se nutre de una concepción modernizante y dicotómica de la realidad, dónde la transformación o progreso sigue un esquema lineal, homogeneizante, que va de la sociedad tradicional, supuestamente estancada, hacia la sociedad moderna, dinámica; de ahí pues la necesidad de transformar al campesinado en "empresario agrario".

Conceptos difusos o enredados dan como resultado propuestas dudosas, aunque por momentos no sabemos si los errores de gramática y sintaxis son los que interfieren en la interpretación del texto. No obstante, hay cuestiones que no pueden pasarse por alto. Por ejemplo, en el art. 69 se dice que "el Estado (...) deberá dotar de tierra (...) a los campesinos y empresarios agrarios", o sea que, los empresarios son también

sujetos de reparto agrario. Y, este *lapsus* se repite en otras partes, incluso todo un capítulo, lleva por título De la capacitación campesina y empresarial.

Uno de los problemas más recurrentes del texto es que, por momentos, no se sabe quien es el actor o sujeto involucrado en la acción propuesta. A modo de ejemplo, en el Art. 68 se señala que "la política de desarrollo agrario" es la que debe "estructurar una coherente planificación en la base y por áreas", "organizar la participación activa de todos los sectores vinculados a la producción agrícola", "dar todo el apoyo económico y social del Estado", etc. Una política establece las estrategias, prioridades y las pautas para la planificación pero no puede "estructurar una coherente planificación" ni "organizar a la gente". Las políticas son instrumentos no sujetos pero, para concretarse requieren de la voluntad y visión de determinados sujetos.

La propuesta no sólo incluye la asistencia técnica, crediticia y para la comercialización, también contempladas en los proyectos de Nikiporoff y Gonzalez, sino va más allá, al proponer, por ejemplo, en el art. 69:

"establecer programas de educación y participación organizativa y empresarial (...);"

"establecer (...) los mecanismos adecuados de industrialización, generando empleo (...) a través de contratos agroindustriales o la instalación de complejos de agroindustrias";

"asegurar a la familia la debida asistencia social a través del desarrollo de programas de salud";

"establecer proyectos habitacionales";

"proveer de todos los instrumentos educacionales necesarios a las familias campesinas para suministrarles los conocimientos básicos de alfabetización";

"coordinar la presencia de las más diversas manifestaciones de la cultura, en los centros de producción, para hacerlos partícipes del desarrollo de las artes y de las ciencias y de su papel dentro de ellas".

Responsables y coadyuvantes.

Y cuando se trata de identificar a los responsables de tan diversas y no siempre evidentes acciones, en el art. 76 se distingue entre instituciones responsables e instituciones coadyuvantes dependiendo de su vinculación directa o no con el proceso de reforma (...) o por, su importancia dentro del sector agrario. De todos modos las instituciones coadyuvantes

están "obligadas a integrarse junto a las responsables", por lo que la distinción resulta irrelevante en términos operativos.

Entre las responsables figuran además del IDA, el MAG, el Sistema Bancario Nacional (que no es una institución), el CAH y el FDC pero no el BNF. Entre las coadyuvantes, el Instituto de Fomento Cooperativo, MSPyBS, CONAVI, MOPC y MEC.

Coordinación vs. Integración.

En el art. 75 se dice que "el rol del Estado será... el resultado de la acción concertada y coordinada de todas sus instituciones". Pero esta coordinación y concertación se plantea en el marco del capítulo III De la integración estatal en zonas de desarrollo. Es decir, se confunde coordinación con integración, la que se daría "directamente en las zonas de desarrollo agrario" (art. 77) y para tales efectos, el IDA "deberá crear una oficina regional en cada zona, la que contará con un director, el personal y recursos físicos necesarios para la ejecución del plan consagrado en su decreto constitutivo" (art. 78).

Se le asigna pues un papel protagónico al IDA, que se convierte en el responsable directo de la ejecución (se supone que de la integración y no del plan); pero, para amarrar aún más la cosa, se establece que su carta orgánica (decreto constitutivo en el texto) deberá incluir un plan. ¿Es factible acaso incluir un plan, de desarrollo agrario se subentiende, en la misma carta orgánica o constitutiva del nuevo IDA? Los planes cambian según los gobiernos de turno, no así las cartas orgánicas.

En cuanto a las funciones del IDA, en el art. 74 ya mencionado se dice que "será actividad ordinaria (lo que supone actividades extraordinarias, que no llegan a explicitarse) el tráfico (!) de tierras y esto significa "compra, venta, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación agraria". Es de suponerse que la tierra se maneja, se conserva o se renueva pero no se "desarrolla" ni se la "explota", tampoco un servicio puede ser hipotecado así nomás o desaparecería como tal.

Es preocupante que la falta de propiedad en la construcción de conceptos o la ambigüedad se dé en estos términos o en cuestiones elementales y todo para justificar la presencia de un nuevo instituto, el IDA, al que le competería ahora, según se deduce del párrafo anterior, no sólo adquirir y redistribuir la tierra, función que como IBR viene desarrollándola con grandes deficiencias y dificultades, sino también cuestiones como la compra/venta de insumos e implementos agrícolas así como los servicios necesarios para producir, con lo cual entraría en colisión con otras instituciones o, suplantaría las transacciones que se dan ordinariamente en el mercado.

Zonas de desarrollo ¿dónde?

El concepto de zonas de desarrollo también es vago. Por un lado se dice que "serán zonas de desarrollo aquellas áreas o regiones cuyas características agrícolas, de contexto social o infraestructura sean susceptibles de la realización de un plan idóneo para organizar la producción" (art.71). Por el otro, también se dice que "el desarrollo agrario deberá planearse y ejecutarse a través de zonas de desarrollo" (art. 72). No está claro cómo se identifican o delimitan las zonas de desarrollo, ¿el país se dividiría en zonas de desarrollo o existirían zonas de desarrollo susceptibles de planificación y zonas de no desarrollo o sin plan?

Cómo todo esto no es evidente, suponemos que el país se divide en zonas de desarrollo pero se hace caso omiso o se ignora el proceso de descentralización que se inicia, mal o bien, con la creación de 19 gobiernos departamentales, cuya función principal por ley es la coordinación para el desarrollo o, ¿para qué entonces fueron creadas?

Ahora bien si el concepto de zonas de desarrollo flaquea, el cómo administrar estas zonas está muy detallado aunque igual aparecen aquí contradicciones algo flagrantes. Por ejemplo, en el art. 78 se establece que el IDA "deberá crear una oficina regional en cada zona (se confunde ahora zona y región) y (...) en esa oficina tendrán también su personal todas las instituciones del sector público agrario, cuyo responsable deberá coordinar su actividad con el director (del IDA), quien ejercerá la representación de las diferentes instituciones cuando ello fuere necesario". Pero previamente, en el art. 74, se establece que estas instituciones apoyarán el proceso ya sea "en forma directa o a través de sus órganos dispuestos conforme a la planificación del país" (texto confuso por cierto, pero que daría pie a dos tipos de integración) y, en el siguiente párrafo, se aclara que "dichas instituciones deberán reorganizar sus estructuras administrativas para aportar personal, mobiliario y, en general, todo tipo de materiales necesarios".

O sea que, la reforma institucional parece estar concebida al sólo efecto de liquidar las sedes de las distintas dependencias públicas ya que éstas deberán de ahora en más funcionar en la oficina regional a ser creada por el IDA. Además, se establece un Consejo Zonal, presidido por el IDA e integrado por los responsables de todas las instituciones, más "cuatro representantes de los campesinos y empresas, quienes se reunirán semanalmente", etc. El sentido común nos dice que un código no entra en estos detalles, para eso están los convenios y reglamentos.

De la asistencia técnica en sus múltiples facetas.

Ahora bien, para profundizar en las contradicciones, veremos cómo se prescribe en el esbozo de Código Agrario una función importante como es la asistencia técnica. Para el caso de la transformación e industrialización se menciona que el IDA "deberá estructurar cursos, en asocio con las instituciones nacionales especializadas en este tipo de actividades (no se especifica cual), para suministrar a las familias campesinas los elementos suficientes para iniciar este proceso económico". Es de imaginarse que se trata aquí de la SNPP, que no se menciona en el texto pero ¿qué significa en asocio? y, ¿no se estarían aquí duplicando o complicando las funciones y la coordinación?

Más adelante se menciona que "cuando las instituciones encargadas del fomento y constitución de agroindustrias decidan instalar un complejo en una zona de desarrollo agrario deberán previamente haber elaborado una planificación agroindustrial" (art.91). O sea que la cosa se complica, ya que es de suponer que el MIC y el MAG deberán planificar y la SNPP y el IDA encargarse de la creación o instalación de los complejos agroindustriales. Con este tipo de planteamientos, se entiende por qué chillan los de la ARP. La propuesta de código resulta algo estatista y con ello algo anacrónica, de ahí las dudas sobre su viabilidad.

En lo que hace a la comercialización se repite el dilema ya que el "Estado" (¿quién en particular?) es responsable de "suministrar a las cooperativas comercializadoras todos los recursos técnicos, económicos y humanos para lograr la adecuada puesta en marcha de la comercialización" y también "deberá construir, en asocio con las empresas y demás instituciones todas las instalaciones necesarias para conservar los productos" (Art. 95). Sabido es que el MAG liquidó recientemente sus silos, convertidos en elefantes blancos por problemas de administración pero se pretende reincidir.

También el IDA, conjuntamente con el "Estado" (nuevamente la incógnita), "organizarán para las cooperativas comercializadoras, así como para todos los empresarios de las zonas de desarrollo, cursos tendientes al estudio y análisis de mercados, su trabajo dentro de ellos y la importancia del proceso, así como otros (cursos) conducentes a la preparación del personal idóneo para conducir la comercialización" (art. 95). Como se aprecia, en materia de comercialización no es evidente quien será la contraparte. Da la impresión que en el espíritu de los gestores del código, influye las indefiniciones en materia de reforma del MAG, de ahí que no se menciona a su Dirección de Comercialización. Pero, este proceder no es el apropiado ya que las incógnitas van sumando, y con ello retrocedemos, como los cangrejos.

En el art. 105 se menciona que se instalarán en forma

"descentralizada" Centros de Asistencia Técnica y Transferencia de Tecnología (CATTT), que, entre otros, "deberán colaborar con el IDA en todos los cursos, seminarios y actividades programadas para suministrar a los beneficiarios (...) elementos sobre la asistencia técnica y la transferencia". Nuevamente nos enfrentamos con indefiniciones en los roles, ¿quién crea estos CATTT y de quien dependen?, ¿quien colabora con quien, porqué, cómo y para qué? Son algunas cuestiones que deben explicitarse, aunque más no sea para el caso de la preparación de cursos y seminarios.

Y por último todo un capítulo De la capacitación campesina y empresarial que "irá desde el nivel de alfabetización hasta la formación consciente del papel que debe desempeñar como persona humana en la sociedad y el logro de conocimientos técnicos necesarios para conducir eficientemente su empresa" (art.107). Aquí, el beneficiario está ausente... y en el siguiente artículo se menciona que "esta capacitación debe lograr orientar al individuo hacia la formación de una conciencia crítica, una conciencia organizativa y al adiestramiento práctico del manejo de recursos y tecnología en un esquema empresarial y para ello el Departamento de Capacitación Campesina y Empresarial del IDA deberá utilizar todos los instrumentos educativos a su alcance" (art. 108).

Pues bien, ahora no sólo se pretende que el Estado, a través del IDA, fomente la "conciencia crítica", lo que no deja de ser relativamente ingenuo, sino también encontramos que el texto nos remite a una estructura inexistente, la del mismo IDA, que aún no ha sido diseñada pero que ya se presupone contiene a un Departamento de Capacitación "campesina y empresarial". ¿Requieren acaso los empresarios de los auspicios del Estado para capacitarse?

El desarrollo rural debería contribuir a reducir las desigualdades sociales, a compensar situaciones de discriminación y exclusión, de ahí también la preocupación en torno a los sujetos beneficiarios. De no ser así, los esfuerzos, incentivos y recursos seguirán concentrándose en determinados sectores mientras que, los reclamos campesinos seguirán aguardando. Es hora de revertir esta situación y aún estamos a tiempo.

El proyecto de Código Agrario tendrá aportes en el terreno de la jurisprudencia agraria, algo que los juristas deberán rescatar. Pero en el campo del desarrollo, la sola ingerencia de juristas no basta, de ahí quizás también las inconsistencias. Para enfrentarlas y superarlas conviene dejar de lado propuestas fundamentalistas, estatismo y liberalismo a ultranza y discutir a fondo las propuestas, desde el trasfondo o la intencionalidad subyacente hasta los conceptos y sus implicancias en términos estratégicos y operativos. El porvenir está en juego y no conviene seguir improvisando y

dilatando el tratamiento de una cuestión clave para el desarrollo rural: la reforma de una ley agraria que regule nuestra, hoy en día quebrantada, convivencia humana.

