



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO  
DE ECONOMIA, SOCIEDAD Y  
POLITICA  
DESARROLLO RURAL Y  
SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE TIERRAS EN LOS DEPARTAMENTOS  
DEL CHACO PARAGUAYO**

**RICARDO DANIEL SEGOVIA GONZALEZ**

Foz do Iguaçu  
2025

## **ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE TIERRAS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CHACO PARAGUAYO**

**RICARDO DANIEL SEGOVIA GONZALEZ**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.

Orientador: Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior

Foz do Iguaçu  
2025

RICARDO DANIEL SEGOVIA GONZALEZ

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE TIERRAS EN LOS  
DEPARTAMENTOS DEL CHACO PARAGUAYO:**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr Valdemar João Wesz  
Junior  
UNILA

---

Prof. Dra. Patricia Dos Santos Pinheiro  
UNILA

---

Prof. Dr. Dirceu Basso  
UNILA

Foz do Iguaçu, 27 de Junio de 2025.

Dedico este TCC a mi hermana Lorena  
Segovia que nunca dejo de apoyarme.  
Te quiero mucho

## AGRADECIMENTOS

En primer lugar, agradezco con todo mi cariño a mi hermana Lorena Segovia, por su presencia constante, su apoyo incondicional y el amor fraternal que siempre me inspiró a seguir adelante. A mi hermana Clara Segovia, por sus palabras de aliento, comprensión y fortaleza en los momentos en que más lo necesité. Agradezco a mis amigos por su apoyo incondicional a lo largo de este viaje, por siempre estar a mi lado en los momentos difíciles, brindándome fuerzas y motivación cuando más lo necesitaba.

Agradezco profundamente a mi madre, Lorenza González, por su amor, fortaleza y por estar siempre a mi lado, incluso en la distancia. Ella ha sido una fuente inagotable de inspiración, y su apoyo ha sido vital para llegar hasta aquí. A mis hermanos, por su compañía, apoyo y cariño incondicional a lo largo de este proceso. Cada uno de ustedes ha jugado un papel clave en mi vida, y sin su constante ánimo y amor, no hubiese sido posible llegar hasta este punto.

A mi compañera de todos los días, mi gatita Cumbia, que lamentablemente ya no está conmigo: su ternura, su silencio y su compañía fueron un bálsamo en los días difíciles, y su recuerdo vive conmigo en este camino que también le pertenece.

Dedico este trabajo también a los Orixás, que me acompañaron y fortalecieron espiritualmente a lo largo de esta jornada. A mis guías espirituales, que con su sabiduría y protección abrieron caminos y alejaron los temores. Su presencia ha sido crucial para mantenerme en paz y firme durante este largo proceso.

Agradezco sinceramente al Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior, por su orientación rigurosa y generosa, por creer en mi trabajo y guiarme con paciencia y respeto intelectual. Gracias a su dedicación y apoyo, este proyecto fue posible.

Mi gratitud a PROGRAD, por el auxilio financiero que me otorgaron, lo cual fue fundamental para continuar y concluir esta etapa. Agradezco igualmente a los profesores y colegas de carrera, en especial a mis colegas colombianos Shirley y Sara, con quienes compartí un camino enriquecedor de aprendizaje, interculturalidad y afecto. Cada uno de ustedes ha aportado algo invaluable a mi experiencia y crecimiento personal y académico.

Finalmente, extendo mi agradecimiento a la UNILA, Universidad

Federal de la Integración Latinoamericana, por acogerme y brindarme un espacio de crecimiento académico, político y humano. Este camino fue posible gracias a su propuesta integradora y transformadora. La oportunidad de estudiar en esta institución ha sido un honor, y me siento profundamente agradecido por todo lo aprendido y las puertas que se han abierto para mi futuro.

*El problema de la tierra  
es la madre de todas las  
desigualdades del país.*

***Tomas Palau***

## RESUMEN

Este estudio analiza el acceso y distribución de la tierra en el Chaco paraguayo (departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes), enfocándose en las políticas de titulación de tierras del Estatuto Agrario y el INDERT. El estudio identifica los principales desafíos en la implementación de estas políticas, como la burocracia, la falta de recursos, y los conflictos por la tenencia de tierras, que siguen afectando a las comunidades rurales. Aunque se han logrado avances, persisten problemas como la superposición de títulos y la escasa cobertura de servicios en la región. La investigación destaca la importancia de contar con profesionales capacitados en desarrollo rural para mejorar la ejecución de los programas y facilitar la integración de las comunidades. Además, señala la necesidad de digitalización de registros, mejor coordinación interinstitucional y presencia del Estado en puntos clave. El resultado principal es que, más allá de la existencia de normativas y recursos, el reto radica en la ejecución efectiva de las políticas, lo cual requiere la profesionalización de los procesos, la participación activa de las comunidades y el fortalecimiento de la infraestructura rural para garantizar el acceso equitativo a la tierra.

**Palabras clave:** Acceso a la tierra; Estatuto Agrario; Reforma agraria; distribución de tierras; Desarrollo rural.

## RESUMO

Este estudo analisa o acesso e a distribuição de terras no Chaco paraguaio (departamentos de Alto Paraguai, Boquerón e Presidente Hayes), com foco nas políticas de titulação de terras do Estatuto Agrário e do INDERT. O estudo identifica os principais desafios na implementação dessas políticas, como a burocracia, a falta de recursos e os conflitos pela posse de terras, que continuam afetando as comunidades rurais. Embora tenham sido feitos avanços, persistem problemas como a sobreposição de títulos e a escassa cobertura de serviços na região. A pesquisa destaca a importância de contar com profissionais capacitados em desenvolvimento rural para melhorar a execução dos programas e facilitar a integração das comunidades. Além disso, aponta a necessidade de digitalização dos registros, melhor coordenação interinstitucional e presença do Estado em pontos chave. O resultado principal é que, além da existência de normativas e recursos, o desafio está na execução efetiva das políticas, o que requer a profissionalização dos processos, a participação ativa das comunidades e o fortalecimento da infraestrutura rural para garantir o acesso equitativo à terra.

**Palavras-chave:** Acesso à terra; Estatuto Agrário; Reforma agrária; Redistribuição de terras; Desenvolvimento rural.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Línea de tiempo de la evolución de la Titulación en Paraguay .....	28
Ilustración 2 : Proyección del Programa de Titulación Masiva .....	34

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Región Occidental del Paraguay .....	19
Mapa 2 - Departamento de Presidente Hayes. ....	21
Mapa 3 - Departamento de Boquerón .....	23
Mapa 4 - Departamento de Alto Paraguay .....	25

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografía 1 – Producción ganadera familiar - Nueva Mestre – Presidente Hayes ...	22
Fotografía 2- Primera Adjudicación Masiva (Proceso para la titulación) en Nueva Mestre - Chaco .....	37
Fotografía 3 Visita a la sede la CAH de Villa Hayes - Chaco .....	43
Fotografía 4 Entrevista con la beneficiaria Gladys Mora de Nueva Mestre .....	46
Fotografía 5 Acto de entrega de 500 adjudicaciones de tierra a los beneficiarios de Nueva Mestre en marzo 2025. ....	48
Fotografía 6 Entrevista con el Prof. Ing. Aquino de UNA.....	53
Fotografía 7 Entrevista con el Prof. Abg. Isasio Cuevas de la UNA .....	55
Fotografía 8 Entrevista con la Prof. Abg. Patricia Cabrera de la Universidad Metropolitana de Asunción .....	57
Fotografía 9 Encuentro con el Presidente de la INDERT Econ. Francisco Ruiz Díaz	62

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Títulos otorgados en el Chaco desde 2016 -2022 .....	38
Tabla 2 Superficie en hectáreas afectadas en el Chaco desde 2016-2022 .....	40
Tabla 3 Créditos otorgados por la CAH en el Chaco desde 2016 a 2023 .....	42

## LISTA DE ABREVIATURA Y SIGLAS

BM	Banco Mundial
BPM	Barrido Predial Masivo
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
ILAESP	Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
SIRT	Sistema de Información de Recursos de la Tierra
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas
UNILA	Universidad Federal de la Integración Latinoamericana

## INDICE

1 INTRODUCCIÓN.....	12
2 METODOLOGÍA .....	14
3 ANALISIS DEL DATOS.....	16
4 DATOS CUANTITATIVOS SOBRE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO.....	38
5 INVESTIGACIÓN DE CAMPO: QUE DICEN LOS ENTREVISTADOS.....	45
6 DESAFÍOS Y BARRERAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA SEGÚN LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	66
7 CONCLUSION .....	76
APENDICE A – ENTREVISTA CON GLADYS MORA, PRESIDENTA DE LA COMISIÓN VECINAL DE DESARROLLO Y FOMENTO EN NUEVA MESTRE.....	85
APENDICE B – ENTREVISTA CON MARIA VICTORIA, EN PROCESO DE TITULACION EN NUEVA MESTRE.....	87
APENDICE C – ENTREVISTA CON ABG. NELSO BARBOZA EN PROCESO DE TITULACION EN BOQUERON.....	89
APENDICE D – ENTREVISTA CON PROF. ING. EMILIO AQUINO GAONA DE LA UNA .....	90
APENDICE E – ENTREVISTA CON PROF. ABG. ISASIO CUEVAS DE LA UNA.....	92
APENDICE F – ENTREVISTA CON PROF. ABG. PATRICIA CABRERA DE LA UMA.....	94
APENDICE G – ENTREVISTA CON EL SOCIÓLOGO ABEL ARECO DE LA ONG BASE IS.....	95
APENDICE H – ENTREVISTA CON LA COORDINADORA LIDIA RUIZ DE LA ONG TIERRAVIVA....	97
APENDICE I – ENTREVISTA CON INDERT.....	98
APENDICE J – ENTREVISTA CON LA ABOGADA MIRIAN PÉREZ DEL CAH .....	100

## 1 INTRODUCCIÓN

La distribución y acceso a la tierra en Paraguay son temas de gran relevancia histórica, política y social, configurando un escenario agrario donde las desigualdades de tenencia de tierras y los conflictos por su posesión han marcado profundamente el desarrollo rural. Paraguay, con una larga tradición agrícola, enfrenta desde hace décadas el desafío de garantizar un acceso justo a la tierra para las comunidades rurales, muchas de las cuales carecen de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (Rivarola, 2012). En este contexto, el Estatuto Agrario y el rol del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) constituyen elementos clave en la implementación de políticas de redistribución de tierras, con el objetivo de corregir la alta concentración de tierras y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales (INDERT, 2020).

El Estatuto Agrario, promulgado como marco legal para promover la justicia agraria, busca proporcionar una base jurídica para asegurar que todos los habitantes del país tengan la posibilidad de acceder a la tierra como un medio para lograr una vida digna y productiva (Ley N.º 1.863/2002). Sin embargo, la implementación de esta legislación enfrenta múltiples desafíos, desde la burocracia y la falta de recursos hasta la presencia de intereses de grandes propietarios (Palau, 2014). El Estatuto Agrario se propone como una herramienta que, en teoría, debería mitigar las desigualdades agrarias en Paraguay, pero en la práctica encuentra obstáculos significativos en su aplicación.

Por otro lado, el INDERT es la institución encargada de ejecutar la adjudicación y redistribución de tierras, cumpliendo una función vital en la ejecución del Estatuto Agrario (INDERT, 2021). El INDERT fue creado con el objetivo de facilitar el acceso a la tierra para las familias rurales que no poseen medios propios para adquirir tierras, y actúa como intermediaria en la compra y adjudicación de terrenos (Benítez, 2018). En este sentido, el trabajo analizará los programas de acceso a la tierra promovidos por el INDERT, los requisitos y procedimientos necesarios para que una familia pueda solicitar tierras y los resultados obtenidos hasta el momento.

Este estudio se centrará en los tres departamentos del Chaco Paraguayo: Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes. La inclusión de estos tres departamentos permite un análisis más integral de las políticas de titulación de tierras implementadas por el INDERT en la región. Al ampliar el alcance geográfico de la

investigación, se podrá realizar un análisis comparativo entre las dinámicas sociales, económicas y ambientales de cada departamento, considerando las especificidades de cada área y los distintos impactos de las políticas de titulación en las comunidades rurales.

## 1.1 OBJETIVOS

Analizar el impacto de la adjudicación y distribución de tierras en el Chaco paraguayo, que abarca los tres departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, considerando su contribución al acceso equitativo a la tierra, la mejora de la seguridad jurídica y el fortalecimiento socioeconómico de las comunidades beneficiarias.

## 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) Examinar el marco legal y normativo del Programa de Regularización Jurídica de Tierras en el contexto del Estatuto Agrario y las políticas implementadas por el INDERT, destacando su relevancia para el desarrollo rural.

b) Identificar los procedimientos administrativos y requisitos establecidos por el INDERT para la implementación del programa en el Chaco, evaluando su efectividad y accesibilidad para las familias beneficiarias.

c) Analizar las barreras y desafíos enfrentados durante la implementación del programa, como problemas administrativos, conflictos por la tenencia de tierras y limitaciones de infraestructura en la región.

d) Proponer recomendaciones y estrategias para optimizar la ejecución de programas de titulación de tierras en el Chaco, basadas en los hallazgos del estudio, con el fin de garantizar una mayor equidad y efectividad en el acceso a la tierra.

## 2 METODOLOGÍA

El presente estudio adopta un enfoque metodológico mixto, articulando técnicas cualitativas y cuantitativas con el propósito de analizar la implementación del Programa de Regularización Jurídica de Tierras y, en particular, el Programa de Titulación Masiva desarrollado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el Chaco paraguayo. Esta combinación metodológica permite abordar tanto los marcos normativos e institucionales como las percepciones subjetivas de los actores involucrados, facilitando así una comprensión integral del proceso de titulación.

### 2.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva, dado que pretende caracterizar el funcionamiento de las políticas de adjudicación de tierras, identificar sus principales obstáculos y evaluar los efectos concretos sobre las comunidades beneficiarias. Según Ocampos (2020, p. 68), “la naturaleza exploratoria de estos estudios es clave para mapear prácticas institucionales poco documentadas y visibilizar experiencias sociales subalternas en torno al acceso a la tierra”.

### 2.2 DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA Y JUSTIFICACIÓN

Aunque el foco central del análisis se ubica en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, se consideran también referencias generales sobre la Región Oriental para contrastar el grado de avance en los procesos de regularización entre ambas regiones. Mientras que en la Región Oriental el 75% de las colonias públicas ya cuentan con algún tipo de titulación (INDERT, 2023), en el Chaco paraguayo esta cifra es inferior al 35 %, revelando así una brecha estructural que justifica el recorte regional de esta investigación (BASE IS, 2020).

## 2.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la recolección de datos, se emplearán tanto fuentes primarias como fuentes secundarias, garantizando un análisis integral del fenómeno estudiado. Entre ellas se incluyen:

- Documentos legales, como la Ley N.º 1863/2002 (Estatuto Agrario) y normativas del INDERT, que regulan la adjudicación y titulación de tierras.
- Informes oficiales del INDERT que proporcionan datos sobre la distribución de tierras en el Chaco Paraguayo.
- Informes oficiales y datos recopilados del Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la regularización de tierras.
- Informes oficiales y datos recopilados del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), sobre el desarrollo rural en el Chaco.
- Entrevistas con actores clave del proceso de titulación con el objetivo de conocer experiencias directas sobre los desafíos y oportunidades que presenta la titulación de tierras en la región.

## 2.4 RECOLECCIÓN DE DATOS:

El proceso de recolección de datos se basará en el análisis documental de fuentes gubernamentales y académicas, complementado con 10 entrevistas semiestructuradas con actores clave del proceso de titulación. Entre los entrevistados, se habló con la señora Gladys Mora, Presidenta de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento de Nueva Mestre; la señora María Victoria, miembro de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento de Nueva Mestre; con el abogado Nelson Barboza, en proceso de adjudicación de la zona de Boquerón; con el profesor ingeniero en Ecología Humana, Emilio Aquino Gaona de la Universidad Nacional de Asunción; con el profesor de Derecho Agrario abogado Isasio Cuevas de la Universidad Nacional de Asunción; con la profesora abogada en Litigio Agrario en la región del Chaco Patricia Cabrera de la Universidad Metropolitana de Asunción; con el sociólogo Abel Areco director ejecutivo de la ONG BASE IS; con la coordinadora Lidia Ruiz de la ONG TIERRAVIVA; con los responsable autorizados por el profesor economista Francisco Ruiz Diaz presidente del INDERT; y con la abogada Mirian

Pérez del CAH – Villa Hayes. Según Rojas (2016), "el uso de entrevistas cualitativas en estudios sobre política agraria permite capturar percepciones y testimonios que no pueden ser reflejados exclusivamente en datos estadísticos".

## 2.5 ANÁLISIS DE DATOS

Para interpretar los resultados, se empleará una estrategia de análisis cualitativo y cuantitativo. En primer lugar, se analizarán los testimonios de los beneficiarios y funcionarios mediante una metodología de codificación temática, identificando patrones recurrentes en la implementación del programa (Ocampos, 2020). En segundo lugar, se realizará un análisis cuantitativo sobre el impacto del programa, evaluando indicadores como la cantidad de títulos otorgados, el tiempo de regularización y la cantidad de beneficiarios atendidos.

Este enfoque combinado permitirá ofrecer una visión más completa sobre el proceso de regularización de tierras en el Chaco, proporcionando evidencias tanto numéricas como narrativas para la formulación de recomendaciones de políticas públicas más eficientes y equitativas.

### 3 BREVE CONTEXTO AGRÁRIO DEL PARAGUAY Y DEL CHACO

## BREVE CONTEXTO AGRARIO DEL PARAGUAY Y DEL CHACO

### 3.1 EL ACCESO A LA TIERRA EN PARAGUAY: MARCO NORMATIVO, POLÍTICAS DE TITULACIÓN Y SU APLICACIÓN EN EL CHACO

El acceso a la tierra en Paraguay es un tema central en la configuración del desarrollo rural y la estructura socioeconómica del país. Desde la época colonial, la concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios fue una constante que generó desigualdades profundas y conflictos territoriales. Este problema se agravó con la consolidación del modelo latifundista, que marginó a comunidades indígenas y pequeños agricultores, limitando sus oportunidades de acceso a tierras productivas (INDART, 2001; 2012).

A lo largo del siglo XX, el Estado paraguayo implementó diversas políticas de colonización con el objetivo de fomentar la ocupación del territorio y la explotación de recursos naturales. Sin embargo, estas iniciativas favorecieron principalmente a grupos económicos poderosos y a comunidades extranjeras establecidas en el país, como los menonitas en el Chaco, mientras que los sectores más vulnerables han continuado sin acceso formal a la propiedad de la tierra.

Según Palau (2014), la estructura agraria en Paraguay ha estado históricamente marcada por una distribución desigual, donde el acceso a la tierra ha sido condicionado por factores políticos y económicos, dejando a miles de campesinos sin título de propiedad. La Guerra del Chaco (1932–1935) marcó un punto de inflexión en la ocupación del Chaco paraguayo. Tras el conflicto con Bolivia, el gobierno promovió la colonización de esta vasta región para consolidar su soberanía, lo que llevó a la creación de asentamientos militares y agrícolas. Durante la segunda mitad del siglo XX, se establecieron colonias menonitas y se formaron cooperativas agropecuarias que transformaron el Chaco en un polo productivo ganadero, aunque la distribución de tierras siguió siendo desigual (BANCO MUNDIAL, 2019).

En respuesta a estas problemáticas, en 2002 se aprobó el Estatuto Agrario (Ley n.º 1863/2002), un marco normativo destinado a regular la redistribución de tierras y garantizar el acceso equitativo para las poblaciones rurales. Posteriormente, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) asumió el rol de ejecutar estas políticas, con enfoque en la adjudicación y titulación de tierras fiscales a familias

campesinas y comunidades indígenas (INDERT, 2020).

A pesar de estos avances normativos, el proceso de titulación enfrenta múltiples desafíos, como la burocracia administrativa, la falta de infraestructura en las zonas de colonización y la resistencia de sectores económicos que buscan mantener la concentración de tierras (FAO, 2021). De acuerdo con Ocampos (2020, p. 71), “el acceso a la tierra en Paraguay no solo está condicionado por el marco legal, sino también por factores estructurales, como la presión de grupos empresariales y la falta de acceso a financiamiento por parte de los pequeños productores”.

En este sentido, el Programa de Regularización Jurídica de Tierras, también conocido como Titulación Masiva de Tierras, ha sido una iniciativa clave del INDERT para otorgar seguridad jurídica a comunidades que ocupan tierras sin títulos formales, lo que les permite acceder a créditos productivos y mejorar su calidad de vida.

### 3.2 EL CHACO PARAGUAYO

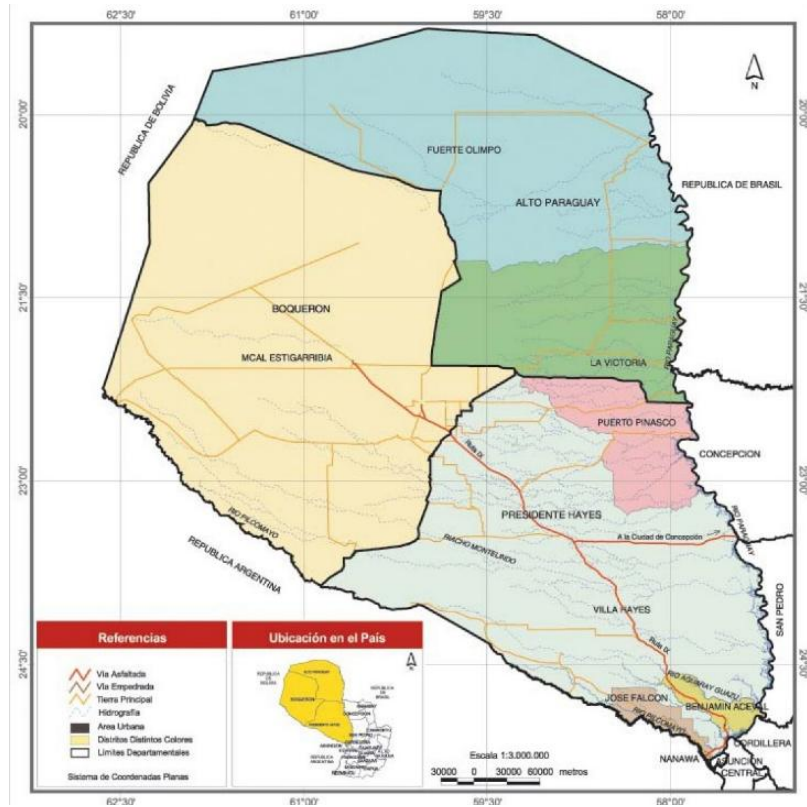
El Chaco paraguayo (Mapa 1), también conocido como Región Occidental, constituye una de las áreas geográficas más extensas y estratégicas del país. Ocupa aproximadamente 246.925 km<sup>2</sup>, lo que representa cerca del 60% del territorio nacional, pero alberga apenas alrededor del 3% de la población paraguaya (DGEEC, 2022). La región Oriental, con sus condiciones naturales subtropicales, es contrastante con el Chaco, caracterizado por su clima semiárido y condiciones mucho más desafiantes para el asentamiento humano y la agricultura. La región Oriental se caracteriza por su clima subtropical, con abundantes bosques y cursos de agua. Sus suelos fértiles favorecen el crecimiento agrícola, y las praderas y elevaciones menores a 1.000 metros sobre el nivel del mar completan su paisaje. En cambio, el Chaco, que corresponde a la región Occidental, es una extensa planicie semiárida y seca, parte de un ecosistema más grande denominado Gran Chaco sudamericano. Esta área se distingue por sus bosques bajos y espinosos, bajas precipitaciones y una densidad poblacional mucho más baja. Las condiciones de aridez y la escasez de recursos naturales en el Chaco han influido en sus transformaciones territoriales, a diferencia de la región Oriental, que es más propensa a la agricultura y el asentamiento humano debido a su clima más favorable (Vázquez, 2013, p. 45).

En las últimas décadas, ha sido escenario de una intensa dinámica de cambio en el uso del suelo, con un aumento significativo de la ganadería extensiva, impulsada principalmente por inversionistas nacionales y extranjeros. El principal atractivo

productivo del Chaco ha sido la producción de ganado vacuno, que, junto con el aumento de otras commodities agropecuarias, experimentó un incremento en su precio internacional debido a la expansión mundial de la demanda de carne. Este aumento en los precios hizo viable la producción de ganado en ecosistemas marginales, favoreciendo su explotación comercial en regiones como el Chaco, que, a pesar de sus condiciones difíciles, pudo adaptarse a las demandas del mercado global (Oyhantçabal Benelli, Figueredo Rolle, Sabia Suárez y Wesz Junior, 2013, p. 8).

El aumento de la ganadería extensiva, promovida tanto por inversionistas nacionales como internacionales, ha transformado el paisaje del Chaco, creando nuevas dinámicas territoriales que incluyen la construcción de infraestructura como caminos y cercados para el ganado, lo que ha generado tanto beneficios económicos como impactos ambientales. Esta transformación, aunque generadora de riqueza, también ha exacerbado los conflictos relacionados con la tenencia y acceso a la tierra, así como los problemas medioambientales, como la deforestación acelerada y la sobreexplotación de los recursos naturales. El Mapa 1, que muestra la región Occidental, destaca los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, áreas clave para comprender la distribución geográfica del Chaco.

#### Mapa 1 - Región Occidental del Paraguay

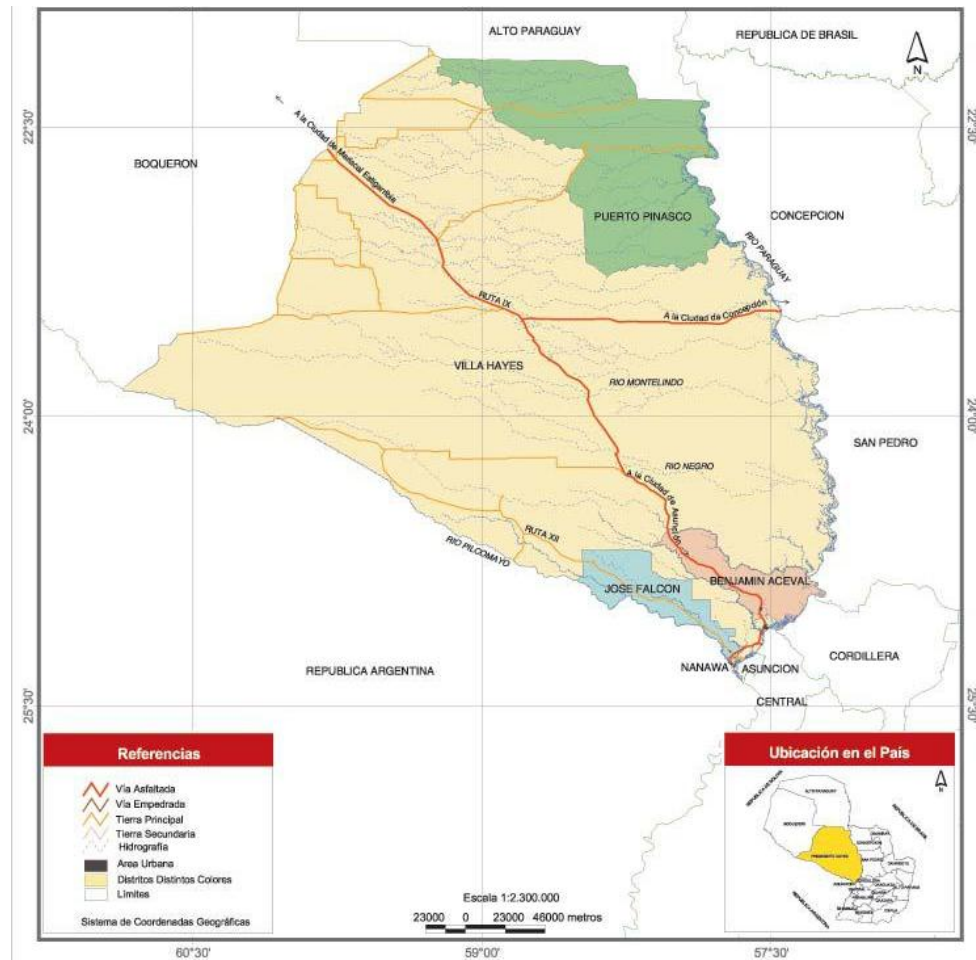


Fuente: DGEEC (2015).

### 3.2.1 Departamento de Presidente Hayes.

El departamento de Presidente Hayes (Mapa 2) desempeña un papel estratégico dentro del proceso de expansión territorial y productiva del Chaco paraguayo. Con una superficie aproximada de 72.907 km<sup>2</sup>, representa el segundo departamento más extenso del país, abarcando una parte significativa de la Región Occidental (DGEEC, 2022). Su ubicación geográfica y características agroecológicas lo convierten en un espacio clave para la ganadería extensiva, la agricultura mecanizada y los proyectos de desarrollo rural.

Mapa 2 - Departamento de Presidente Hayes.



Fuente: DGEEC (2015).

Históricamente, esta región fue fundamental durante la Guerra del Chaco (1932–1935), cuando sirvió como base estratégica del ejército paraguayo. Posteriormente, el Estado impulsó políticas de colonización y expansión productiva con el objetivo de consolidar la ocupación del territorio y fomentar la actividad agropecuaria (INDART, 2001). En este contexto, la presencia del Estado se manifestó principalmente a través del impulso de asentamientos agrícolas y de la creación de colonias para garantizar la soberanía nacional y aprovechar el potencial productivo del suelo chaqueño.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el establecimiento de colonias menonitas y la implementación de asentamientos campesinos transformaron significativamente la dinámica territorial y productiva de Presidente Hayes. Estos grupos, con fuerte orientación hacia la autosuficiencia y la organización comunitaria, impulsaron la expansión de la ganadería y el cultivo de productos como caña de azúcar y maíz, generando

una economía rural más diversificada (PALAU, 2014).

El desarrollo de infraestructura vial ha sido determinante en la integración del departamento con el resto del país. La construcción de la Ruta Transchaco, así como la pavimentación de caminos secundarios y puentes, mejoraron la conectividad con Asunción y otros polos económicos, facilitando el comercio, el acceso a servicios y la atracción de inversiones agroindustriales (INDERT, 2020).

Sin embargo, persisten desafíos importantes. El acceso desigual a servicios básicos como salud, educación y agua potable, sumado a los problemas de regularización de tierras y la presión sobre los ecosistemas, siguen limitando el desarrollo sostenible de la región (FAO, 2021). El modelo ganadero dominante ha favorecido la concentración de la tierra en grandes estancias, mientras comunidades campesinas e indígenas enfrentan inseguridad jurídica y dificultades para acceder a programas de financiamiento o asistencia técnica (OCAMPOS, 2020).

Fotografía 1 – Producción ganadera familiar - Nueva Mestre – Presidente Hayes

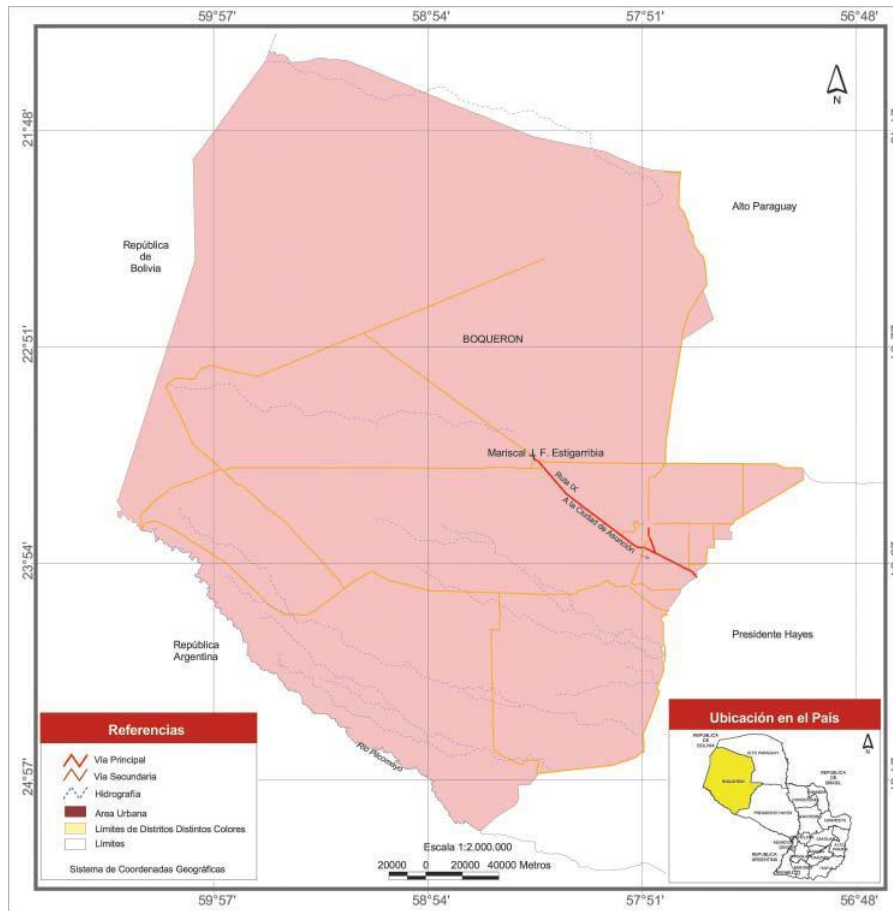


Fuente: Investigación de campo (2025)

### 3.2.2 Departamento de Boquerón.

El departamento de Boquerón (Mapa 3), ubicado en el noroeste de la Región Occidental, es el más extenso del Paraguay, con una superficie aproximada de 91.669 km<sup>2</sup>, lo que representa más del 22 % del territorio nacional (DGEEC, 2022). Limita al norte con Alto Paraguay, al este con Presidente Hayes, al sur con el río Pilcomayo (frontera con Argentina) y al oeste con Bolivia. Su capital, Filadelfia, fue fundada por inmigrantes menonitas en 1930 y ha sido el epicentro del desarrollo agropecuario de la región.

### Mapa 3 - Departamento de Boquerón



Fuente: DGEEC (2015).

La llegada de los colonos menonitas en la década de 1930 marcó un hito en la historia del Chaco. Estos migrantes trajeron consigo técnicas modernas de agricultura y ganadería, que transformaron profundamente la economía local. Introdujeron cultivos como el trigo, el maíz y la soja, además de consolidar un modelo de ganadería intensiva basado en la eficiencia tecnológica. Según Palau (2014), el impulso agropecuario de los menonitas en Boquerón permitió la creación de una economía regional sólida, que se expandió rápidamente a través de la introducción de tecnologías agrícolas modernas.

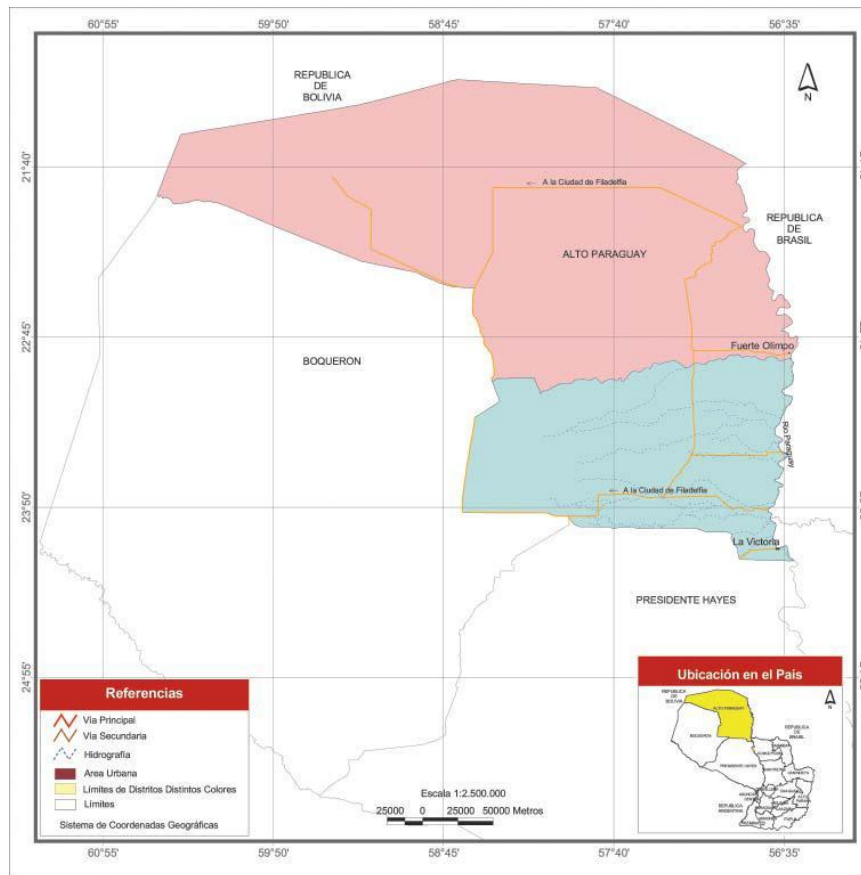
Este modelo productivo convirtió a Boquerón en uno de los motores económicos del país. No obstante, su consolidación también reprodujo un patrón de concentración de tierras en manos de colonias menonitas y empresarios agroexportadores, en detrimento del acceso de comunidades indígenas y campesinas a tierras fértiles. La estructura agraria del Chaco refleja una marcada desigualdad, donde grandes extensiones de tierra están en manos de actores económicos nacionales y extranjeros, mientras que los pequeños productores enfrentan restricciones para formalizar la tenencia (FAO, 2021).

El desarrollo de infraestructura ha tenido un impacto significativo, la Ruta Transchaco y la pavimentación de caminos secundarios han mejorado la conexión entre Boquerón y los principales centros económicos del país. El departamento ha sido escenario de diversas iniciativas orientadas al desarrollo regional, en cooperación con organismos internacionales. Entre ellas se destacan programas de acceso a agua potable, construcción de escuelas rurales y proyectos de agricultura sostenible. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la preservación ambiental, la gestión adecuada de los recursos naturales y la necesidad de mejorar la equidad territorial (OPS, 2023)(STP, 2017).

### 3.2.3 Departamento de Alto Paraguay

El departamento de Alto Paraguay (Mapa 4), ubicado en el extremo norte de la Región Occidental del país, es el menos poblado y uno de los más extensos del Paraguay. Con una superficie de aproximadamente 82.349 km<sup>2</sup>, representa cerca del 20 % del territorio nacional, pero alberga menos del 1% de la población total, lo que evidencia su carácter disperso y predominantemente rural (DGEEC, 2022). Limita al norte y oeste con Bolivia, al este con el departamento de Boquerón, y al sur con Presidente Hayes. Su capital, Fuerte Olimpo, fue fundada en 1844 y desempeñó un papel estratégico durante la colonización y ocupación del Chaco (INE, 2024).

## Mapa 4 - Departamento de Alto Paraguay



Fuente: DGEEC (2015).

La colonización de Alto Paraguay se intensificó tras la Guerra del Chaco (1932–1935), cuando el Estado paraguayo promovió la ocupación del territorio chaqueño como una medida para asegurar la soberanía nacional. No obstante, fue a partir de la llegada de colonos menonitas en la década de 1960 que se consolidaron las bases para un desarrollo agropecuario más organizado. Estos grupos introdujeron tecnologías modernas, organizaron cooperativas y diversificaron la producción con cultivos como maíz y pasturas destinadas a la ganadería extensiva. Según Palau (2014), la presencia de los menonitas fue fundamental para la modernización de la producción agrícola en Alto Paraguay, especialmente en la agricultura y ganadería.

A pesar de estos avances, Alto Paraguay enfrenta severas limitaciones estructurales. Su aislamiento geográfico, la falta de infraestructura vial, la escasa presencia estatal y la fragilidad institucional han limitado históricamente el acceso a servicios básicos, educación, salud y mecanismos de financiamiento rural. La precariedad de caminos, especialmente durante la temporada de lluvias, dificulta la circulación de bienes y personas,

profundizando la exclusión de las comunidades más alejadas.

Uno de los principales desafíos del departamento es la desigual distribución de la tierra. En las zonas con mayor potencial productivo, la tierra se encuentra altamente concentrada en manos de grandes propietarios y empresas agroexportadoras, lo que restringe el acceso de comunidades indígenas y pequeños productores. Esta situación ha generado conflictos territoriales y ha obstaculizado el arraigo rural (TIERRAVIVA, 2013).

A pesar de su baja densidad poblacional, Alto Paraguay posee recursos naturales de alto valor ecológico, incluyendo áreas protegidas como el Parque Nacional Defensores del Chaco y el Pantanal paraguayo, lo que representa un potencial estratégico para el desarrollo sostenible basado en el ecoturismo, la producción forestal responsable y la gestión participativa de los recursos.

### 3.3 EL ESTATUTO AGRARIO

El Estatuto Agrario en Paraguay constituye el conjunto de normas jurídicas que regulan la distribución, uso y tenencia de la tierra con el fin de promover una reforma agraria orientada a la equidad social, la seguridad jurídica y el desarrollo rural sostenible. Establecido inicialmente por la Ley n.º 854/63 y actualizado posteriormente mediante la Ley n.º 1.863/02, este cuerpo legal define los principios y procedimientos mediante los cuales el Estado garantiza el acceso a la tierra a sectores históricamente marginados, como campesinos y comunidades indígenas (PARAGUAY, 2002).

El marco legal del Estatuto Agrario contempla una serie de instrumentos que permiten la adjudicación de tierras fiscales, la creación de colonias agrícolas, la regularización de asentamientos y la titulación de predios rurales. Asimismo, establece las competencias del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), como órgano encargado de ejecutar la política de reforma agraria en el país (INDERT, 2020). A través de mecanismos como el censo agrario, el catastro rural y la mensura judicial, el INDERT puede intervenir legalmente en procesos de ordenamiento territorial, recuperación de tierras malhabidas <sup>1</sup> y legalización de asentamientos rurales.

Este marco normativo se inscribe en el mandato constitucional establecido

---

<sup>1</sup> **Tierras malhabidas** se refiere a aquellas tierras adquiridas de manera ilegal, fraudulenta o injusta, sin cumplir con las normativas legales. Durante la dictadura de Stroessner (1954-1989), miles de hectáreas de tierras públicas fueron otorgadas irregularmente a aliados del régimen, lo que resultó en la concentración de tierras en manos de una élite y dejó a las comunidades campesinas e indígenas sin acceso a la tierra (COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA DEL PARAGUAY, 2008).

en el artículo 114 de la Constitución Nacional de 1992, que reconoce la función socioeconómica de la tierra y la obligación del Estado de implementar una política de reforma agraria integral basada en la justicia social, la equidad y la sostenibilidad ambiental (PARAGUAY, 1992).

La relevancia del Estatuto Agrario para el desarrollo rural radica en su capacidad de garantizar el acceso justo a la tierra como base para la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la consolidación de comunidades rurales sostenibles. Al proporcionar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, el Estatuto permite que los beneficiarios accedan a servicios básicos, créditos productivos y programas de asistencia técnica, lo cual fortalece la agricultura familiar y promueve el arraigo en el campo (BAUMEISTER, 2010).

El Estatuto Agrario vigente, en sus artículos 42 al 61, establece las condiciones legales para la adjudicación de tierras fiscales, definiendo con claridad quiénes pueden ser beneficiarios, cuál es el procedimiento administrativo y cuáles son las obligaciones que deben cumplirse antes de obtener el título definitivo de propiedad.

De acuerdo con el Artículo 42, los beneficiarios directos deben ser personas físicas paraguayas mayores de edad, con ingresos provenientes de actividades agropecuarias, que no sean propietarias de otras tierras o que posean parcelas menores a 10 hectáreas en la Región Oriental o 20 hectáreas en la Occidental. La ley prioriza a pequeños productores rurales, comunidades campesinas e indígenas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El procedimiento legal para la adjudicación, descrito entre los Artículos 46 al 50, comprende una serie de etapas: la presentación de la solicitud, la verificación de los requisitos por parte del INDERT, la mensura del terreno y, finalmente, la emisión de una resolución administrativa que otorga la adjudicación de manera provisional por un período de cinco años. Durante este tiempo, el beneficiario debe demostrar el uso productivo y sustentable de la parcela, cumpliendo con la función social y económica de la tierra conforme al Artículo 114 de la Constitución Nacional (Paraguay, 1992).

Según lo dispuesto en el Artículo 54, durante este período, la tierra adjudicada no puede ser vendida, arrendada ni transferida bajo ninguna modalidad. Solo después de demostrar el cumplimiento de los requisitos, el beneficiario podrá solicitar el título definitivo de propiedad. En este punto, el Artículo 56 establece que el INDERT deberá realizar una nueva verificación técnica y legal antes de emitir el título formal.

Finalmente, los Artículos 58 al 61 detallan las causales por las cuales el INDERT puede revocar la adjudicación: abandono del terreno, incumplimiento del uso productivo, arrendamiento no autorizado, o enajenación irregular. En estos casos, se garantiza el derecho a la defensa en un procedimiento administrativo previo a la revocación.

Como señala Ocampos (2020), “la regulación contenida en el Estatuto Agrario establece un enfoque garantista, pero exige una institucionalidad activa y transparente para evitar abusos o desvíos de la finalidad social de la reforma agraria”.

### 3.3.1 Evolución normativa de la titulación agraria en Paraguay (1940–2025)

La historia de la titulación agraria en Paraguay ha transitado por diversas etapas institucionales y normativas, iniciando en 1940 con el Primer Estatuto Agrario (IRA), como muestra en la Ilustración 1 de la línea de tiempo de la Titulación. En esta primera etapa, se establece un régimen de titulación individual o familiar, condicionado al cumplimiento previo de residencia efectiva y al pago íntegro antes de la inscripción definitiva, consolidando un esquema de propiedad plena (INDERT, 2025).

Ilustración 1: Línea de tiempo de la evolución de la Titulación en Paraguay



Fuente: Elaboración propia, 2025.

En 1963, con la promulgación de la Ley N.º 854/63, se crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR), marcando un cambio hacia un modelo institucional de adjudicaciones con plazos y restricciones. Se incorpora la figura de la propiedad asociativa y se establecen límites temporales para la transferencia de tierras adjudicadas (Paraguay, 1963).

Posteriormente, la Constitución Nacional de 1992, en su artículo 114, reconoce el papel socioeconómico de la tierra y ordena la implementación de una reforma

agraria integral. Este principio constitucional dio marco a transformaciones legales posteriores (Paraguay, 1992).

En el año 2002, la Ley N.º 1.863/02, actual Estatuto Agrario, introduce la adjudicación provisional con un plazo de cinco años, admite la titulación colectiva y agrega la figura de la hipoteca productiva, articulando mecanismos de garantía para la producción agropecuaria (Paraguay, 2002).

La institucionalidad se modifica en 2005 con la creación del INDERT mediante la Ley N.º 2.546/05, que sustituye al IBR y centraliza las competencias en materia de censos, mensura y catastro, fortaleciendo la capacidad operativa del Estado en el área agraria (Paraguay, 2005).

Con el objetivo de acelerar los procesos de titulación, en 2023 se despliega la estrategia del Barrido Predial Masivo (BPM), una metodología que combina la mensura y el censo para realizar titulaciones masivas apoyadas por el Sistema de Información Rural Territorial (SIRT) (INDERT, 2023).

Finalmente, en 2025, la Resolución INDERT N.º 1493/2025 regula el procedimiento del BPM y establece coordinaciones descentralizadas para ampliar la cobertura de titulación en todo el país, dando un paso decisivo hacia la democratización del acceso a la tierra (INDERT, 2025).

## 2.3 INSTITUTO NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA

En el marco de la política agraria paraguaya, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) constituye el principal órgano responsable de ejecutar las disposiciones contenidas en el Estatuto Agrario. Su creación responde a la necesidad de contar con una entidad descentralizada, dotada de autonomía técnica y administrativa, capaz de conducir procesos complejos de reforma agraria, colonización y regularización de tierras en el país. El INDERT fue establecido mediante la Ley N.º 2.546/05, como continuador legal del Instituto de Bienestar Rural (IBR), y se le asignaron funciones ampliadas y estratégicas para el desarrollo rural (PARAGUAY, 2005).

Desde el punto de vista normativo, el INDERT actúa en el marco de la Ley N.º 1.863/02 – Estatuto Agrario, que le otorga competencias para realizar censos, catastros, mensuras y adjudicación de tierras, así como para recuperar tierras mal habidas y formalizar asentamientos campesinos. Entre sus atribuciones se encuentran también la

promoción de políticas de desarrollo rural integral, con enfoque territorial y participativo (INDERT, 2020).

Uno de los ejes más relevantes de la actuación del INDERT es el Programa de Regularización Jurídica de Tierras, mediante el cual se busca otorgar seguridad jurídica a los ocupantes históricos de tierras públicas, consolidando así su permanencia y fomentando la inversión productiva. Este programa cobra particular importancia en zonas como el Chaco paraguayo y las colonias agrícolas del interior del país, donde persisten altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

La relevancia del INDERT para el desarrollo rural radica en su capacidad para articular acciones interinstitucionales y promover la inclusión de sectores históricamente excluidos. Mediante la titulación de tierras, la provisión de asistencia técnica y la gestión de proyectos productivos, el Instituto contribuye directamente al fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, al arraigo rural y a la mejora de las condiciones de vida en comunidades rurales. Estas acciones también inciden en la reducción de conflictos por la tierra, en la planificación del uso del suelo y en la sostenibilidad ambiental del territorio nacional.

### 3.3.1 Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT)

El Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra constituye la plataforma geoespacial y registral sobre la cual se sustenta la política de regularización jurídica vigente. Fue creado por la Resolución de Presidencia del INDERT N.º 2454/2014, del 22 de septiembre de 2014, que dispuso la formación de la Gerencia SIRT como órgano técnico responsable de “transparentar la situación jurídica y catastral de las colonias públicas” (PARAGUAY, 2014). Su fundamento jurídico inmediato se encuentra en los artículos 46 al 54 del Estatuto Agrario (Ley 1863/2002), que obligan al INDERT a verificar la ocupación efectiva y el uso productivo antes de emitir cualquier título.

Conforme al formulario de postulación que le valió el “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” de la OEA, el sistema comenzó a cargarse en octubre de 2014 y, en cuatro años, actualizó más de 100.000 parcelas y permitió inscribir 1.100 títulos definitivos (OEA, 2018)

### 3.4 ACCESO A LA TIERRA: PROCEDIMIENTOS, REQUISITOS Y ALCANCES DEL INDERT

El acceso a la tierra es un elemento fundamental para el desarrollo rural, especialmente en el Chaco paraguayo, donde históricamente han persistido condiciones de desigualdad en la tenencia y uso del suelo. El INDERT, como organismo rector de las políticas agrarias, ha impulsado programas de regularización jurídica con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de las familias campesinas y comunidades indígenas que ocupan tierras públicas. El marco normativo que respalda estas acciones es el Estatuto Agrario (Ley N.º 1.863/2002), como hay hablado anteriormente (PARAGUAY, 2002).

#### 3.4.1 Proceso de la Titulación de Tierras

El proceso prevé una secuencia administrativa que parte de la adjudicación de un lote fiscal y culmina con la entrega de un título finiquitado, plenamente inscrito y oponible a terceros (PARAGUAY, 2002).

##### 3.4.1.2 Adjudicación de tierras

El proceso de la titulación de tierra se inicia con la adjudicación del lote fiscal, acto administrativo mediante el cual el INDERT otorga al solicitante la tenencia y el uso de la lote bajo los términos del Estatuto Agrario. Esta resolución, dictada por el Consejo Directivo, confiere al beneficiario un derecho personal condicionado al cumplimiento de la función social de la tierra y al pago pactado, sin generar todavía un derecho real oponible a terceros (PARAGUAY, 2002) (INDERT, 2016)

##### 3.4.1.3 Procedimiento de Titulación de Tierras

El procedimiento de Titulación de Tierras constituye una herramienta operativa clave para la formalización de la propiedad de tierras rurales, en especial aquellas ocupadas por beneficiarios de la reforma agraria. Este procedimiento reconoce la importancia de la titulación como mecanismo para garantizar la seguridad jurídica de los ocupantes, al tiempo que promueve el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, facilitando su acceso a políticas públicas, créditos productivos y otros beneficios vinculados a la tenencia legal de la tierra.

#### 3.4.1.4 Diferencia entre el título formulado y título finiquitado

Los puntos claves de este proceso son la entrega del título formulado y la finalización del finiquito. El título formulado es el documento que el INDERT confecciona y firma una vez verificado el legajo del beneficiario; incluye la descripción técnica del lote y los datos del adjudicatario, pero aún no ha pasado por los registros externos. Mientras se mantiene en esta fase, el adjudicatario solo cuenta con una expectativa de dominio: el derecho real todavía no existe, pues resta el empadronamiento catastral y la matrícula registral exigidos por el artículo 1953 del Código Civil para que la propiedad sea oponible a terceros.

En cambio, el título finiquitado acredita que el trámite ha culminado: el documento ya fue empadronado en el Servicio Nacional de Catastro, inscrito en la Dirección General de Registros Públicos y devuelto al Registro del Beneficiario, donde se archiva una copia autenticada antes de notificar al adjudicatario. Al completarse esta fase, el título recibe un número de finca, prueba inequívoca de que el dominio quedó perfeccionado y es plenamente oponible erga omnes<sup>2</sup>; a partir de ese momento, el propietario puede hipotecar, heredar o transferir la parcela con plena seguridad jurídica.

### 3.5 PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE TIERRAS

Desde una perspectiva jurídica, el Estatuto Agrario establece las bases para la distribución, adjudicación y titulación de tierras fiscales y colonias públicas, facultando al INDERT como órgano rector en la planificación y ejecución de políticas de reforma agraria. En este marco, el programa de regularización jurídica busca formalizar la tenencia de tierras en asentamientos históricos, muchas veces establecidos de facto por comunidades rurales, que durante décadas han vivido en situación de inseguridad jurídica (ARECO, 2020).

Este proceso no solo implica la titulación individual o colectiva, sino también la actualización de catastros, levantamientos topográficos, diagnóstico socioeconómico de los beneficiarios y la resolución de conflictos legales. Según informes del INDERT, más de 300.000 familias paraguayas acceden actualmente a tierras distribuidas a través de

---

<sup>2</sup> **Erga omnes**: expresión latina que significa “frente a todos”. En Derecho indica que un acto o un derecho, por ejemplo, la propiedad inscrita es oponible a cualquier tercero, a diferencia de los derechos personales, cuyos efectos se limitan a las partes de la relación obligacional.

colonias públicas, pero una parte significativa aún carece de títulos definitivos (INDERT, 2023).

La regularización jurídica es, por lo tanto, una herramienta esencial para el desarrollo rural sostenible, ya que permite a los agricultores acceder a políticas de crédito, programas técnicos de asistencia, y seguridad jurídica sobre su propiedad. A su vez, fortalece el arraigo en el territorio, fomenta la inversión productiva y contribuye a disminuir la migración forzada hacia las ciudades (ARECO, 2020).

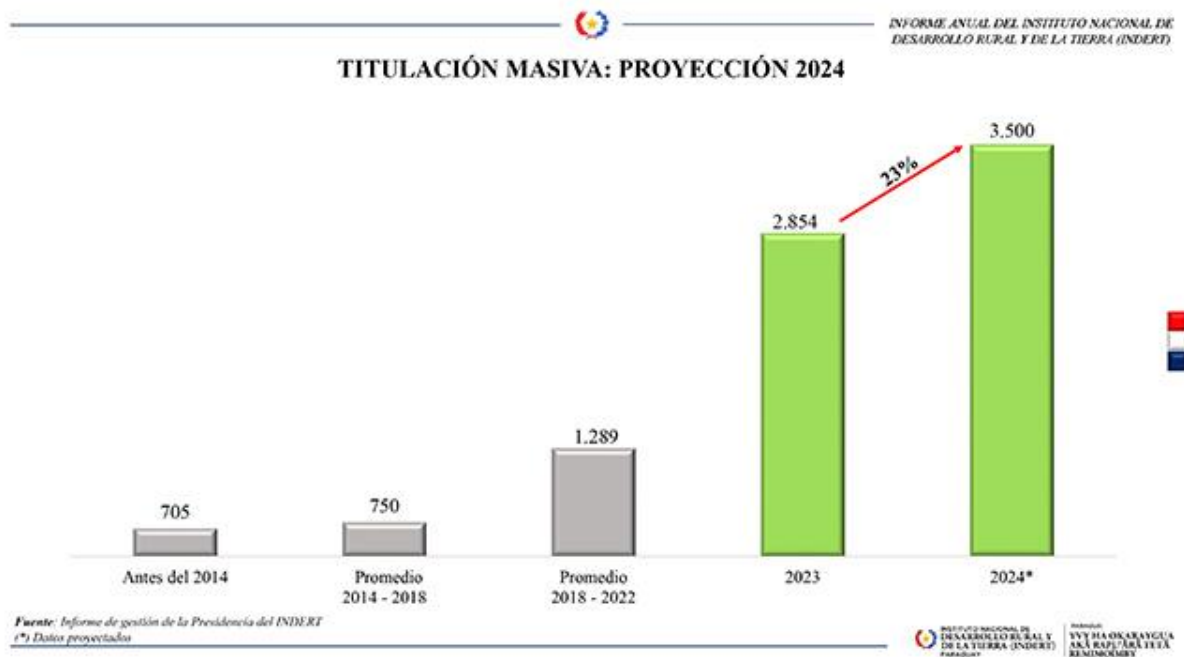
El Programa de Regularización Jurídica de Tierras conocido como Titulación Masiva, lanzado en 2024, constituye una de las principales estrategias impulsadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en cumplimiento del Estatuto Agrario paraguayo (Ley N.º 1863/02), cuyo objetivo es garantizar el acceso equitativo y legal a la tierra, en especial para pequeños productores, familias campesinas e indígenas, el cual utiliza estrategias como el Barrido Perimetral Masivo (BPM).

### 3.5.1 Barrido Predial Masivo (BPM)

El Barrido Predial Masivo es la metodología operativa para realizar, en un único operativo, la mensura georreferenciada, el censo socio-económico y la verificación jurídica de todos los lotes que componen una colonia o distrito. Los datos levantados se cargan en el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) y se cruzan con el Servicio Nacional de Catastro y la Dirección General de los Registros Públicos, a fin de producir los expedientes que permiten dictar la adjudicación y, posteriormente, el título definitivo.

La experiencia comenzó en los primeros cien días de la nueva administración gubernamental (septiembre–diciembre 2023), periodo en el que el INDERT entregó 2.188 títulos de propiedad, cifra que duplicó el promedio histórico anual de la institución (INDERT, 2023). El primer proyecto piloto se ejecutó en el departamento de Guairá y constituyó “la primera región con BPM descentralizado” (INDERT, 2023). Conforme la Ilustración 4, del Informe Anual de la INDERT, se proyectaba un crecimiento del 23% para el 2024.

## Ilustración 2 – Proyección del Programa de Titulación Masiva



Fuente: INDERT, 2024.

El método continuó su expansión en 2024, cuando el ente anunció su aplicación a 43 colonias urbanizadas de Guairá (ABC COLOR, 2024) y formalizó la unificación de las mensuras judiciales dentro de la Gerencia de BPM, destacando un incremento de 400% en la titulación desde el 15 de agosto de 2023 (AGENCIA IP, 2024).

La base jurídica explícita se dictó más tarde con la Resolución INDERT N° 1493/2025, de 2 de junio de 2025, que “establece mecanismos y procedimientos concernientes a la regularización de las tierras a través del Método de Barrido Predial Masivo (BPM) en las Zonas Centro y Sur de la Región Oriental”, dispone la creación de Coordinaciones Descentralizadas y ordena la remisión quincenal de reportes a la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República (INDERT, 2025).

### 3.6 ALCANCES DEL INDERT EN LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO

Desde su creación, el INDERT ha sido clave en el proceso de adjudicación de tierras fiscales a familias campesinas e indígenas. Sin embargo, los alcances reales de esta institución presentan importantes diferencias entre las dos grandes regiones del país: la Occidental (Chaco) y la Oriental. En la Región Occidental (Chaco), el avance del proceso

de titulación ha sido significativamente más lento y limitado en comparación con la Región Oriental. Esta diferencia se explica por múltiples factores, como la dispersión poblacional, caminos intransitables en épocas de lluvia y una débil presencia de oficinas públicas (BASE IS, 2020).

Además, la presencia de conflictos de uso y tenencia vinculados a intereses agroindustriales y a procesos de acaparamiento de tierras ha dificultado los avances en el Chaco. Mientras que en la Región Oriental predomina la ocupación por parte de agricultores familiares, en el Chaco se observan grandes extensiones ocupadas por empresas ganaderas o bajo procesos de titulación pendientes desde hace décadas (WESZ JR., 2020).

Esta realidad puso de manifiesto la necesidad de un rediseño de las estrategias del INDERT para el Chaco, incorporando criterios de equidad territorial y justicia agraria, así como una mayor asignación de recursos logísticos, técnicos y humanos para responder a las demandas históricas de las comunidades chaqueñas.

Durante los años 2023–2024, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) ha iniciado un proceso de revitalización institucional en la Región Occidental, con el objetivo de acelerar la entrega de títulos de propiedad. Según una nota publicada por el portal oficial del INDERT, el presidente del ente, Francisco Ruiz Díaz, ha encabezado personalmente jornadas de trabajo en terreno en colonias del departamento de Boquerón, implementando el método de Barrido Predial Masivo (BPM) para digitalizar, ordenar y concluir expedientes de larga data (INDERT, 2024).

Un caso emblemático es el de Ricardo Román, beneficiario de la colonia Teniente Américo Pico, en Filadelfia, quien recibió su título después de 15 años de espera, marcando simbólicamente el inicio de una serie de entregas previstas para la región. La acción del INDERT ha sido recibida con sorpresa y esperanza por las familias, que destacan la inédita presencia institucional en zonas tradicionalmente relegadas. Según palabras del presidente Ruiz Díaz: “Tenemos casos pendientes de 1972 (medio siglo) que aguardan la solución [...] Iniciamos la digitalización, guarda y acceso electrónico de los expedientes” (INDERT, 2025).

Este tipo de avances contrasta con los obstáculos documentados históricamente en la implementación del Estatuto Agrario, donde la falta de presencia

estatal y la lentitud burocrática fueron señaladas como causas estructurales de exclusión. La implementación del BPM podría constituir una herramienta valiosa para reducir la superposición de títulos y los conflictos catastrales documentados en Boquerón (INDERT, Informe 9623/2025).

### 3.6.1 Barreras prácticas en la aplicación del procedimiento de adjudicación

A pesar de la claridad normativa en cuanto al proceso de adjudicación, su aplicación práctica en el territorio chaqueño enfrenta múltiples desafíos. En primer lugar, el incumplimiento de plazos es una problemática persistente. Según informes del INDERT (2021), muchos beneficiarios deben esperar más de diez años para obtener su título definitivo, lo cual contradice el plazo de cinco años establecido por la ley (Art. 50).

Asimismo, en numerosas comunidades rurales, se constata la pérdida de tierras por no cumplir la función social y económica exigida en el Estatuto Agrario. Esta situación responde tanto a factores estructurales como la falta de acceso a asistencia técnica o insumos productivos como a problemas de desinformación legal. Como destaca Palau (2014), la precariedad institucional del Estado impide que los adjudicatarios accedan a condiciones reales para cumplir los requisitos exigidos, lo cual convierte el proceso de revocación en una amenaza constante.

Otro obstáculo estructural es la ausencia de acompañamiento técnico y jurídico durante el período provisional, lo que deja a las familias en situación de alta vulnerabilidad legal. INDART (2015) advierte que sin capacitación ni seguimiento, el plazo de cinco años se transforma en un espacio de incertidumbre y riesgo, donde la tierra puede ser utilizada de forma improductiva o incluso abandonada, sin que el beneficiario comprenda las consecuencias jurídicas.

En consecuencia, la eficacia del proceso de adjudicación no depende exclusivamente del marco legal, sino de la capacidad institucional del INDERT para implementarlo con transparencia, acompañamiento y equidad territorial. Estas falencias son especialmente visibles en departamentos como Boquerón y Alto Paraguay, donde la dispersión poblacional y la lejanía de las oficinas públicas dificultan el acceso a información y servicios administrativos básicos.



## 4 DATOS CUANTITATIVOS SOBRE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO

Para fortalecer el análisis del Programa de Regularización Jurídica de Tierras, es fundamental incorporar datos cuantitativos que permitan evaluar su impacto real en términos de superficie adjudicada y número de beneficiarios alcanzados en la región. Este capítulo presenta un análisis basado en datos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), los cuales fueron obtenidos a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2023). Lamentablemente, los datos precisos no fueron respondidos de manera directa por el INDERT, a pesar de haberse solicitado un total de seis expedientes formales. En su lugar, fueron proporcionados datos alternativos, lo que limita la precisión de la muestra. Por esta razón, el análisis se centra en el período comprendido entre 2016 y 2022. Estos datos permiten evaluar los avances en la titulación de tierras en la Región Occidental, con especial énfasis en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

### 4.1 CANTIDAD DE TIERRAS REGULARIZADAS EN EL CHACO

Uno de los principales indicadores del éxito del programa es la cantidad total de hectáreas regularizadas en la región. La siguiente tabla presenta la evolución de los títulos otorgados por el INDERT en los departamentos mencionados:

Tabla 1 Títulos otorgados en el Chaco desde 2016 -2022

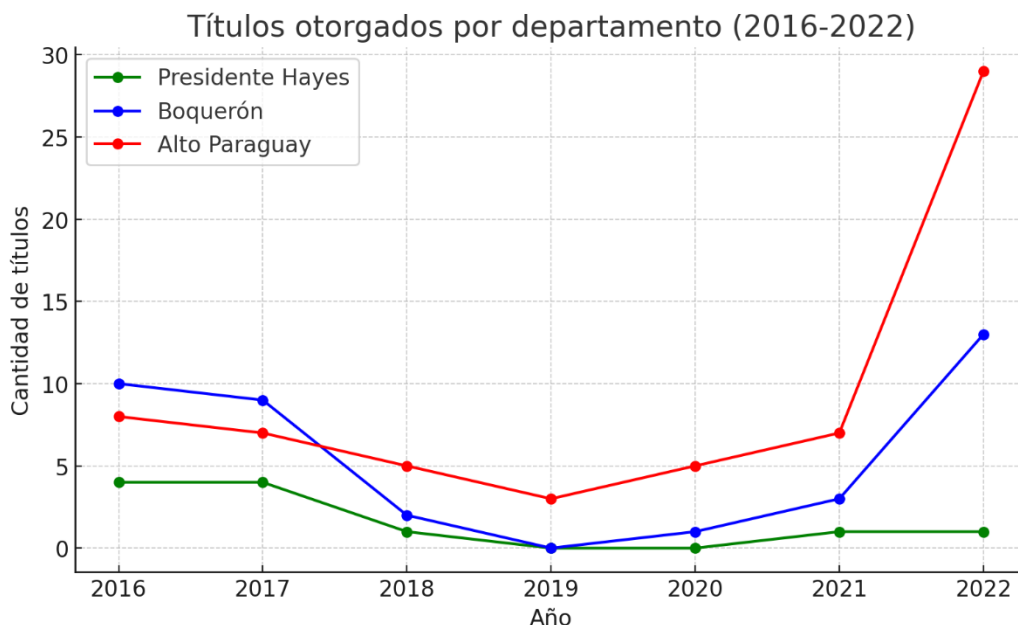
TÍTULOS OTORGADOS EN LA REGIÓN OCCIDENTAL			
Año	Presidente Hayes	Boquerón	Alto Paraguay
2016	4	10	8
2017	4	9	7
2018	1	2	5
2019	0	0	3
2020	0	1	5
2021	1	3	7
2022	1	13	29
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>38</b>	<b>64</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de INE, 2023.

A pesar de la vasta extensión de tierras en el Chaco, el avance en la titulación de tierras ha sido mínimo. La distribución de los títulos de propiedad emitidos entre 2016 y 2022 revela una clara concentración geográfica, siendo Alto Paraguay el departamento que concentra el 56% del total regional. Le sigue Boquerón con un 34%, mientras que, a una considerable distancia, Presidente Hayes alcanza apenas el 10%.

Este patrón responde, en gran medida, a la lógica productiva ganadera que domina en el Chaco paraguayo: la expansión extensiva de la cría bovina, especialmente en Alto Paraguay, demanda grandes superficies contiguas y, por consiguiente, una seguridad jurídica de la tierra que solo el título inscripto puede garantizar. A su vez, la formalización catastral se ha convertido en prerrequisito para acceder al crédito bancario y a los mercados de exportación de carne de alto valor, de modo que los productores pecuarios ejercen una presión constante sobre las instituciones estatales para agilizar los expedientes de mensura y registro, generando un círculo virtuoso de mayores servicios técnicos, menores costos de transacción y, finalmente, más títulos emitidos en las zonas donde la actividad es más rentable.

Gráfico 1 Títulos otorgados en el Chaco desde 2016-2022



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de INE, 2023.

En contraste, Presidente Hayes presenta una estructura parcelaria fragmentada en colonias agrícolas, asentamientos indígenas y lotes periurbanos que dificulta la mensura, mientras su matriz productiva, con menor peso pecuario y mayor

diversidad de actividades familiares, reduce la urgencia de formalizar predios ante el sistema financiero.

La política pública también ha reforzado la concentración: los catastros masivos y los mecanismos de “ventanilla única<sup>3</sup>” implementados por el INDERT se desplegaron prioritariamente en los corredores de mayor potencial ganadero, bajo el argumento de maximizar el impacto macroeconómico de la titulación. De este modo, la asimetría observada no es casual, sino funcional a un modelo de desarrollo que privilegia la ganadería extensiva chaqueña. Mientras dicho sector continúe expandiéndose, la brecha en la distribución de títulos tenderá a ampliarse, salvo que las autoridades adopten estrategias diferenciadas que simplifiquen trámites para pequeños agricultores, impulsen catastros comunitarios y fortalezcan la presencia técnica en los territorios rezagados.

#### 4.2.1 Superficie Afectada por la Regularización de Tierras

La regularización de tierras también puede medirse en función de la cantidad de hectáreas adjudicadas. A continuación, se presenta la evolución de la superficie afectada por la titulación de tierras:

Tabla 2 Superficie en hectáreas afectadas en el Chaco desde 2016-2022

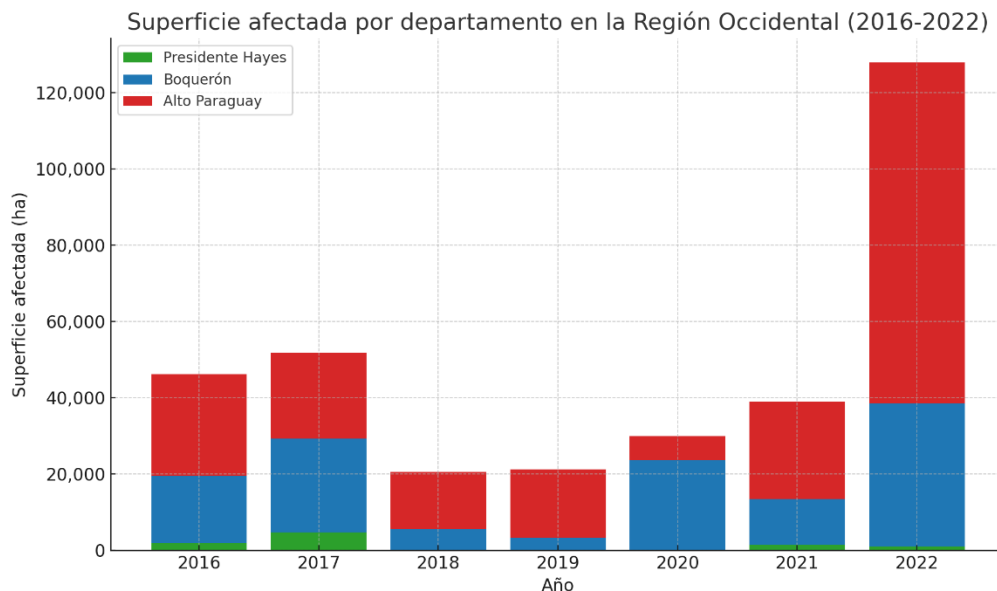
Superficie afectada en la Región Occidental			
Año	Presidente Hayes (ha)	Boquerón (ha)	Alto Paraguay (ha)
2016	1.949	17.490	26.773
2017	4.734	24.489	22.587
2018	36	5.536	14.949
2019	0	3.301	17.895
2020	0	23.607	6.408
2021	1.487	11.926	25.512
2022	992	37.549	89.357
<b>Total:</b>	<b>9.198</b>	<b>123.898</b>	<b>203.481</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de INE, 2023.

<sup>3</sup> **Ventanilla Única** es una plataforma digital diseñada para centralizar los trámites relacionados con la adjudicación y regularización de tierras en Paraguay. Esta herramienta tiene como fin facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios de manera eficiente y transparente.

Si se comparan estas cifras con la superficie total de cada departamento Alto Paraguay con 8.234.900 ha, Boquerón con 9.166.900 ha y Presidente Hayes con 7.290.700 ha, se concluye que el territorio titulado representa apenas el 2,47 % de Alto Paraguay, el 1,35 % de Boquerón y el 0,13 % de Presidente Hayes. Por lo tanto, la mínima titulación de tierras en los años de muestra demuestra que el avance en la zona del Chaco se está llevando a cabo a un ritmo muy lento. El gráfico 2 muestra la cantidad de superficie titulada afectada por departamento y cuáles áreas fueron más beneficiadas.

Gráfico 2 Superficie en hectáreas afectadas en el Chaco desde 2016-2022



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de INE, 2023.

La ganadería tiene un peso considerable: el Chaco alberga cerca del 50 % del rodeo bovino nacional y (CABRERA, 2023), en principio, dispone de un amplio margen para seguir creciendo. No obstante, la expansión agropecuaria avanza con menor intensidad de lo previsto porque la región arrastra limitaciones estructurales: las estancias están muy dispersas, las rutas asfaltadas se concentran en unos pocos corredores y la carencia de servicios básicos como energía estable, agua, salud y asistencia técnica, eleva los costos operativos, frena la mecanización y desanima nuevas inversiones. Por ello, más que sumar hectáreas, el futuro del Chaco depende de superar las desigualdades de asistencias básicas y de infraestructura que aún dominan gran parte del territorio.

### 4.3 APOYO FINANCIERO DEL CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN EN LA REGIÓN OCCIDENTAL

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la economía rural al ofrecer créditos accesibles a pequeños productores y familias rurales adjudicatarias de tierras. En la Región Occidental, particularmente en los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, el acceso al financiamiento a través del CAH ha sido limitado, aunque ha mostrado un crecimiento progresivo, contribuyendo de manera incipiente a la capitalización de los beneficiarios del Programa de Titulación. El objetivo del CAH es fomentar el desarrollo rural de las tierras tituladas. Según los registros institucionales (tabla 4), los créditos desembolsados en la Región Occidental se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 3 Créditos otorgados por la CAH en el Chaco desde 2016 a 2023

Créditos otorgados en la Región Occidental por la CAH			
Año	Presidente Hayes	Boquerón	Alto Paraguay
2016	2.136.200.000	2.333.500.000	0
2017	2.291.326.000	2.957.000.000	0
2018	2.129.950.000	3.512.450.000	0
2019	3.218.400.000	3.181.600.000	0
2020	3.702.200.000	4.778.600.000	0
2021	4.805.100.000	3.165.900.000	433.900.000
2022	5.614.150.000	1.811.900.000	460.100.000
<b>Total:</b>	<b>23.897.326.000</b>	<b>21.740.950.000</b>	<b>894.000.000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CAH, 2025.

Entre 2016 y 2022 el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) desembolsó Gs. 46.532,3 millones en el Chaco, siendo Gs. 23.897,3 millones en Presidente Hayes, Gs. 21.740,9 millones en Boquerón y apenas Gs. 894,0 millones en Alto Paraguay. El ritmo de expansión no fue homogéneo. Presidente Hayes duplicó su cartera entre 2019 y 2022 hasta alcanzar Gs. 5.614,2 millones; Boquerón, en cambio, retrocedió después del pico de 2020 y cerró 2022 con Gs. 1.811,9 millones, la mitad de su registro histórico; Alto Paraguay sólo empezó a recibir crédito en 2021 y permanece rezagado, con Gs. 460,1 millones en 2022.

El destino sectorial confirma la vocación ganadera de los fondos, pero muestra matices departamentales. En 2021, el 86% de los préstamos de Presidente Hayes se destinó a pecuaria pura, compra de reproductores, instalación de pasturas y mejoras de corrales, mientras que otro 9% cubrió actividades afines, como servicios veterinarios e insumos. Ese patrón se repitió en 2022: la ganadería absorbió 77% y el comercio rural 14%, señal de mayor dinamismo en abastecimiento de forraje, sal mineral y combustibles. Boquerón exhibe una cartera más diversificada: en 2021 distribuyó sus Gs. 3.165,9 millones entre rubros agropecuarios mixtos (41%), pecuarios puros (31%) y servicios (11%); un año después, aun con menor volumen, la mitad de los créditos siguió orientada a sistemas integrados de cultivo y pasturas, y un tercio a engorde bovino extensivo. Alto Paraguay refleja su inserción reciente: en 2022 la pecuaria captó 46% de los fondos, pero el comercio local (22 %) y la agricultura familiar (13%) ganaron peso gracias a las facilidades de acceso debido a la Ruta Bioceánica.

Fotografía 3 Visita a la sede la CAH de Villa Hayes - Chaco



Fuente: Estudio de campo, 2025.

Así, aunque la CAH mantiene un sesgo nítido hacia las actividades

agropecuarias en los tres departamentos, el detalle de las operaciones revela que los recursos también sirven para articular servicios logísticos, financiar pequeñas tiendas rurales y sostener cultivos de autoconsumo, funciones todas indispensables para el desarrollo rural.

## 5 INVESTIGACIÓN DE CAMPO: QUE DICEN LOS ENTREVISTADOS

Para comprender el impacto real del Programa de Regularización Jurídica de Tierras en el Chaco Paraguayo, se han recopilado testimonios y análisis de beneficiarios y expertos. Fueron entrevistados la señora Gladys Mora, Presidenta de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento de Nueva Mestre; la señora María Victoria, miembro de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento de Nueva Mestre; con el abogado Nelson Barboza, en proceso de adjudicación de la zona de Boquerón; con el profesor ingeniero en Ecología Humana, Emilio Aquino Gaona de la Universidad Nacional de Asunción; con el profesor de Derecho Agrario abogado Isasio Cuevas de la Universidad Nacional de Asunción; con la profesora abogada en Litigio Agrario en la región del Chaco Patricia Cabrera de la Universidad Metropolitana de Asunción; con el sociólogo Abel Areco director ejecutivo de la ONG BASE IS; con la coordinadora Lidia Ruiz de la ONG TIERRAVIVA; con los responsable autorizados por el profesor economista Francisco Ruiz Diaz presidente del INDERT; y con la abogada Mirian Pérez del CAH – Villa Hayes.

### 5.1 INICIO DE LA COMISIÓN Y LA LUCHA POR LA TITULACIÓN DE GLADYS MORA.

Uno de los aportes más relevantes proviene de la Señora Gladys Mora, presidenta de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento de la colonia Nueva Mestre, quien brindó una visión práctica sobre la adjudicación de tierras en el Chaco. La extensa conversación con Gladys Mora, tuvo lugar en la colonia Nueva Mestre<sup>4</sup>, en pleno Chaco paraguayo, donde residen a hace aproximadamente 30 (treinta) años, en la cual posee producción ganadera, avícola y agricultura familiar. Según narra la dirigente, 2009 fue un punto de quiebre: el proyecto oficial de regularización se había estancado y el INDERT prácticamente había desaparecido del mapa local. “La gente se sentía sola, sin nadie que le diera respuestas”, recuerda, mientras describe los sentimientos de desamparo que impulsaron la creación de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento.

---

<sup>4</sup> **Colonia Nueva Mestre:** ubicada en el Departamento de Presidente Hayes, Paraguay, fue fundada en 1993 como parte de un proyecto de reasentamiento para familias en la franja de dominio de la Ruta PY09. Actualmente, cuenta con una población superior a las 600 personas y abarca una superficie aproximada de 16,3 km<sup>2</sup>. Los habitantes se dedican principalmente a la ganadería menor y la producción de carbón vegetal.

Fotografía 4 Entrevista con la beneficiaria Gladys Mora de Nueve Mestre



Fuente: Investigación de campo (2025).

Con apenas tres cuadernos, una mesa de madera y la voluntad de los vecinos, nació la organización que hoy dirige. Para entonces, Mora era vicepresidenta de uno de los tres núcleos fundadores; con el tiempo, el liderazgo recayó por consenso sobre sus hombros. “El miedo nos unió, pero también la esperanza”, concluye al evocar los primeros encuentros bajo la sombra de un árbol.

En esos comienzos, la Comisión tuvo que inventar una estructura desde cero: presidentes y vicepresidentes por núcleo, secretarías de actas y de finanzas, y comités para caminos, salud y educación. Cada fin de semana se reunían en la escuela rural, llevando mate y fotocopias, para revisar mapas catastrales y listas de ocupantes. “No había internet ni señal de teléfono, así que todo era a mano y con lápiz”, comenta Mora.

El mayor desafío era convencer a cada familia de aportar documentos, boletas y testimonios que respaldaran la posesión histórica de sus parcelas. En paralelo debían tocar las puertas del INDERT en Asunción, un viaje de más de 300 kilómetros, para entregar carpetas y exigir expedientes. La entrevistada confiesa que más de una vez pensó en desistir, “pero al ver la ilusión de los vecinos me dije: hay que seguir”.

### 5.1.1 Avances en la adjudicación de tierras en Nueva Mestre

La perseverancia dio frutos y, desde 2018, el proceso de adjudicación empezó a mostrar resultados tangibles. Mora asegura que alrededor de dos tercios de las 420 familias de Nueva Mestre ya poseen resolución de adjudicación en proceso de título definitivo. “El cambio de ánimo es notable: la gente se queda, construye, invierte”, señala, destacando la disminución del éxodo juvenil hacia las ciudades. Muchos hogares ampliaron sus casas de madera a ladrillo y compraron paneles solares con pequeños créditos rurales que antes les eran negados. Los más entusiastas plantaron pasturas mejoradas para ganado y pequeños huertos de hortalizas que abastecen el mercado de Mariscal Estigarribia. “Con el papel en la mano, hasta el banco confía en nosotros”, resume la presidenta.

Para garantizar transparencia, la Comisión adoptó un sistema sencillo, pero efectivo, de rendición de cuentas. Cada avance se informa en asambleas mensuales y se publica en pizarras comunitarias instaladas en la capilla y el dispensario. Los socios más jóvenes ayudan a traducir términos legales al guaraní, para que nadie quede afuera por barreras idiomáticas. Asimismo, se creó una “brigada documental” que visita los ranchos más alejados para llenar formularios y reunir copias de cédulas. “Nos preocupa que las familias de menos recursos sean las más rezagadas, por eso vamos hasta donde haga falta”, insiste Mora. Esta proximidad ha fortalecido la cohesión interna y minimizado los rumores de favoritismo o manipulación.

### 5.1.2 EL IMPACTO SOCIAL DE LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS

Antes, el abigeato era una constante: amanecían sin terneros o sin caballos, y nadie podía probar la propiedad del predio. Desde que la mayoría posee título o resolución, las denuncias por robo de ganado cayeron y las discusiones por linderos casi desaparecieron. Los pobladores ya no temen que un “dueño grande” aparezca con tractores y alambrados, como sucedía décadas atrás. La nueva tranquilidad ha permitido organizar ferias campesinas y festivales escolares que atraen visitantes de otras colonias. “Pasamos de escondernos a celebrar; eso solo lo da la certeza de la tierra”, afirma la entrevistada.

No obstante, persisten desafíos formidables. Las rutas vecinales se vuelven

intransitables con la lluvia, encareciendo el traslado de productos y enfermado el ganado. Los expedientes todavía demoran meses en los pasillos del INDERT por falta de funcionarios y presupuesto. Además, un par de grandes estancieros litigan en tribunales para anular adjudicaciones que tocan sus límites históricos. Frente a ello, la Comisión busca alianzas con municipalidades y la iglesia para financiar peritajes topográficos y asesoría jurídica. “Cuando los recursos son escasos, la unión y la creatividad son nuestra mejor defensa”, enfatiza Mora, golpeando la mesa para subrayar sus palabras.

El horizonte inmediato pasa por concluir la adjudicación del tercio restante y lograr un sistema de agua potable que cubra toda la colonia. Sueñan también con electrificar los caseríos que aún dependen de generadores y acondicionar una sala de primeros auxilios con enfermera estable.

Mora cree que las mujeres desempeñarán un rol central: “Somos las que empujamos la escuela, la salud, los papeles; si nosotras avanzamos, avanza la colonia”. Para ello proyectan comités de madres. “La tierra adjudicada para luego ser titulada es la base, pero hace falta construir ciudadanía y oportunidades alrededor”, concluye.

Fotografía 5 Acto de entrega de 500 adjudicaciones de tierra a los beneficiarios de Nueva Mestre en marzo 2025.



Fuente: Gentileza de Gladys Mora, 2025

En la parte final de la entrevista, la presidenta envía un mensaje a quienes todavía no cuentan con título de propiedad: “Entiendo el cansancio y la desconfianza, porque yo también la sentí”, dice. Sin embargo, insiste en que cada documento reunido y cada firma obtenida es “un paso que nadie te puede quitar”. Ella recuerda que la Comisión perdió varias veces la paciencia en oficinas públicas, pero siempre regresó “porque sabíamos que el futuro de nuestros hijos dependía de eso”. Se despide convencida de que la adjudicación masiva puede convertir al Chaco en un territorio de oportunidades, donde las familias “no solo sobrevivan, sino vivan con dignidad y orgullo de ser dueñas de su propio suelo”.

Con esa convicción, Gladys Mora sigue encabezando asambleas, viajes a la capital y campañas de información, decidida a no detenerse hasta que la última parcela tenga nombre y apellido legalmente reconocidos.

## 5.2 LA EXPERIENCIA DEL PROCESO TITULACION DE LA BENEFICIARIA MARIA VICTORIA

María Victoria, una de las beneficiarias de las 500 adjudicaciones de tierra de la colonia Nueva Mestre, la misma residen en la zona hace más de 30 años, antes mismo de la creación de la colonia, se dedica a la producción y ventas de huevos; describe un escenario marcado por la inseguridad jurídica que se arrastra desde la adjudicación inicial de las tierras donadas por el Estado. Explica que, aunque su familia ocupa legítimamente el lote, nunca recibió el título definitivo, lo que abrió la puerta a conflictos con terceros que compraron parcelas de forma irregular, a prácticas de deforestación ilícita y a una burocracia permeada por la corrupción. Esta indefinición sobre la propiedad repercute directamente en su acceso a otros derechos: los bancos exigen garantías formales para otorgar créditos y los programas de desarrollo oficial priorizan a productores titulados. Si bien ha recurrido al CAH, subraya que los préstamos son más costosos y riesgosos porque se basan en la reputación personal y no en documentos sólidos.

La entrevistada considera que el proceso conducido por el INDERT está lejos de ser accesible, transparente o equitativo; a su juicio, la gestión favorece intereses particulares, distribuye la tierra de manera desigual dentro de la misma comunidad y tolera irregularidades que perpetúan la inseguridad. A esta falta de certeza jurídica se suma la

precariedad en los servicios básicos: el agua potable tratada, la electricidad trifásica, los caminos transitables y la atención primaria de salud siguen sin garantizarse. Cuenta que el único logro relevante en infraestructura, la llegada de energía monofásica, se consiguió gracias a una protesta organizada por los vecinos, evidenciando la ausencia de una política estatal integral.

En el plano productivo, la falta de título formal limita el acceso a financiamiento para modernizar la ganadería y la avicultura locales. Aunque María Victoria ha mejorado su rodeo con créditos específicos, señala que los montos son menores y las tasas más altas que las ofrecidas a productores titulados. Reclama asistencia técnica permanente en genética bovina, pasturas, infraestructura de corrales y capacitación continua, condiciones que permitirían consolidar la producción regional. Reconoce que los créditos recibidos impactaron positivamente, por ejemplo, en la introducción de razas Brangus y Brahman, pero insiste en que los procedimientos son engorrosos y discriminatorios para quienes carecen de título.

#### 5.2.1 Los resultados de la titulación en Nueva Mestre

Desde el punto de vista social, la adjudicación inicial de las tierras, en marzo de este año, mejoró la calidad de vida, pero la ausencia de acompañamiento estatal fragmentó el tejido comunitario. Surgieron disputas internas y desigualdades en el acceso a recursos, alimentadas por la falta de un marco legal claro y de una autoridad que medie los conflictos. María Victoria considera prioritario establecer comisiones de gestión comunitaria con verdadera participación ciudadana, respaldadas por formación en derechos agrarios, gestión territorial y resolución de conflictos para fortalecer la cohesión social.

En su evaluación de las políticas públicas, afirma que el Programa de Titulación de Tierras en Nueva Mestre fracasó: no concretó los títulos prometidos ni dotó a la colonia de servicios básicos ni brindó seguimiento técnico. Propone que la entrega de títulos sea simultánea a la adjudicación, acompañada de agua potable, electricidad y caminos, y supervisada por controles anticorrupción efectivos. A nivel estructural, sugiere reforzar la presencia del Estado en el Chaco, garantizar la equidad en la distribución de tierras y vincular las políticas agrarias con proyectos de desarrollo económico rural que incluyan capacitación y asistencia técnica continua. Sólo así, concluye, la titulación de tierras podrá traducirse en una mejora real y sostenible de las condiciones de vida para las

comunidades rurales.

### 5.3 PROCESO DE TITULACIÓN EN CAMPO ACEVAL: AVANCES Y DESAFÍOS

*Las informaciones aquí presentadas fueron obtenidas a través de una conversación con el abogado Nelson Barboza, poblador local de Campo Aceval <sup>5</sup>y testigo directo del proceso de titulación.*

El proceso de titulación de tierras en Campo Aceval ha sido históricamente complejo y prolongado. Se trata de un territorio que originalmente pertenecía al Estado paraguayo, tras haber sido expropiado durante el régimen de Stroessner. Con una extensión aproximada de 18.000 hectáreas, estas tierras pasaron primero al Instituto de Bienestar Rural (IBR) y posteriormente al INDERT, tras la fundación de esta última institución en 1977.

Después de décadas sin avances significativos, recientemente se concretó un convenio entre el INDERT, la Municipalidad local y la comunidad, que permitió iniciar un trabajo técnico coordinado de barrido predial masivo. Este procedimiento incluyó la identificación y georreferenciación de cada parcela y domicilio, con el fin de documentar tanto las áreas urbanas como rurales del distrito. Se constató que muchas personas habitaban terrenos con distintos tipos de documentación: algunos con títulos formales, otros con sucesiones en trámite o ventas informales. El objetivo del trabajo fue evitar la superposición de títulos y establecer un catastro preciso, como base para la regularización legal definitiva.

La iniciativa también abordó la situación de planos de urbanización que anteriormente no habían sido reconocidos por la Dirección de Catastro. El nuevo proyecto contempla formalizar esos planos, reconociendo zonas urbanas con respaldo técnico y jurídico.

Durante el desarrollo del proceso, técnicos del INDERT y topógrafos realizaron visitas al terreno, y en conjunto con la comunidad se lanzó oficialmente el proyecto. Se destacó el carácter productivo de la zona, cuya economía gira principalmente en torno a la cuenca lechera y cultivos como maní, sorgo y poroto. La intención es que las

---

<sup>5</sup> *Campo Aceval* es una localidad situada en el distrito de Mariscal Estigarribia, en el departamento de Boquerón, en la región del Chaco paraguayo. Fue fundada originalmente como un destacamento militar y hoy cuenta con una pequeña población dedicada principalmente a actividades ganaderas y agrícolas.

familias puedan seguir trabajando sus tierras mientras avanza la regularización legal.

Una vez finalizado el relevamiento y análisis de datos, se procederá a emitir resoluciones de adjudicación individuales. En el caso de inmuebles rurales, se estableció un costo de 1.000.100 guaraníes por hectárea, con un plazo de pago de hasta 10 años. El 25% debe abonarse en los primeros tres años; de no cumplirse, el beneficiario podría perder el inmueble. El pago se realiza mediante una boca de cobranza habilitada por INDERT. Una vez saldada la deuda, el beneficiario recibe una liquidación y el título correspondiente. Este podrá ser transferido a terceros solamente después de diez años, según lo estipulado por la institución. Existen además condiciones especiales: las mujeres titulares acceden a estas tierras sin intereses, mientras que los varones pagan un recargo de entre 3 y 4% en sus cuotas. Asimismo, quienes optan por el pago al contado reciben un descuento del 30%.

Algunos pobladores habían accedido anteriormente al título de forma particular, mientras que otros no pudieron continuar debido a la falta de información, la burocracia y las distancias geográficas. La espera ha sido larga: más de 47 años desde la fundación de Campo Aceval hasta la implementación efectiva de esta etapa de titulación.

En cuanto al acceso a créditos, muchos pobladores han recurrido a cooperativas vinculadas a la cuenca lechera, presentando sus documentos o declaraciones juradas como garantía. Esto ha permitido dinamizar la producción y fortalecer la economía familiar, a pesar de no contar aún con el título formal en todos los casos. Según el informante, este proceso representa una oportunidad histórica para saldar una deuda pendiente con la población del Chaco paraguayo y avanzar hacia la seguridad jurídica, el desarrollo económico y la justicia social en zonas rurales históricamente postergadas.

#### 5.4 LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO: UNA PERSPECTIVA ACADEMICA DESDE LA ECOLOGÍA HUMANA.

En entrevista, el profesor Ing. Emilio Aquino Gaona, Universidad Nacional de Asunción, especialista en Ecología Humana, sostiene que la titulación masiva de tierras en el Chaco paraguayo representa un avance, pues formaliza un acceso a la propiedad históricamente precario en la región. No obstante, advierte que, sin salvaguardas, puede incentivar la especulación inmobiliaria y la pérdida de territorios comunitarios.

La regularización resulta crucial para comunidades indígenas y campesinas: solo con títulos firmes pueden acceder con seguridad a programas públicos, crédito, agua, energía y educación. Sin documentos, permanecen vulnerables y suelen ser

catalogadas como “invasoras”. El proceso, no obstante, implica retos socioambientales. Cualquier habilitación de tierras debería partir de un estudio de impacto ambiental; si se titula sin planificación, aumenta el riesgo de deforestación, agotamiento del suelo y venta de parcelas a grandes agronegocios. Aquino propone zonificación, monitoreo riguroso, incentivos a sistemas agroecológicos o silvopastoriles y asistencia técnica permanente para pequeños productores.

Fotografía 6 Entrevista con le Prof. Ing. Aquino de UNA



Fuente: Estudio de campo (2025)

Paraguay posee leyes ambientales adecuadas, pero su aplicación es débil y los organismos competentes carecen de personal capacitado. Según el entrevistado. “fortalecer la formación legal y técnica de las propias comunidades ayudaría a que la deforestación deje de ser una salida de emergencia ante la falta de alternativas productivas”.

En las últimas décadas, el Chaco experimentó un auge agropecuario impulsado por obras como la Ruta Transchaco y el futuro Corredor Bioceánico, lo que revaloriza la tierra y tensiona áreas protegidas. Crecen simultáneamente los minifundios de la agricultura familiar, generando nuevas presiones de asentamiento rural. Este contexto exige políticas que equilibren dinamismo económico con protección de ecosistemas y

pueblos originarios.

Según Aquino, la titulación fomenta un uso más responsable de los recursos: con seguridad jurídica, los propietarios invierten y pueden acceder a créditos del Crédito Agrícola de Habilitación o del Banco Nacional de Fomento. Aun así, la entrega de títulos debe ir acompañada de apoyo técnico, infraestructura y acceso a mercados para evitar ventas forzadas y nuevas migraciones.

Entre sus recomendaciones finales, plantea sanear los registros públicos para “eliminar superposiciones de títulos, crear un mercado de tierras transparente, aplicar estrictamente la legislación ambiental y articular programas integrales educación, salud, caminos, agua que aseguren el arraigo”. La academia, añade, debe proveer datos y democratizar la información para que comunidades y Estado negocien en igualdad de condiciones y cumplan los objetivos de desarrollo sostenible.

## 5.5 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO: UNA VISIÓN ACADÉMICA

En entrevista con profesor y abogado Isasio Cuevas, docente de la Universidad Nacional de Asunción, analizó el Programa de Titulación de Tierras del INDERT a la luz del Estatuto Agrario (Ley 1863/2002) y advierte que, si bien la ley define con claridad la función económica y social de la tierra, su aplicación en el Chaco ha sido muy desigual. En ese extenso territorio todavía existen grandes extensiones ociosas que contradicen el espíritu de la norma; por ello, plantea una actualización legislativa que incorpore la realidad productiva y ambiental chaqueña, marcada por climas extremos, suelos frágiles y baja densidad poblacional.

Fotografía 7 Entrevista con el Prof. Abg. Isasio Cuevas de la UNA



Fuente: Estudio de campo (2025).

Aunque la apertura de oficinas regionales del INDERT redujo la dependencia de Asunción, Cuevas señala que persisten trámites lentos, superposición de títulos y escasa coordinación entre catastros y registros públicos. “Estas fallas alimentan la inseguridad jurídica de las comunidades y retrasan el acceso efectivo al título de propiedad”. La centralización de información, el empleo de tecnología geoespacial y la articulación interinstitucional son, a su juicio, pasos ineludibles para destrabar ese cuello de botella.

El programa de titulación masiva, reconoce, aportó tranquilidad a muchas familias campesinas: el simple hecho de disponer de un documento habilitó el acceso a créditos y permitió proyectar inversiones de mediano plazo. Sin embargo, el académico advierte que “el INDERT debe ir más allá de la entrega del título y articularse con entidades financieras, servicios de extensión agrícola y mecanismos de organización colectiva que acompañen la gestión productiva postulación”. Sin un respaldo técnico y financiero sostenido, “el riesgo es que los beneficios iniciales se diluyan o terminen en ventas forzadas”.

Cuevas subraya que la seguridad jurídica solo se consolida cuando el arraigo se complementa con servicios básicos como salud, educación, caminos transitables y con el cumplimiento del marco ambiental. La titulación, por sí misma, no es suficiente: debe ir acompañada de planes sostenibles que aseguren el uso racional del suelo y eviten la degradación de los ecosistemas chaqueños. Recalca que “el desarrollo rural permanece

incompleto si las familias tituladas siguen aisladas y sin acceso a los mercados”.

Para resolver la superposición de títulos o disputas catastrales, propone fortalecer la usucapión, agilizar la intervención judicial en casos de doble inscripción y perfeccionar el cruce de datos entre catastros y registros. Para el entrevistado, “la tecnología satelital y los sistemas de información geográfica, aplicados de forma coordinada, pueden aportar trazabilidad y transparencia en la delimitación de predios, mientras que la fiscalización activa ayudaría a frenar maniobras especulativas”.

El profesor también defiende la compatibilización del Estatuto Agrario con el derecho consuetudinario indígena. Sostiene que “la titulación colectiva y el reconocimiento de territorios ancestrales son esenciales para preservar la identidad y la cosmovisión de los pueblos originarios; de lo contrario, la ley corre el riesgo de reproducir desigualdades históricas”. Aunque la normativa actual pretende impedir el acaparamiento o la venta temprana de tierras adjudicadas, Cuevas admite que las presiones económicas facilitan ventas indirectas, por lo que urge reforzar los controles y la educación de los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones.

En cuanto al impacto del programa en el desarrollo rural, observa mayor estabilidad, acceso a crédito y mejor organización comunitaria allí donde la titulación fue acompañada por políticas públicas integrales. No obstante, advierte que estas mejoras se vuelven frágiles si no se consolidan infraestructuras básicas y redes de comercialización. Finalmente, convoca a las universidades y docentes a generar conciencia crítica sobre la problemática agraria mediante investigación aplicada y extensión. A los futuros abogados rurales les recomienda dominar el Estatuto Agrario, actuar con ética y compromiso social y, sobre todo, conocer el territorio para que la práctica jurídica sirva de vehículo hacia un desarrollo más justo.

## 5.6 LITIGIO Y TITULACIÓN DE TIERRAS EN EL CHACO: UN ANÁLISIS JURÍDICO

La abogada Patricia Cabrera, docente de Derecho en la Universidad Metropolitana de Asunción y litigante con larga experiencia en conflictos agrarios del Chaco, describe un escenario donde las leyes resultan “más promesa que realidad”. Su trayectoria incluye la defensa de comunidades rurales desalojadas mediante medidas judiciales irregulares y presiones económicas que corrompen los principios debidos del proceso. En sus palabras, ha visto jueces dictar órdenes de restitución “con mínimos requisitos legales”

después de que corrieran sumas importantes de dinero<sup>6</sup>, lo que revela un sistema permeable a la influencia de sectores poderosos y ajeno a la protección de los más vulnerables.

Fotografía 8 Entrevista con la Prof. Abg. Patricia Cabrera de la Universidad Metropolitana de Asunción



Fuente: Estudio de campo (2025)

Cabrera reconoce que el Estatuto Agrario, concebido para promover el acceso equitativo a la tierra y asegurar su función social, es, en teoría, una herramienta robusta: delimita claramente quiénes pueden ser beneficiarios y prohíbe la concentración improductiva. No obstante, en la práctica prevalece la violación sistemática de esos

---

<sup>6</sup> La abogada Patricia Cabrera Rojas denunció al ex asesor jurídico del INDERT, Aldo León, por presunto cohecho pasivo agravado, tras reuniones en las que se habría solicitado la cesión de lotes para obtener la titulación de un inmueble. La denuncia fue presentada en septiembre de 2020 y resultó en el arresto domiciliario de León. (ULTIMA HORA, 2022)

principios. Personas con poder económico se presentan como “sujetos agrarios” y obtienen adjudicaciones ilegítimas, mientras el control estatal es insuficiente. “El estatuto no cumple su función social, afirma, porque la corrupción y la falta de fiscalización lo vacían de contenido”.

En cuanto al desempeño del INDERT, la abogada sostiene que la titulación masiva se concentra casi exclusivamente en la Región Oriental y que, en el Chaco, los altos costos de mensura judicial, las distancias y la escasa capacidad técnica frenan los avances. Los frecuentes cambios de autoridades y la “falta de transparencia”, que se materializa en costos paralelos no registrados en los expedientes, minan la confianza pública en la institución. Sin una reforma administrativa que garantice estabilidad, independencia y profesionalización, advierte, la misión del INDERT seguirá incompleta.

La situación es particularmente grave para los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas, que se enfrentan al avance del agronegocio. Cabrera subraya que sus líderes son a menudo criminalizados con cargos desproporcionados, como sucede en el emblemático caso Marina Kue. Más que conflictos legales neutrales, estas causas reflejan “raíces políticas y estructurales” que buscan desalentar la resistencia al despojo territorial y consolidar proyectos económicos de gran escala.

El Chaco paraguayo, añade, posee características jurídicas y ecológicas únicas: “grandes extensiones poco pobladas, carencia estructural de agua dulce y alta presencia de ganadería”. Cabrera no descarta la necesidad de un régimen legal especial para la región, siempre que no se multipliquen normas para confundir y facilitar la evasión. La clave radica en evitar la superposición de marcos legales y dotar de recursos a las instituciones encargadas de aplicarlos.

Entre sus propuestas figura la creación de un registro informatizado de beneficiarios enlazado a la cédula de identidad, destinado a frenar dobles adjudicaciones y la especulación con tierras públicas. También urge un sistema de monitoreo que impida la reventa temprana de lotes adjudicados y verifique el cumplimiento de la función social. Cabrera insiste en que el derecho agrario paraguayo aún no materializa los Objetivos de Desarrollo Sostenible; más allá de la norma escrita, falta voluntad política y un mecanismo efectivo de control.

Como mensaje final a los estudiantes de derecho, la abogada exhorta a no quedarse en la teoría. La práctica agraria, sobre todo en el Chaco, demanda ética, compromiso con la justicia social y la capacidad de resistir la corrupción. Sostiene que el

futuro de la política de tierras depende de profesionales que combinen sólido conocimiento técnico con sensibilidad hacia las realidades del campo, porque “la ley cobra sentido solo cuando se aplica en favor de quienes más la necesitan”.

## 5.7 VISION SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ONG BASE IS

El sociólogo Abel Areco, director ejecutivo de la Base de Investigaciones Sociales, sostiene que la llamada “titulación masiva” es más un eslogan que una realidad: el número de títulos emitidos sigue siendo exiguo y el ritmo de regularización resulta demasiado lento para sanear décadas de desorden registral. A su juicio, la combinación de burocracia histórica, carencia tecnológica y corrupción produjo expedientes incongruentes, títulos que no coinciden con la superficie o la ubicación real del predio, y “hoy cualquier corrección exige un proceso judicial complejo que escapa al simple alcance administrativo del INDERT”.

Aunque reconoce avances en la digitalización institucional desde 2013, Areco aclara que los datos antiguos siguen sin cargarse y la consulta pública permanece limitada a funcionarios. El proyecto piloto de titulación digital iniciado ese año se concibió para completarse en 2017, pero la lentitud en la carga de expedientes y los obstáculos logísticos del Chaco impidieron cumplir la meta. “Mientras la información catastral y registral histórica no se vuelva plenamente accesible, la transparencia seguirá siendo parcial”.

La distancia geográfica y la centralización agravan los problemas en el Chaco. Las oficinas regionales del INDERT brindan apenas atención básica; las decisiones de fondo continúan radicadas en Asunción. Para Areco, la única solución pasa por crear sedes descentralizadas con equipos jurídicos, topográficos y sociales capaces de resolver trámites en territorio, lo que requiere voluntad política, presupuesto y un replanteamiento de la estructura estatal.

En paralelo, el entrevistado denuncia la fuerte influencia del agronegocio en la formulación de políticas públicas. Los grandes grupos económicos, señala, tienen voz en cada instancia de decisión, mientras campesinos e indígenas carecen de representación efectiva. Ante esta asimetría, la reforma agraria solo avanzará si surge un proyecto político decidido a limitar la concentración de la tierra o si la presión social reclama de nuevo medidas redistributivas.

La ausencia de infraestructura básica impide que la tierra adjudicada

cumpla su función social. Areco observa que las comunidades suelen construir caminos y escuelas por sus propios medios y que el Estado interviene recién después para “repavimentar” lo ya hecho. Programas como el Acueducto del Chaco son pasos positivos, pero insuficientes: “sin agua potable, electricidad estable y vías transitables, el potencial productivo se frustra y la calidad de vida permanece precaria”.

La fiscalización del uso de la tierra es prácticamente inexistente. Para garantizar que los lotes se destinen a producción sostenible y no regresen a la especulación, Areco propone un sistema de control efectivo bajo liderazgo del INDERT y con participación de organismos como SENAVE y MADES. Plantea una coordinación interinstitucional formal, hoy ausente, que combine monitoreo satelital, inspecciones de campo y asistencia técnica continua a los beneficiarios.

En síntesis, Abel Areco argumenta que la reforma agraria paraguaya requiere modernizar sus registros, fortalecer la presencia estatal en el Chaco, blindar la toma de decisiones frente a intereses corporativos y asegurar infraestructura y servicios esenciales. Para él, “solo así la titulación dejará de ser un discurso y se convertirá en una herramienta real de desarrollo rural”.

## 5.8 VISION SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ONG TIERRAVIVA

Lidia Ruiz, coordinadora de la ONG Tierraviva, subraya que unas 200 comunidades indígenas continúan sin territorio propio, según el Censo 2022, porque el Estado paraguayo carece de una política de reparación territorial y el proceso de titulación avanza con extrema lentitud. Cuando el Estado compra tierras, estas pasan primero al INDI y luego, tras un largo trámite que involuciona por la participación exclusiva de la Escribanía Mayor de Gobierno y escasos recursos humanos, deben transferirse a la comunidad. “En la práctica, ese traspaso tarda años y paraliza cualquier plan de desarrollo”.

La ausencia de títulos repercute directamente en la seguridad alimentaria y el progreso rural: las tierras indígenas, colectivas e intransferibles, no sirven de garantía para créditos y los programas agrícolas oficiales son casi inexistentes. La crisis climática agrava la situación; la producción para autoconsumo se vuelve incierta y, sin respaldo estatal, las familias carecen de asistencia técnica o proyectos productivos sólidos.

Tres sentencias de la Corte IDH y dos acuerdos amistosos han obligado al

Estado paraguayo a restituir territorios ancestrales, y han dejado en evidencia décadas de violación de derechos que derivaron en pérdida de idioma, cultura y medios de vida. Sin embargo, el modelo de latifundio y el avance del agronegocio, sobre todo en el Chaco, donde la ganadería extensiva provoca una de las tasas de deforestación más altas de la región dificultan la devolución de tierras, ya que muchas parcelas están en manos privadas y su compra o expropiación resulta costosa y requiere aprobación parlamentaria.

Cuando la restitución se concreta, mejora la economía comunitaria: se reactivan oficios tradicionales (artesanía, apicultura) y el acceso a alimentos silvestres como el algarrobo refuerza la dieta. Aun así, las carencias persisten: no hay caminos, salud, educación ni agua potable confiables. El Chaco depende casi exclusivamente de la lluvia; el costoso Acueducto del Chaco, que debía resolver la crisis hídrica, fracasó sin que se asignen responsabilidades.

Los conflictos territoriales se multiplican en el Bajo Chaco, donde empresas agroindustriales ocupan grandes extensiones, emplean agroquímicos y despojan a las comunidades de recursos clave, afectando su salud y su entorno. “La pérdida de espacio impide la continuidad de prácticas culturales que requieren grandes superficies y acceso a la biodiversidad, alimentando la erosión de conocimientos ancestrales”.

Ruiz propone adoptar modelos internacionales exitosos de demarcación y titulación, como los de Brasil, Argentina o Bolivia, y cumplir la normativa paraguaya que garantiza 20 hectáreas por familia en la Región Oriental y 100 hectáreas en el Chaco. Insiste en que la sociedad civil exija el respeto de los derechos constitucionales indígenas y en que el Estado asigne presupuesto suficiente al Plan Nacional de Pueblos Indígenas para asegurar tierras, infraestructura básica y proyectos productivos sostenibles. Sólo así, concluye, “la restitución territorial será un motor real de dignidad, cultura y desarrollo para los pueblos indígenas”.

## 5.9 ANALISIS A LAS RESPUESTAS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA

Luego de varios pedidos de entrevistas con el presidente de la INDERT o un representante, me entregaron una respuesta informal sobre las preguntas que ya había presentado, donde la INDERT destaca que la descentralización institucional y la aplicación del Barrido Predial Masivo (BPM) son pilares de su Programa de Titulación Masiva. Al

trasladar equipos técnicos a las zonas Norte y Este de la Región Oriental y proyectar esa misma estrategia a áreas clave del Chaco, la institución busca acelerar expedientes, digitalizar archivos y construir una base cartográfica unificada que transparente la gestión de tierras. Esta reingeniería operativa, apoyada por la Unidad de Gestión de la Presidencia y el Ministerio de Economía y Finanzas, ya evidencia avances: en los departamentos chaqueños se modernizaron archivos, se fortaleció el control administrativo y se superaron décadas de prácticas irregulares.

Fotografía 9 Encuentro con el Presidente de la INDERT Econ. Francisco Ruiz Diaz



Fuente: Estudio de campo (2025)

Los criterios de selección de beneficiarios se rigen por los artículos 16 y 17 del Estatuto Agrario: personas paraguayas, mayores de edad, sin adjudicaciones previas y con dedicación productiva (agrícola en la Región Oriental, ganadera en la Occidental). Además, la norma permite incluir cooperativas, comunidades indígenas, organizaciones civiles e instituciones públicas bajo requisitos específicos. Para agilizar trámites, el INDERT ha reforzado sus direcciones regionales con nuevo personal técnico que gestiona

mensuras, catastros y expedientes digitalizados.

En el ámbito social y económico, la titulación masiva ha reducido conflictos por la tierra, reforzado la seguridad jurídica y abierto el acceso al crédito rural. El artículo 90 del Estatuto asegura inembargabilidad y autoriza hipotecas productivas, garantizando permanencia y uso eficiente de la parcela adjudicada. Sin embargo, se mantienen desafíos: la venta de “derecheras” prohibida y penalizada persiste cuando la demora burocrática retrasa la entrega de títulos, pero el BPM ya está mitigando este problema al acortar plazos.

Frente a conflictos con grandes propietarios, el ente exige verificar impactos ambientales, análisis de suelo y existencia de un problema social real antes de promover expropiaciones, alineándose con el principio de utilidad pública. Se han revocado títulos por abandono o incumplimiento de planes de inversión, ratificando la función social y económica de la tierra.

En materia de sostenibilidad ambiental, el artículo 16 obliga a inversiones productivas responsables. Cada verificación de campo comprueba cumplimiento de normas del MADES, nivel de ocupación y manejo sostenible; el ente subraya que no adjudica tierras para especulación. El Estatuto integra principios de uso racional de recursos, restauración de áreas degradadas y protección de reservas, articulándose con la legislación ambiental vigente.

Finalmente, la institución reconoce que la digitalización integral de expedientes, la coordinación interinstitucional y el despliegue territorial de equipos técnicos son cruciales para cerrar brechas históricas, especialmente en el Chaco. Con estos ajustes, el INDERT pretende consolidar un sistema de titulación que combine seguridad jurídica, producción sostenible y desarrollo rural inclusivo.

## 5.10 EL DESARROLLO RURAL CON EL ACCESO A CREDITOS DE LA CAH

La abogada Mirian Pérez, representante del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), explica que la institución nació para atender a productores que quedan fuera del sistema bancario formal y, por ello, maneja requisitos y plazos más flexibles que la banca privada. Para acceder a financiamiento ganadero se exige acreditar tenencia de la tierra de una de tres maneras: con título de propiedad, con contrato de arrendamiento o mediante declaración jurada avalada por líderes comunitarios que certifiquen la superficie

trabajada y la antigüedad del solicitante. Además, SENACSA debe emitir el movimiento de ganado. La realidad del Chaco (alta concentración de tierras, campos comunales y uso informal de predios cuyos dueños muchas veces ni siquiera los conocen) obliga al CAH a apoyarse en testimonios locales y a empezar con montos bajos para mitigar riesgo.

Las tasas fijadas por el CAH rondan el 12% anual, pagaderas de forma acorde al ciclo productivo: en ganadería, los créditos suelen dividirse en dos vencimientos anuales (por ejemplo, 15 millones de guaraníes al primer año y 15 millones al segundo sobre un préstamo de 30 millones) porque el retorno se realiza recién tras la venta de animales. El productor puede adelantar cuotas si su campaña resulta exitosa; no obstante, la entidad evita exigir amortizaciones anticipadas dada la volatilidad climática como sequías e incendios son frecuentes que condiciona los ingresos rurales.

El rango de montos depende del tamaño del beneficiario: los grandes productores toman préstamos a partir de 50 millones de guaraníes, habitualmente respaldados con hipoteca; los pequeños pueden solicitar desde 5 hasta 25 millones y, si superan ese techo, necesitan un codeudor u otra garantía. En zonas con campos comunales o tenencia informal, el CAH otorga líneas mínimas y evalúa el historial de pago antes de ampliar cupos. La disponibilidad de agua emerge como factor crítico: sin ella, el ganado pierde peso y se deprecia, situación que incide tanto en la decisión de crédito como en los planes técnicos.

Pérez confirma que poseer un título formal de propiedad agiliza el acceso a financiamiento, pero el CAH no lo vuelve un requisito excluyente; declaración jurada y arrendamiento sirven mientras el productor demuestre una base de actividad y un flujo que permita honrar la deuda. Las mayores barreras, reconoce, aparecen cuando los solicitantes carecen de proyecto productivo claro, de capacitación financiera o de infraestructura esencial sobre todo agua para escalar su emprendimiento. En varios casos, los recursos se desvían a gastos de consumo porque el beneficiario no distingue entre capital de trabajo y uso personal.

La funcionaria señala que la cartera muestra tanto historias de éxito, donde los productores fortalecen rodeos y amplían superficie, como fracasos ligados a eventos climáticos o a la falsa percepción de que, por ser un ente público, el préstamo no requiere devolución. Por ello el CAH “realiza charlas frecuentes sobre educación financiera y sobre la necesidad de reembolsar los fondos para que otros campesinos puedan beneficiarse”.

De cara al futuro, la institución ha diversificado sus líneas para incluir microemprendimientos y servicios, aunque en el Chaco la demanda sigue concentrada en

ganadería. Pérez considera indispensable un presupuesto mayor para atender al número creciente de titulados que solicitan crédito y anticipa proyectos específicos dirigidos a mejorar acceso en la región chaqueña. Entre las reformas prioritarias destaca ampliar recursos, profundizar la asistencia técnica y mantener la flexibilidad en las condiciones, factores que, insiste, han convertido al CAH en puente clave entre la titulación de tierras y el desarrollo productivo rural.

## 6 DESAFÍOS Y BARRERAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA SEGÚN LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo analiza los principales obstáculos que enfrenta el programa, priorizando el marco normativo del Estatuto Agrario, el rol operativo del INDERT y el análisis de las entrevistas realizadas que afectan los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

### 6.1 BUROCRACIA INSTITUCIONAL Y LENTITUD ADMINISTRATIVA

La implementación efectiva de este mandato se ve obstaculizada por múltiples deficiencias institucionales. A pesar de que el Estatuto establece procedimientos claros para la adjudicación y regularización de tierras (arts. 47–52 y 85–100), en la práctica, el proceso se caracteriza por una excesiva burocracia, falta de recursos humanos y técnicos, y limitada digitalización de los registros, lo que repercute directamente en la celeridad de los trámites. En la práctica, según las entrevistas realizadas, la lentitud administrativa es lo que más afecta a los campesinos.

Según informes oficiales del INDERT (2022), el tiempo promedio de espera para la obtención de un título definitivo puede superar los diez años, especialmente en zonas rurales de difícil acceso como el Chaco paraguayo. Este retraso responde, entre otros factores, a la carencia de un catastro actualizado y unificado, lo cual genera superposición de títulos, disputas legales y conflictos de tenencia de larga duración (FAO, 2021).

Otro elemento crítico identificado en el proceso es la escasa comprensión, por parte de los beneficiarios, de los pasos y requisitos que conforman el procedimiento de titulación. Muchas comunidades no cuentan con acceso suficiente a la información ni con personal capacitado que les brinde acompañamiento técnico-jurídico. Esta situación se agrava en regiones con alta dispersión poblacional, como Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, donde la presencia del Estado es reducida y los servicios de asistencia pública son prácticamente inexistentes (Palau, 2021).

Asimismo, el INDERT enfrenta limitaciones presupuestarias que impiden la contratación de personal especializado para la orientación y asistencia permanente a los beneficiarios. La falta de equipos móviles, tecnologías digitales y programas de sensibilización comunitaria limita la capacidad institucional para garantizar un proceso

eficiente, transparente y accesible para todas las familias rurales.

En suma, el desafío no reside únicamente en agilizar los procedimientos administrativos, sino en fortalecer el rol del Estado como garante de derechos. Para ello, es fundamental modernizar el sistema registral, descentralizar los servicios del INDERT, y establecer mecanismos de articulación interinstitucional que permitan acompañar a los beneficiarios desde el inicio hasta la finalización del trámite de titulación. Solo así se podrá avanzar hacia una reforma agraria efectiva que cumpla con los principios del Estatuto y logre una distribución más justa de la tierra en el Paraguay rural. Es lo que promete la titulación de tierra masiva, que en este gobierno de Santiago Peña tiene como objetivo la titulación 50.000 finiquitadas.

## 6.2 PRESIÓN DE GRUPOS ECONÓMICOS Y CONFLICTOS TERRITORIALES

Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954–1989), aproximadamente ocho millones de hectáreas de tierras fiscales fueron adjudicadas de manera irregular a militares, políticos y empresarios vinculados al régimen, fenómeno conocido como tierras malhabidas (Palau, 2021). Esta distribución arbitraria y excluyente consolidó un modelo latifundista que persiste hasta hoy, limitando el alcance de las políticas de reforma agraria y profundizando la desigualdad en la tenencia de la tierra.

El INDERT, creado para ejecutar las políticas derivadas del Estatuto Agrario, enfrenta serias restricciones para revertir esta situación. Las presiones de grupos económicos vinculados al agronegocio, la inestabilidad institucional, la insuficiencia presupuestaria y la falta de apoyo político limitan su capacidad operativa. En consecuencia, numerosos procesos de adjudicación y regularización de tierras quedan estancados o directamente anulados, pese a la existencia de fundamentos legales y demandas sociales legítimas.

A esto se suma la criminalización creciente de la lucha por la tierra. Organizaciones como la Federación Nacional Campesina (FNC) han denunciado que la represión estatal y la violencia ejercida por sectores privados contra dirigentes campesinos e indígenas forman parte de una estrategia sistemática para desalentar la organización social en defensa del territorio. El Informe Chokokue, elaborado por diversas organizaciones de derechos humanos, documenta más de 115 asesinatos de campesinos entre 1989 y 2013, en el marco de disputas por tierras fiscales e intentos de recuperación

de parcelas acaparadas ilegalmente.

Estas tensiones se intensifican en la Región Occidental, especialmente en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, donde el avance del agronegocio y de megaproyectos ganaderos ha provocado el desplazamiento forzado de comunidades rurales e indígenas. La expansión de la frontera agropecuaria, combinada con la deforestación masiva y la falta de control estatal, ha llevado al despojo de territorios tradicionales de pueblos como los Ayoreos Totobiegosode, cuya existencia como grupo no contactado ha sido amenazada por la invasión de sus tierras por parte de empresas privadas (Survival International, 2014).

Un caso paradigmático de este conflicto es el de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, que recurrió a instancias internacionales tras décadas de lucha sin resultados dentro del sistema judicial paraguayo. En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dictó una sentencia que condenó al Estado paraguayo por la violación de múltiples derechos fundamentales de la comunidad, ordenando la devolución gratuita de 14.404 hectáreas y la adopción de medidas reparadoras (Corte IDH, 2006). Aunque el Congreso aprobó en 2014 una ley de expropiación para cumplir con la sentencia, hasta el año 2019 persistían las dificultades para el acceso efectivo al territorio, debido a la falta de caminos y otras infraestructuras básicas (Última Hora, 2019). En la actualidad, la comunidad Sawhoyamaxa ha regresado a sus tierras ancestrales, aunque aún enfrenta desafíos significativos. La Corte IDH ha constatado avances en el cumplimiento de la sentencia, como la entrega de viviendas y la instalación de servicios básicos, pero persisten medidas pendientes, como la titulación formal de las tierras y la implementación completa del fondo de desarrollo comunitario

Este caso ilustra los obstáculos que enfrentan las comunidades indígenas para ejercer sus derechos territoriales, incluso cuando cuentan con fallos judiciales firmes a su favor. La presión de grupos económicos, la ausencia de voluntad política y las deficiencias institucionales obstaculizan el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que protegen la propiedad colectiva de los pueblos originarios.

### 6.3 CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS

El acceso a la tierra no garantiza por sí solo una mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios. Muchas comunidades tituladas carecen de servicios esenciales

como caminos transitables, electricidad, agua potable o asistencia sanitaria (FAO, 2021). Esta situación es especialmente crítica en el departamento de Presidente Hayes, donde las largas distancias y el aislamiento limitan el desarrollo productivo.

El Estatuto Agrario (Ley N.º 1863/2002) establece que la tierra adjudicada por el Estado debe cumplir una función social y económica, lo cual implica su uso productivo, el respeto al entorno y la mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiarias. En este sentido, la mera formalización de la tenencia no es suficiente si no se garantizan las condiciones mínimas de infraestructura y servicios básicos. Así lo reconoce también el INDERT, que ha enfatizado la necesidad de articular acciones interinstitucionales que aseguren el acceso al agua potable, energía, salud, educación, transporte y asistencia técnica.

No obstante, en la práctica, la implementación del Programa de Titulación Masiva de Tierras no ha sido acompañada de una política integral de infraestructura rural. Esta situación es especialmente evidente en la Región Occidental, donde las distancias geográficas, el aislamiento estructural y la baja densidad poblacional dificultan la provisión de servicios públicos.

### 6.3.1 Acceso a energía eléctrica

En cuanto al suministro eléctrico, se han dado pasos importantes, pero aún insuficientes. La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) ejecutó un proyecto emblemático en la comunidad indígena Ishir de Puerto Esperanza, distrito de Bahía Negra, donde se instaló la primera planta solar fotovoltaica híbrida del país. Con una capacidad de 700 kWp y un sistema de almacenamiento de 3 MWh, el sistema abastece no solo viviendas, sino también una escuela, centro de salud, iglesia, centro deportivo y alumbrado público. La obra fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y es operada por jóvenes de la propia comunidad capacitados por la ANDE (ANDE, 2025).

En paralelo, se encuentra en proceso la línea de transmisión de 220 kV entre Villa Hayes y Loma Plata, con una subestación en Pozo Colorado. Este proyecto, con una inversión superior a los USD 120 millones, busca duplicar la capacidad de transmisión eléctrica del Chaco, beneficiando directamente a más de 350.000 habitantes y habilitando condiciones para el desarrollo agroindustrial en la región, especialmente en sectores como los lácteos, frigoríficos, cementeras y cultivos extensivos (soja, arroz y sorgo) (ANDE, 2025).

### 6.3.2 Infraestructura sanitaria

A pesar de algunos avances, el sistema de salud pública en la Región Occidental continúa siendo limitado. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) ha implementado Unidades de Salud de la Familia (USF), como la de Riacho Mosquito, ubicada en el distrito de La Victoria, pero muchas de estas unidades carecen de personal médico permanente, medicamentos o transporte de emergencia. Como resultado, pacientes en situación de urgencia deben ser trasladados en bote o avioneta hasta centros urbanos como Fuerte Olimpo, Concepción o incluso Asunción, con altos costos y riesgo vital.

En términos de infraestructura hospitalaria, existen pocos centros en condiciones operativas adecuadas. Los más destacados son el Hospital Filadelfia, centro médico regional de referencia, y el Hospital Concordia de Neuland, fundado en 1951, que ofrece atención ambulatoria, internación, cirugías menores y diagnóstico por imágenes. En 2020 incorporó un sistema de gestión digital. Sin embargo, su capacidad instalada no alcanza a cubrir la demanda creciente, especialmente en comunidades indígenas alejadas, lo cual exige una expansión urgente de los servicios sanitarios (GLADYS MORA, 2025).

### 6.3.3 Acceso al agua potable

El acceso al agua es quizás uno de los problemas más estructurales del Chaco paraguayo. Por su geografía semiárida, los habitantes dependen de fuentes no permanentes como tajamares, aljibes o sistemas de recolección de agua de lluvia. El Acueducto del Chaco, construido por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y rehabilitado en 2025, constituye un hito. Con una inversión de USD 130 millones, esta obra provee agua tratada a localidades como Loma Plata, Mariscal Estigarribia y Neuland, aunque su operatividad inicial fue interrumpida por fallas estructurales.

En periodos de sequía extrema, la ESSAP, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), distribuye agua potable en camiones cisterna. Por ejemplo, en octubre de 2023 se entregaron más de 70.000 litros en Presidente Hayes para paliar la crisis hídrica. También hay que destacar los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales, como Manos Unidas y

la Pastoral Social de Benjamín Aceval, que llevaron a cabo en 2025 un proyecto de un año en comunidades del pueblo Enxet Sur, que incluyó la instalación de sistemas de captación de agua de lluvia, la perforación de pozos someros y la promoción de técnicas agroecológicas para mejorar la seguridad alimentaria (ESSAP, 2023).

#### 6.3.4 Infraestructura vial

La conectividad vial en el Chaco paraguayo ha sido históricamente limitada, afectando negativamente el desarrollo socioeconómico de la región. Las principales rutas que atraviesan esta zona presentan diversos desafíos en términos de mantenimiento, transitabilidad y accesibilidad.

La Ruta PY09, también conocida como Transchaco, conecta Asunción con la frontera boliviana y, debido a su deterioro, ha sido objeto de proyectos de reconstrucción y duplicación. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ha iniciado obras para mejorar su infraestructura, incluyendo la construcción de una nueva vía paralela que permitirá mantener el tránsito mientras se realizan los trabajos. Por otro lado, la Ruta PY05, que une la zona norte de la Región Oriental con el extremo sudoeste del Chaco, se encuentra en proceso de rehabilitación debido a su mal estado por la falta de mantenimiento adecuado.

El MOPC administra 16 puestos de peaje en el país, varios de ellos ubicados en la Región Occidental. En los últimos años, las tarifas para vehículos livianos y pesados se ajustaron con el objetivo de financiar el mantenimiento vial. Sin embargo, algunos informes periodísticos han señalado que solo una fracción de lo recaudado se destina efectivamente a esta tarea, lo que ha generado críticas sobre la eficiencia en la gestión de los recursos.

Uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos es el Corredor Vial Bioceánico, que conectará el océano Atlántico con el Pacífico a través del Chaco paraguayo. Impulsado por el MOPC, este proyecto contempla la pavimentación de aproximadamente 532 kilómetros desde Carmelo Peralta, en Alto Paraguay, hasta Pozo Hondo, en Boquerón. Además, incluirá la construcción de un puente internacional sobre el río Paraguay, financiado por Itaipú Binacional, que conectará Paraguay con Porto Murinho, en Brasil. Este corredor facilitará una nueva ruta de exportación hacia el Pacífico,

especialmente a Chile. Según estimaciones del MOPC, esta infraestructura reducirá en un 66 % los tiempos logísticos y en casi un 20 % los costos operativos de exportación, posicionando a Paraguay como un eje estratégico del comercio regional. El proyecto también está generando interés de inversiones privadas, particularmente en Boquerón, donde empresarios del sector agroindustrial han comenzado a instalar operaciones. El proyecto contempla un Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA), elaborado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), que incluye medidas de mitigación ecológica, capacitación técnica del personal involucrado y programas de educación ambiental.

#### 6.4 PAGO ELECTRÓNICO Y DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: AVANCES HACIA LA INCLUSIÓN RURAL

Históricamente, el pago de las cuotas correspondientes a la adjudicación de tierras por parte del INDERT se realizaba de forma presencial en las oficinas centrales o regionales del ente. Para los beneficiarios del Chaco paraguayo, especialmente en zonas como Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, este proceso implicaba desplazamientos de más de 300 km hasta la capital o cabeceras departamentales, en muchos casos por caminos en mal estado o intransitables en época de lluvias. Esta realidad significaba no solo una barrera económica (costos de transporte, pérdida de ingresos por días no trabajados), sino también una exclusión de facto para quienes no contaban con medios para trasladarse o incluso con información actualizada sobre sus estados de cuenta.

La falta de opciones de pago accesibles desalentaba el cumplimiento regular de las obligaciones por parte de los adjudicatarios y generaba acumulación de deudas, retrasos administrativos y riesgos de pérdida del derecho adquirido. En muchos casos, los pagos eran realizados por terceros o mediante trámites intermediados por comisiones vecinales, lo que también generaba informalidades o falta de trazabilidad.

En ese contexto, la habilitación del pago electrónico a nivel nacional desde el 17 de junio de 2025 representa un avance significativo hacia la inclusión financiera de las comunidades rurales beneficiarias del programa de titulación. A partir de esta fecha, los adjudicatarios del INDERT pueden realizar pagos parciales o totales a través de Aquí Pago y Pago Express, que cuentan con más de 8.000 bocas de cobranza en todo el país, muchas de ellas cercanas a las zonas de asentamiento campesino.

Una innovación destacada de este nuevo sistema es la posibilidad de

realizar pagos mínimos desde Gs. 10.000, lo que permite a las familias cumplir con sus obligaciones de forma fraccionada, de acuerdo con sus capacidades económicas y ciclos productivos. Esta modalidad ofrece una alternativa viable para quienes no pueden afrontar cuotas elevadas en una sola operación, promoviendo así la cultura del cumplimiento responsable y progresivo.

Según lo expresado por el propio presidente del INDERT, Prof. Econ. Francisco Ruiz Díaz, esta medida forma parte de una política institucional orientada a visibilizar a los beneficiarios ante el sistema financiero, como paso inicial para su inclusión en programas de crédito, asistencia técnica y desarrollo rural.

Desde el enfoque de justicia territorial que guía esta investigación, el pago electrónico no es solo una mejora administrativa, sino una herramienta concreta de equidad rural, que permite a los pobladores del Chaco acceder en igualdad de condiciones a los beneficios del Estado, sin que la distancia o la falta de infraestructura continúen siendo una traba estructural.

## 6.5 DÉBIL FISCALIZACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

El Estatuto Agrario (Ley N.º 1863/2002) establece que la tierra debe cumplir una función social y económica, como ya comentado. En este sentido, la tierra adjudicada a través del INDERT no debe ser considerada únicamente como un bien de tenencia, sino como un medio de producción que contribuya al desarrollo rural sostenible y a la justicia social. No obstante, uno de los principales desafíos del proceso de titulación es la débil fiscalización del uso que se hace de estas tierras tras su adjudicación.

El INDERT, en su carácter de ente ejecutor del proceso de adjudicación, carece de un sistema consolidado de monitoreo y control del uso de las tierras entregadas. Esta falencia institucional ha permitido situaciones como el abandono, la venta irregular o la subutilización de lotes por parte de beneficiarios, situaciones que contradicen los principios rectores del Estatuto y que favorecen una nueva forma de reconcentración de la tierra, esta vez bajo mecanismos formales.

A esta debilidad se suma la falta de articulación interinstitucional entre entidades clave como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y los gobiernos departamentales y municipales. Esta fragmentación ha impedido desarrollar un sistema nacional de fiscalización y

acompañamiento técnico a los adjudicatarios, afectando la eficiencia de la política agraria.

El MADES, por ejemplo, ha planteado en distintos foros la necesidad de que el uso de la tierra se oriente hacia modelos sostenibles, especialmente en regiones vulnerables como el Chaco paraguayo. Sin embargo, su capacidad de intervención directa sobre tierras adjudicadas por el INDERT es limitada. Por su parte, SENAVE ha impulsado programas de fiscalización de cultivos y uso de semillas, pero su cobertura territorial aún no alcanza a todas las comunidades beneficiarias del Chaco.

Adicionalmente, organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Paraguaya y la Red Rural, han señalado la falta de capacitación y acceso a asistencia técnica como factores que inciden en el mal uso de las parcelas adjudicadas. Sin formación ni herramientas productivas, muchos beneficiarios se ven imposibilitados de cumplir con los requerimientos legales de uso social y económico de la tierra, lo cual genera un círculo de informalidad que erosiona el impacto del programa.

Es fundamental establecer un sistema de fiscalización interinstitucional con enfoque territorial, que integre monitoreo, asistencia técnica, capacitación y acceso al crédito, como condiciones mínimas para garantizar que la tierra adjudicada cumpla su función social.

## 6.6 DESIGUALDADES REGIONALES Y DIFICULTADES LOGÍSTICAS EN EL CHACO

El Estatuto Agrario (Ley N.º 1863/2002) tiene aplicación en todo el territorio nacional, sin embargo, su implementación en la Región Occidental enfrenta desafíos particulares que exigen un enfoque diferenciado. Esta ley reconoce el derecho a la tierra como una condición fundamental para el desarrollo humano y la equidad social, estableciendo que las tierras adjudicadas deben estar vinculadas a un aprovechamiento productivo sostenible. No obstante, en el contexto del Chaco paraguayo, estas disposiciones se ven obstaculizadas por condiciones estructurales que requieren atención urgente, como destacado arriba.

El INDERT, como ente rector de la política agraria, ha señalado la necesidad de adaptar sus estrategias institucionales a las realidades del territorio chaqueño. Sin embargo, su capacidad operativa se ve limitada por factores geográficos, presupuestarios y logísticos que dificultan el monitoreo, la atención directa a las

comunidades y la continuidad de los procesos de adjudicación y regularización (INDERT, 2021). A esta situación se suma la débil articulación con los gobiernos departamentales y municipales, quienes, si bien tienen competencias en materia de desarrollo local, no siempre cuentan con planes coordinados o presupuestos adecuados para apoyar el proceso de asentamiento rural. Muchos intendentes del Chaco carecen de los recursos técnicos y financieros necesarios para acompañar a las comunidades en la consolidación de proyectos productivos, acceso a servicios básicos o gestión de infraestructura (Palau, 2014).

Las condiciones climáticas extremas, con altas temperaturas, prolongadas sequías y lluvias intensas en determinadas temporadas, agravan las limitaciones logísticas. La escasa red de caminos pavimentados, la falta de transporte público regular y la limitada conectividad digital hacen que muchas comunidades permanezcan aisladas durante buena parte del año, dificultando tanto la acción institucional como el acceso de los pobladores a derechos fundamentales como la salud, la educación y el agua potable (FAO, 2021).

En zonas como el norte del departamento de Alto Paraguay, estas carencias son especialmente agudas. A pesar de ser territorios de alto valor estratégico y cultural, muchas comunidades indígenas y campesinas viven sin presencia estatal efectiva. La distancia respecto a los centros urbanos, la dispersión poblacional y la escasa inversión pública han generado desigualdades estructurales que perpetúan ciclos de pobreza y exclusión (Banco Mundial, 2020).

Como plantea Rojas (2016), "la falta de presencia institucional en territorios rurales empuja a las comunidades a gestionar por sí solas sus necesidades, profundizando las brechas territoriales existentes". Por ello, es fundamental que la implementación del Estatuto Agrario en el Chaco esté acompañada de una política territorial integral, que involucre activamente al INDERT, los gobiernos departamentales, los municipios y otras instituciones del Estado.

Es urgente promover inversiones diferenciadas en recursos humanos, tecnológicos y financieros que consideren las particularidades geográficas, culturales y sociales del Chaco Paraguayo. Solo mediante una planificación participativa e interinstitucional será posible garantizar que el acceso a la tierra se traduzca efectivamente en desarrollo rural con equidad y sostenibilidad.

## 7 CONCLUSION

Esta investigación tuvo como objetivo analizar el impacto de la adjudicación y distribución de tierras en el Chaco paraguayo, abarcando los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, con énfasis en su contribución al acceso equitativo a la tierra, la mejora de la seguridad jurídica y el fortalecimiento socioeconómico de las comunidades beneficiarias.

La investigación permitió constatar que el acceso efectivo a la tierra continúa siendo el eje central del desarrollo rural en el Chaco paraguayo. La región experimenta una expansión demográfica sostenida, impulsada tanto por el crecimiento natural de la población campesina como por la migración de familias en busca de oportunidades productivas. Sin embargo, la disponibilidad de superficies apropiadas y, sobre todo, la seguridad jurídica sobre su tenencia avanza a un ritmo muy inferior al requerido. El Estatuto Agrario y los programas de titulación de tierras del INDERT han generado logros puntuales, pero persisten la superposición de títulos, la burocracia y las asimetrías de poder que favorecen el acaparamiento de grandes extensiones.

El estudio de campo reveló que la problemática no se limita a la posesión de la tierra: se extiende al acceso a información confiable, a servicios básicos y a la asesoría técnica indispensable para transformar la propiedad en un medio de vida digno. La descentralización administrativa emprendida en los últimos años avanzó de forma desigual y no cubre aún las vastas distancias chaqueñas; consecuentemente, trámites de regularización, solicitudes de crédito y acompañamiento productivo siguen concentrados en la capital. Para las comunidades indígenas y campesinas, este vacío institucional se traduce en costos de oportunidad, demora en la resolución de conflictos y perpetuación de ciclos de pobreza.

En este escenario, la figura del Desarrollador Rural podría considerarse como un actor estratégico, aunque su impacto dependerá de varios factores contextuales. Ya que el perfil del desarrollador rural, que combina conocimientos técnicos en gestión agraria, comprensión del marco jurídico y capacidad de mediación sociopolítica, tiene el potencial de facilitar la articulación entre la demanda local y la oferta pública, así como ayudar a traducir los lenguajes administrativos al contexto campesino y promover la transparencia en la ejecución de políticas. Sin embargo, la efectividad de este perfil puede variar según la región y las condiciones particulares de cada comunidad. Entrevistas con representantes del Crédito Agrícola de Habilitación, de organizaciones como Tierraviva y

de la Base de Investigaciones Sociales sugieren que, donde personas con estas competencias ya operan, aunque sea de manera informal, los procesos de titulación, acceso a financiamiento y adopción de tecnologías tienden a mostrar mayor fluidez y menores tasas de fracaso.

Las conclusiones apuntan, por tanto, a la necesidad de fortalecer políticas públicas que integren la dimensión humana y territorial. La titulación de tierras debe venir acompañada de digitalización integral de los registros, coordinación interinstitucional efectiva y presencia estatal en puntos estratégicos del Chaco. El éxito de tales políticas sería potencializado con la presencia de licenciados en desarrollado rural, que tienen competencia para articular procesos de gestión participativa, desarrollo sostenible y resolución de conflictos. Sin un apoyo en este sentido, los campesinos y pueblos indígenas continuarán navegando solos entre normativas complejas y burocracias dispersas, con resultados desiguales y, con frecuencia, adversos.

Asimismo, la problemática del agua, los caminos y la energía confirma que la función social y económica de la tierra no puede alcanzarse sin infraestructura adecuada. Los créditos flexibles del CAH y las iniciativas comunitarias muestran que existen posibilidades reales de dinamizar la ganadería o los sistemas agroforestales, pero requieren acompañamiento técnico permanente y financiamiento oportuno. La presencia de profesionales capacitados, como los licenciados en Desarrollado Rural, facilitaría la planificación de proyectos acordes con las particularidades climáticas del Chaco, reduciendo la vulnerabilidad ante sequías, incendios y fluctuaciones de mercado.

Finalmente, el trabajo concluye que el desafío principal no radica en la ausencia de instrumentos legales ni en la escasez absoluta de recursos, sino en la brecha entre las normativas existentes y su ejecución territorial. Cerrar esa brecha implica profesionalizar la intermediación entre el Estado y los beneficiarios, posicionar equipos capacitados en zonas clave, garantizar transparencia en la asignación presupuestaria y promover la participación activa de las comunidades en cada fase del proceso. Solo así la tierra dejará de ser un factor de exclusión para convertirse en palanca de dignidad, arraigo y resiliencia para las familias del Chaco.

## REFERENCIAS

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE). ANDE presentó experiencias en **Seminario Internacional sobre la instalación de su primera planta fotovoltaica en el Chaco Paraguayo**. 2025. Disponible en:– <https://ande.gov.py/interna.php?id=13567>](<https://ande.gov.py/interna.php?id=13567>). Acceso: 17 abr. 2025.

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES. **La tierra prometida: acceso y apropiación de tierras públicas en el Paraguay**. Informe Especial n.º 34. Asunción: BASE IS, 2020. Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/05/Informe-especial-34-BASE.pdf>. Acceso: 5 abr. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Diagnóstico sobre la redistribución de tierras en América Latina**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2020.

BANCO MUNDIAL. **De una tierra sin litoral a una tierra de oportunidades: reporte de crecimiento de Paraguay**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2024. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099062524173027373>. Acceso: 3 may. 2025.

BAUMEISTER, Eduardo. **Reforma agraria y desarrollo rural: balance general**. In: BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (Org.). Reforma agraria y desarrollo rural en Paraguay: balance y perspectivas. Asunción: BASE IS, 2010. p. 11-43.

CABRERA, Antero. **Caracterización de sistemas productivos en ganadería bovina de cría, recría y engorde en el Chaco Paraguayo**. FONTAGRO, 2023. Disponible en: [https://www.fontagro.org/new/uploads/productos/18079\\_-\\_Producto\\_1\\_Paraguay.pdf](https://www.fontagro.org/new/uploads/productos/18079_-_Producto_1_Paraguay.pdf). Acceso en: 18 jun. 2025.

CAH – CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN. **Informe anual 2023: líneas de financiamiento para la agricultura familiar**. Asunción: CAH, 2023. Disponible en: [<https://www.cah.gov.py>](<https://www.cah.gov.py>). Acceso: 10 abr. 2025.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Atlas censal del Paraguay: Departamento de Alto Paraguay.** Asunción: DGEEC, 2015a. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/20%20Atlas%20Alto%20Paraguay%20censo.pdf>. Acceso: 3 abr. 2025.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Atlas censal del Paraguay: Departamento de Boquerón.** Asunción: DGEEC, 2015b. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/19%20Atlas%20Boqueron%20censo.pdf>. Acceso: 3 abr. 2025.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Atlas censal del Paraguay: Departamento de Presidente Hayes.** Asunción: DGEEC, 2015c. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/18%20Atlas%20Pte.%20Hayes%20censo.pdf> . Acceso: 3 abr. 2025.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Atlas censal del Paraguay: Región Occidental.** Asunción: DGEEC, 2015d. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/17%20Atlas%20Region%20Occidental%20censo.pdf>. Acceso: 1 abr. 2025.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Paraguay en cifras 2022.** Asunción: DGEEC, 2022.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **Acceso a la tierra y desarrollo rural sostenible en Paraguay.** Roma: FAO, 2021.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021.** Roma: FAO, 2021b. Disponible en: <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/es/>. Acceso: 3

abr. 2025.

FONPLATA. **FONPLATA apoya a ANDE para el acceso seguro y confiable a la energía eléctrica en Paraguay.** 2023. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/10-03-2023/fonplata-apoya-ande-para-el-acceso-seguro-y-confiable-la-energia-electrica-en-paraguay>. Acceso: 17 abr. 2025.

INDART, Guillermo. **La función social de la tierra y la institucionalidad agraria.** Asunción: CDE, 2015.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Guía de Regularización Jurídica de la Tierra.** Asunción: INDERT, 2019.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Plan Estratégico Institucional 2020-2024.** Asunción: INDERT, 2020.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Informe de gestión institucional.** Asunción: INDERT, 2021.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Informe de avance del Programa de Titulación Masiva en el Chaco.** Asunción: INDERT, 2025a. Documento interno consultado con autorización institucional.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Informe sobre Titulación Masiva – Nueva Mestre.** Asunción: INDERT, 2025.

INDERT – INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **El Misterio del Capital: seminario internacional.** In: SEMINARIO INTERNACIONAL EL MISTERIO DEL CAPITAL, 2025, Asunción. Actas... Asunción: INDERT, 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Paraguay). **Necesidades Básicas Insatisfechas – Región Occidental.** Asunción: INE, 2015. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20NBI/15%20NBI%20Region%20Occidental.pdf>. Acceso: 15 abr. 2025.

LA NACIÓN. **Boquerón se perfila para un crecimiento económico e industrial con el corredor Bioceánico.** 16 mar. 2025. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/negocios/2025/03/16/boqueron-se-perfila-para-un-crecimiento-economico-e-industrial-con-el-corredor-bioceanico>. Acceso: 30 abr. 2025.

MADES – MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Boletín de Monitoreo de Deforestación del Chaco Paraguayo.** Asunción: MADES, 2023. Disponible en: <https://www.mades.gov.py>. Acceso: 28 mar. 2025.

MADES – MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA) – Proyecto. 2018.** Disponible en: [https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/12/18080\\\_TRM.pdf](https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/12/18080\_TRM.pdf). Acceso: 5 may. 2025.

MDS – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Informe sobre impacto social de los programas de formalización de la tierra.** Asunción: MDS, 2023. Disponible en: <https://www.sen.gov.py/mds/>. Acceso: 6 abr. 2025.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC). **Corredor Bioceánico reducirá hasta 66 % los tiempos logísticos y en casi un 20 % los costos operativos.** 2024. Disponible en: <https://mopc.gov.py/corredor-bioceanico-reducira-hasta-66-los-tiempos-logisticos-y-en-casi-un-20-los-costos-operativos/>. Acceso: 8 abr. 2025.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPBS). **Pobladores del Chaco acceden a asistencia médica de primer nivel en nueva USF. 2023.** Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/pobladores-del-chaco-acceden-asistencia-medica-de-primer-nivel-en-nueva-usf--0>. Acceso: 27 abr. 2025.

OCAMPOS, Hugo. **Reforma agraria, instituciones y conflicto rural en Paraguay.** Asunción: BASE IS, 2020.

OCAMPOS, Mario. **Acceso a la tierra en Paraguay: tensiones entre reforma y mercado.** Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2020.

PALAU, Tomás. **El acceso desigual a la tierra en Paraguay: una deuda histórica.** Revista BASE, Asunción, 2014.

PALAU, Tomás. **El modelo agroexportador y sus impactos en el Paraguay rural.** Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2014. Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2014/03/1395155066.pdf>. Acceso: 15 may. 2025.

PALAU, Tomás. **Reforma Agraria y Desigualdad Rural en Paraguay.** Asunción: BASE IS, 2014.

PARAGUAY. **Constitución Nacional de la República del Paraguay.** Asunción: Congreso Nacional, 1992.

PARAGUAY. **Ley n.º 1.863/02 – Estatuto Agrario.** Asunción: Congreso Nacional, 2002.

PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Solicitud n.º 89385.** Asunción, s.f. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/89385>. Acceso: 8 abr. 2025.

PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Solicitud n.º 89849.** Asunción, s.f. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/89849>. Acceso: 21 feb. 2025.

PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Solicitud n.º 89882.** Asunción, s.f. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/89882>. Acceso: 4 mar. 2025.

PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Solicitud n.º 91673.** Asunción, s.f. Disponible en:

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/91673>. Acceso: 5 may. 2025.

PORTAL UNIFICADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. **Solicitud n.º 91933**. Asunción, s.f. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/91933>. Acceso: 27 may. 2025.

ROJAS, C. **Conflictos agrarios y resistencia social en Paraguay**. Asunción: Ediciones Alternativas, 2016.

ROJAS, Fernando. **Reforma agraria y ciudadanía: reflexiones desde el territorio**. In: BASE INVESTIGACIONES SOCIALES (Org.). Reforma agraria y desarrollo rural en Paraguay: balance y perspectivas. Asunción: BASE IS, 2016. p. 63-88.

ÚLTIMA HORA. **Juez decreta arresto domiciliario para ex asesor jurídico del Indert**. Última Hora, 22 oct. 2020. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/juez-decreta-arresto-domiciliario-ex-asesor-juridico-del-indert-n2910641>. Acceso en: 5 jun. 2025.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **A nova fronteira agrícola no Paraguai: presença brasileira e ciclos de acaparamiento de terras no Chaco**. Revista NERA, Presidente Prudente, n.º 56, p. 104-126, jul./dic. 2020.

## APENDICES

## **APENDICE A – ENTREVISTA CON GLADYS MORA, PRESIDENTA DE LA COMISIÓN VECINAL DE DESARROLLO Y FOMENTO EN NUEVA MESTRE.**

1. ¿Podría darnos una breve descripción sobre el papel de la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento y cómo surgió la necesidad de su creación?
2. En relación al proceso de titulación de tierras, ¿cómo ha visto el progreso en comunidades como Nueva Mestre?
3. ¿Qué medidas se están tomando desde la Comisión para garantizar que el proceso de titulación sea transparente y llegue a la mayor cantidad de familias posibles?
4. ¿Qué dificultades se presentan en el proceso de titulación de tierras en zonas como el Chaco paraguayo?
5. ¿Cómo ha impactado la formalización de tierras en la seguridad jurídica de las comunidades rurales?
6. ¿Se ha observado una reducción en delitos como el abigeato u otros conflictos de propiedad tras la titulación de tierras?
7. ¿Ha notado un cambio en la confianza de los habitantes hacia las autoridades tras la titulación de tierras?
8. ¿Cuáles son los próximos pasos o proyectos que la Comisión Vecinal de Desarrollo y Fomento tiene en mente para el futuro próximo?
9. ¿Qué metas esperan alcanzar a corto y mediano plazo con la titulación de tierras en su comunidad?
10. ¿Cuáles son los mayores desafíos que enfrenta la Comisión en el proceso de titulación de tierras en la región?
11. ¿Qué acciones se están tomando para superar obstáculos relacionados con la falta de recursos, resistencia local o problemas legales?

12. ¿Cómo ve el papel del INDERT en la titulación de tierras?

13. En su opinión, ¿cómo cree que la titulación de tierras puede transformar de manera significativa el desarrollo rural y las comunidades más necesitadas del Chaco?

14. ¿Qué mensaje le gustaría dejar a las familias que aún no tienen títulos de propiedad de sus tierras?

15. Para finalizar, ¿qué le gustaría destacar de los avances alcanzados hasta el momento y qué esperan lograr a corto y mediano plazo?

16. ¿Cómo visualiza el futuro de la titulación de tierras en el Chaco paraguayo?

## **APENDICE B – ENTREVISTA CON MARIA VICTORIA, EN PROCESO DE TITULACION EN NUEVA MESTRE.**

### TITULACIÓN DE TIERRAS

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta hoy para obtener el título de propiedad de su tierra?

¿Qué impacto tiene la falta de título de propiedad en su acceso a otros derechos, como crédito agrícola o proyectos de desarrollo?

¿Considera que el actual proceso de adjudicación y titulación es accesible, transparente y equitativo?

### ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS E INFRAESTRUCTURA

¿Qué servicios básicos considera prioritarios que deberían garantizarse junto con la adjudicación de tierras?

¿Cómo afecta la precariedad en infraestructura a las actividades productivas y a la calidad de vida en su comunidad?

¿Ha habido algún proyecto de infraestructura impulsado desde el Estado en los últimos años en Nueva Mestre?

### PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

¿De qué manera la falta de título de propiedad limita su acceso a financiamiento para mejorar su producción agropecuaria o avícola?

¿Qué tipo de asistencia técnica o programas de apoyo considera necesarios para fortalecer la producción local?

¿Cómo evalúa el impacto de los créditos agrícolas que ha recibido? ¿Qué aspectos considera deberían mejorarse?

## IMPACTO SOCIAL Y COMUNITARIO

¿Qué cambios observó en la comunidad tras la adjudicación inicial de las tierras? ¿Se fortaleció el tejido social o surgieron nuevos conflictos?

¿Cómo afectó la falta de un acompañamiento institucional (INDERT, municipios) al desarrollo comunitario?

¿Qué mecanismos cree que se deberían implementar para mejorar la organización comunitaria en torno a la gestión de tierras?

## EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROPUESTAS

¿Considera que el Programa de Titulación de Tierras implementado en Nueva Mestre cumplió con los objetivos planteados inicialmente?

¿Qué mejoras propondría para optimizar el proceso de adjudicación y titulación de tierras?

¿Qué cambios estructurales recomendaría para que las políticas agrarias sean más efectivas en comunidades rurales del Chaco paraguayo?

## **APENDICE C – ENTREVISTA CON ABG. NELSO BARBOZA EN PROCESO DE TITULACION EN BOQUERON**

¿Cuánto tiempo lleva esperando la emisión de su título y en qué fase concreta del expediente se encuentra actualmente?

Durante el proceso, ¿ha recibido visitas técnicas o jurídicas del INDERT en su finca, o ha debido trasladarse usted reiteradamente a Villa Hayes o Asunción para cada gestión?

¿Qué requisito ha resultado más complejo o costoso de conseguir para completar el expediente (por ejemplo, la mensura, la declaración jurada o los comprobantes de pago)?

Contando solo con la resolución de adjudicación, ¿ha podido realizar mejoras productivas en la finca, o prefiere esperar al título definitivo?

¿El certificado de adjudicación le ha servido como garantía para acceder a créditos agropecuarios (CAH, entidades bancarias) o aún le exigen garantías adicionales?

Según su experiencia, ¿qué cambio puntual debería implementar el INDERT para agilizar y transparentar los procesos de titulación en Presidente Hayes?

**APENDICE D – ENTREVISTA CON PROF. ING. EMILIO AQUINO GAONA DE LA UNA**

Desde su perspectiva como docente e investigador en Ecología Humana, ¿cuál considera que es el impacto de la titulación de tierras en el desarrollo sostenible del Chaco Paraguayo?

¿De qué manera la regularización de tierras influye en la seguridad alimentaria y el acceso a recursos naturales para las comunidades rurales de la región?

¿Cuáles son los principales desafíos socioambientales que pueden derivarse de un proceso de titulación masiva en el Chaco?

¿Existe evidencia de que la titulación de tierras pueda contribuir a la deforestación o degradación ambiental en la región? En caso afirmativo, ¿qué estrategias podrían aplicarse para mitigar estos efectos?

¿Qué medidas considera necesarias para garantizar un equilibrio entre la regularización de tierras y la conservación de los ecosistemas chaqueños?

Desde un enfoque académico, ¿cómo ha evolucionado el acceso a la tierra en el Chaco en las últimas décadas y qué tendencias pueden identificarse en este proceso?

¿Cómo influye la obtención de títulos de propiedad en el manejo y uso sostenible de los recursos naturales por parte de los beneficiarios?

¿Cuál es el papel de las políticas públicas en la promoción de un proceso

de titulación equitativo y ambientalmente responsable en el Chaco?

¿Existen experiencias internacionales que podrían servir como modelo para mejorar la gestión y titulación de tierras en Paraguay?

Desde su experiencia, ¿qué recomendaciones considera esenciales para que la titulación masiva de tierras genere beneficios sostenibles tanto para las comunidades como para el medio ambiente?

**APENDICE E – ENTREVISTA CON PROF. ABG. ISASIO CUEVAS DE LA UNA**

¿Cómo evalúa la eficacia del Estatuto Agrario (Ley N.º 1.863/2002) como herramienta jurídica para garantizar un acceso equitativo a la tierra, especialmente en el Chaco?

¿Qué principales obstáculos legales o institucionales enfrentan actualmente las comunidades beneficiarias para acceder al título de propiedad?

¿Considera que el Programa de Titulación Masiva del INDERT ha logrado sus objetivos? ¿Qué aspectos se podrían mejorar?

¿La titulación formal otorga seguridad jurídica real a las comunidades en zonas como Presidente Hayes o Boquerón?

¿Qué mecanismos jurídicos o técnicos serían más efectivos para resolver casos de superposición de títulos o disputas catastrales en el Chaco?

¿Cuál es su visión sobre el rol del derecho consuetudinario indígena frente al Estatuto Agrario? ¿Cómo deberían compatibilizarse?

¿Considera que la normativa actual protege adecuadamente frente al acaparamiento o venta forzada de tierras tituladas?

¿Qué impacto ha observado en el desarrollo rural de comunidades beneficiadas por la regularización de tierras?

¿Cómo pueden las universidades y docentes contribuir a generar conciencia crítica sobre la problemática de la tierra en Paraguay?

¿Qué recomendaciones daría a futuros egresados de Derecho que trabajarán en temas agrarios?

**APENDICE F – ENTREVISTA CON PROF. ABG. PATRICIA CABRERA DE LA UMA**

¿Cuál es su trayectoria profesional en derecho agrario?

¿Cuál es su experiencia con titulación y reforma agraria?

¿Cuáles son las fortalezas y limitaciones del marco jurídico del Estatuto Agrario?

¿Cómo evalúa el INDERT en términos de titulación masiva?

¿Qué conflictos y derechos colectivos afectan a las comunidades en el Chaco paraguayo?

¿Cuáles son las particularidades jurídicas y ecológicas del Chaco paraguayo?

¿Qué propuestas de reforma legal considera necesarias para mejorar el sistema de titulación de tierras?

¿Qué mensaje final recomendaría a los estudiantes de derecho agrario?

## **APENDICE G – ENTREVISTA CON EL SOCIÓLOGO ABEL ARECO DE LA ONG BASE IS**

1. SOBRE LA BUROCRACIA Y LA LENTITUD ADMINISTRATIVA:
2. ¿Cuál es su perspectiva sobre la lentitud administrativa en los procesos de titulación de tierras? ¿Qué mejoras considera urgentes en cuanto a la eficiencia del INDERT en estos procedimientos?
3. ¿Cómo evalúa la falta de digitalización de los registros en el INDERT y su impacto en la celeridad de los trámites? ¿Qué propuestas tiene para modernizar este sistema?
4. ¿Qué estrategias podrían implementarse en zonas rurales de difícil acceso, como el Chaco, para mejorar la asistencia técnica y jurídica a los beneficiarios de tierras?
5. SOBRE LA PRESIÓN DE GRUPOS ECONÓMICOS Y CONFLICTOS TERRITORIALES:
4. ¿Qué tan relevante es la presión de los grupos económicos vinculados al agronegocio en la implementación efectiva de políticas agrarias en el Chaco? ¿Cómo se podría fortalecer el papel del Estado para contrarrestar estas presiones?
5. ¿Qué medidas propone para superar los conflictos de tenencia y asegurar que las tierras adjudicadas sean realmente utilizadas para la producción sostenible?
6. SOBRE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS BÁSICOS:
6. ¿Cómo puede el Estado colaborar con las comunidades para mejorar las condiciones de infraestructura en zonas rurales, como el acceso a caminos transitables, agua potable y electricidad?
7. ¿Cuál es su opinión sobre el impacto de la falta de acceso a servicios básicos sobre la productividad de las tierras adjudicadas y sobre la calidad de vida de los beneficiarios?
8. ¿Cree que la implementación de proyectos como el Acueducto del Chaco es un paso

en la dirección correcta para mejorar las condiciones de vida en esas zonas? ¿Qué otras acciones adicionales deberían tomarse en cuenta?

7. SOBRE LA FISCALIZACIÓN DEL USO DE LA TIERRA:

9. ¿Qué soluciones propone para mejorar el monitoreo y garantizar que las tierras sean utilizadas de manera productiva y acorde a su función social?

10. ¿Qué herramientas considera necesarias para facilitar la colaboración entre instituciones del Estado, como el SENAVE, MADES y el INDERT, en el proceso de monitoreo y asistencia técnica a los beneficiarios?

## APENDICE H – ENTREVISTA CON LA COORDINADORA LIDIA RUIZ DE LA ONG TIERRAVIVA

1. ¿Cuál es la dimensión actual del problema de acceso a la tierra para los pueblos indígenas en Paraguay?
2. ¿Cómo funciona el proceso de titulación cuando el Estado compra tierras para una comunidad?
3. ¿Qué consecuencias provoca la ausencia de títulos sobre la vida cotidiana de las comunidades?
4. ¿Qué peso han tenido las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la restitución territorial?
5. ¿Cómo incide el modelo de latifundio y el avance del agronegocio en el Chaco?
6. Cuando la restitución se logra, ¿qué cambios observa en las comunidades?
7. ¿Qué dificultades surgen después de obtener el título?
8. ¿Cómo afectan los conflictos con empresas agroindustriales al Bajo Chaco?
9. ¿Por qué la titulación es clave para preservar la cultura indígena?
10. ¿Qué modelos o reformas propone para mejorar la titulación?
11. ¿Qué papel debería asumir la sociedad civil?

## APENDICE I – ENTREVISTA CON INDERT

### 1. Programa de Titulación Masiva

¿Cuáles son los objetivos institucionales del Programa de Titulación Masiva conforme a la función social y económica?

¿Qué avances concretos ha logrado el INDERT en la adjudicación de tierras fiscales en los departamentos del Chaco?

¿Qué criterios normativos utiliza el INDERT para definir a los beneficiarios (Arts. 16 y 17)?

### 2. Procedimientos Administrativos

¿Qué reformas internas aplica el INDERT para garantizar celeridad y transparencia?

¿Cómo enfrenta el INDERT las limitaciones operativas (personal, mensura, catastro) que afectan la regularización?

### 3. Impacto Social y Económico

¿Qué se observa en la seguridad jurídica y la calidad de vida desde la implementación del programa?

¿Cómo promueve el INDERT la producción y permanencia en la tierra adjudicada?

#### 4. Conflictos y Protección Legal

¿Cómo garantiza el INDERT el derecho de permanencia frente a conflictos con grandes propietarios?

¿Qué medidas se aplican para prevenir ventas fraudulentas, subutilización o acaparamiento?

¿Se han revocado títulos por incumplimiento de la función social?

#### 5. Sostenibilidad Ambiental

¿Cómo evalúa el INDERT los impactos ambientales de la titulación en el Chaco?

¿Cómo se articula el Estatuto Agrario con las leyes ambientales y el rol del MADES?

## **APENDICE J – ENTREVISTA CON LA ABOGADA MIRIAN PÉREZ DEL CAH**

### **1. INFORMACIÓN SOBRE LOS CRÉDITOS OTORGADOS**

¿Cuáles son los tipos de crédito disponibles para los productores rurales y qué requisitos deben cumplir para acceder a ellos?

¿El crédito agrícola es flexible en cuanto a fechas de pago?

¿Existe una cantidad mínima de hectáreas necesarias para acceder al crédito?

¿Cómo afecta la disponibilidad de agua al acceso al crédito?

### **2. CONDICIONES FINANCIERAS (TASAS DE INTERÉS, PLAZOS Y GARANTÍAS)**

¿Cuáles son las tasas de interés y los plazos para el pago del crédito?

### **3. DIFERENCIAS EN EL ACCESO A CRÉDITO ENTRE BENEFICIARIOS INDÍGENAS, PEQUEÑOS PRODUCTORES Y GRANDES PRODUCTORES**

¿Existen diferencias en el acceso a crédito según el tipo de productor?

### **4. IMPACTO DEL FINANCIAMIENTO EN EL DESARROLLO RURAL**

¿Cuáles son los efectos del crédito en la producción agrícola y ganadera?

¿Hay casos de éxito o fracasos en el uso del crédito?

### **5. RELACIÓN ENTRE LA TITULACIÓN DE TIERRAS Y EL ACCESO A CRÉDITO**

¿Tener un título de propiedad facilita el acceso al crédito?

¿Existen barreras para que los beneficiarios de la titulación accedan a financiamiento?

¿Hay casos de beneficiarios que no pueden aprovechar el crédito por falta de capacitación o infraestructura?

### **6. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los beneficiarios del programa de

titulación para acceder al crédito?

¿Qué reformas o mejoras considera necesarias el CAH para aumentar la efectividad del financiamiento rural?

¿Existen proyectos futuros para mejorar el acceso al crédito en la región chaqueña?