

Documento de Trabajo N° 26

**Participación campesina en el desarrollo rural**  
Observaciones preliminares sobre el caso paraguayo

Tomás Palau Viladesau

Programa de Estudio Agrarios y Campesinos  
BASE. Investigaciones Sociales  
Asunción  
Agosto de 1990



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay  
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - [baseis@baseis.org.py](mailto:baseis@baseis.org.py)

## Contenido

Presentación .....	3
1. A modo de introducción .....	5
2. El escenario histórico de la relación entre el campesinado, el estado y las empresas. ....	9
3. El sector rural: caracterización, presencia estatal, los viejos y los nuevos actores. ....	13
4. Acerca de la participación y el desarrollo rural. ....	22
5. Orientaciones para una estrategia participativa de desarrollo rural. ....	27
Notas. ....	30

## Presentación

Este Documento se basa en unas notas ya antiguas que fueron preparadas para la Mesa Redonda sobre “Participación campesina en el desarrollo rural” que organizó la FAO/RLAC en Quito en octubre de 1988, las cuales fueron casi completamente reformadas y puestas al día en ocasión de preparar el BASE/IS, una reunión sobre “Situación de las organizaciones campesinas, participación y transición política” en agosto de 1990.

Estas notas son de carácter introductorio, ya que si bien hay por un lado, una extensa bibliografía sobre el tema de la participación y por otra, una no menos corta lista de publicaciones sobre la situación rural paraguaya, hay muy poca, propiamente hablado, nada, sobre los desafíos que implica la participación de los campesinos en la co-elaboración de un orden social, económico y político, democrático. Meta que se nos presenta excesivamente lejana como para asemejarse a una utopía, pero aspiración necesaria, a luz de la debacle provocada por las experiencias autoritarias y los ensayos neoliberales que se ejercen con total prescindencia de los intereses de las mayorías.

Por ser introductorias, para escribir estas notas nos hemos tomado la licencia de apelar a una breve referencia histórica que tiene el propósito de fundamentar dos conceptos claves para el estudio de la participación; el de la autonomía de las comunidades rurales en cuanto a su capacidad de reproducción cultural y material; y el del recursivo tema de la “cultura autoritaria” del paraguayo. que viene siendo la negación de la horizontalidad en el patrón de vinculación social cotidiana, horizontalidad que parece ser indispensable para la gestión autónoma rural aldeana. Autogestión y verticalismo se oponen pues intrínsecamente, pero sin embargo aparecen en la historia coexistiendo. En este ensayo se llega hasta ahí, sería una tarea posterior mostrar que se trata de una falsa contradicción, ya que si bien la organización de la vida campesina conserva internamente su potencial autonomía, la vinculación de éstas con actores externos dominante, por tratarse de una vinculación extra – cultural, adoptó y adopta, el rol de subordinación que políticamente implica el autoritarismo.

Nos hemos permitido también, incluir otro breve apartado sobre los procesos macro (económicos y sociales) que han afectado al campesinado en los últimos decenios y el papel que en esto le cupo al Estado, así como la intervención que iglesias y organizaciones no gubernamentales tuvieron en acompañar (de diferentes modos) los intentos de contestación o adaptación campesina el hostil entorno estatal-empresarial. El propósito es acá el de describir el escenario en el que la discusión sobre la participación campesina deberá darse. Tenemos plena conciencia que es necesario hacer un esfuerzo de mucha mayor profundización en el estudio de las restricciones y los recursos para participar. Si se quiere, esto es un mero punteo.

En los siguientes apartados se presenta, propiamente, la discusión sobre participación de los campesinos en el desarrollo rural, apuntándose en ellos brevemente, las principales restricciones que sobre ella ejercen las características del contexto social y político más amplio.

Este Documento de Trabajo es un esbozo preliminar que intenta abrir una discusión nacional sobre el problema de si es posible un desarrollo con equidad social, o si como lo apuntaron ya otros, no se trata sino “de un cuento de hadas para la década de los ‘90s” 1/. Lo que se pudo constatar en efecto, es que el “desarrollo” proclamado en las dos últimas décadas produjo una gran masa de excluidos, acrecentando la brecha entre los ciudadanos de la modernidad y los no ciudadanos. El tema de la participación juega en estas circunstancias un papel central. Sin embargo, y a pesar de existir en el país mejores condiciones hoy, a las que existían dos años atrás, se está muy lejos aún de poder concebir cambio político y social de la magnitud requerida para que esa participación deje de ser un mero recurso retórico. Desarrollo, inclusión, ciudadanía, participación, son conceptos y prácticas sociales que se enfrentan a antagonistas bastante reacios a la negociación; una recurrente concepción economicista del desarrollo según la cual (en el campo) éste es liderado por la gran empresa, por grandes inversiones externas; una despreocupación de los ideólogos y burócratas del mercado hacia las derivaciones sociales de una situación de “competencia imperfecta”; un estamento o casta 2/ política notablemente desgastadas por el internismo; finalmente, una burocracia gubernamental de políticas de desarrollo, entorpeciendo y anulando con ello las múltiples iniciativas que se generan en otros ámbitos.

En fin, se parte de varias comprobaciones, todas ellas pertinentes en un debate sobre la participación; i. el supuesto de que existe una alta relación entre crecimiento y desarrollo que había sido sostenido institucionalmente durante largo tiempo, probó ser falso, ii. el desarrollo rural abordado solo desde la perspectiva que lo percibe como objeto de políticas sectoriales de planificación ha mostrado sus falencias por los estrechos y sesgados logros que se obtuvieron, iii. cualquier intento que pretende disminuir la velocidad con que han venido operando las condiciones de vida de la sociedad rural implica una rectificación bastante importante de las estrategias con que han venido operando las políticas orientadas a la misma, iv. parece razonable pensar que el logro del desarrollo se hará mediante el diseño de un modelo de crecimiento del ingreso y éste se convierte en objetivos de las políticas sociales y económicas, más que el carácter de éstas y que privilegie, como método, el logro de adecuados canales de participación de los hoy subordinados y excluidos en la elaboración de estas políticas.

## Capítulo 1

### A modo de introducción

La población rural en el país había sido estimado para 1990 en 2.248.965, lo que representa un 52.6% <sup>3/</sup> de la población total y una reducción relativa importante que estuvo acompañada, por fuertes procesos de diferenciación y estratificación. Ya a fines de la década del 70 la sociedad rural paraguaya estaba profundamente estratificada como resultado de intensos procesos de “modernización” a la vez conservadora, tardía y parcial o limitada <sup>4/</sup>, características conferidas por haber sido dicho proceso conducido desde arriba por un estado autoritario, por haberse concretado en años muy posteriores, comparada con experiencias similares vividas en la mayoría de los países de la región y parcial, en la medida en que la intensificación de las relaciones capitalistas de producción (tanto en el agro como en la economía en su conjunto) efectuó solo algunos rubros, algunas etapas del proceso productivo y algunas regiones agroecológicas. El resultado fue un incremento rápido –hasta 1981- con exclusión social, reconcentración fundiaria y alteraciones de estructura en el mercado laboral rural.

### La trampa jurídica

La secular dominancia agraria de la estructura productiva del país así como de las orientaciones culturales de la identidad nacional, unidas al intento pseudo-populista de los gobiernos posteriores a la guerra de la Triple Alianza –que pretendieron transformar en clientes políticos a los campesinos- produjo una legislación si bien incompleta, al menos sensibles, a los intereses de esa masa mayoritaria de la sociedad paraguaya. La Constitución Nacional en sus tres versiones históricas (1870, 1940 y 1967) consagra el derecho a toda familia de tener su hogar “asentado sobre tierra propia” <sup>5/</sup>, de modo similar “consagra la Reforma Agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural... para lo cual... se adoptarán sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra” <sup>6/</sup>. Este mismo artículo se refiere a la organización de los servicios al productor rural (crédito, asistencia técnica, cooperativismo y otras asociaciones, comercialización, etc.) bajo el supuesto de que el mejoramiento económico del campesino al garantizar su “libertad y dignidad” asegurarán la existencia del bienestar nacional, un objetivo no exento de interés geopolíticos. También a nivel constitucional se regula el latifundio (art. 132), así como el derecho a la libre agremiación de los trabajadores “que ejerzan una actividad a fin como medio de vida para la defensa de sus fines gremiales” (art. 109). Los contratos de trabajo, los derechos de los trabajadores dependiente, el derecho a la huelga y la participación laboral de la mujer (arts. 107, 108, 110 y 106 respectivamente) se encuentran asimismo garantizados al más alto nivel de la jurisprudencia nacional.

Otras dos leyes publicados en 1960 (la 622 y la 662) reglamenta –entre otras cosas- aquel proyecto constitucional sobre el derecho del campesino a su tierra y el de la necesidad de parcelación proporcional de propiedades mayores. La ley 853 que establece el Estatuto Agrario es otra importante pieza en la materia.

A su vez, el ordenamiento vigente en materia de política agraria y desarrollo rural está contenido en los planes elaborados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP) 7/, los cuales tienen como objetivo principales, (i) el aumento de la producción y la productividad (los Planes reconocen explícitamente que la estrategia de desarrollo del país se basa en el crecimiento hacia fuera y en las agroindustrias), (ii) el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural que incluye en lo económico, el aumento y la redistribución del ingreso y en lo social el desarrollo en el campesinado “de sus aptitudes psíquico-físico en un ambiente de tranquilidad, consciente de estar en posesión de los factores y alentada por el sentimiento de su participación en el desarrollo del país” 8/ y (iii) la racionalización en el uso de los recursos naturales. Estos grandes objetivos –siempre según los Planes- deberían ser implementados a través de la puesta en práctica de las siguientes estrategias; (i) modernización de las técnicas de producción, (ii) promoción de cambios en la estructura de tenencia y tamaño de las tierras, (iii) promoción de la organización de los productores, (iv) ejecución de proyectos integrados de desarrollo en áreas prioritarias y (v) reconocimiento, clasificación e inventario de los recursos naturales.

En este conjunto de resortes jurídico-formales que la larga historia de regímenes autoritarios y militares concibió, se asienta la capacidad de la sociedad rural para ejercer sus derechos como ciudadanos y como trabajadores 9/. De su consideración pueden extraerse las siguientes consideraciones preliminares.

- a. La legislación que ampara los derechos de los campesinos es incompleta, en la medida que no contempla la reglamentación de varios artículos constitucionales, especialmente de aquel que se refiere a la libertad de agremiación. De hecho, la legislación laboral reconoce el derecho a la sindicalización solamente de los trabajadores del sector industrial y de servicios.
- b. En contraste con estas omisiones, destaca la gran profusión de leyes, decretos y reglamentaciones que amparan al sector empresarial i semi-empresarial con intereses en el sector agrícola, principalmente aquellas referidas a la inversión y radicación de capital y en general, el apoyo del sector público a la industrialización, así como a la migración,
- c. Aún cuando existan en la letra, ni las características políticas, no los patrones (normalmente especulativos) de acumulación de capital del modelo económico, hacen posible la vigencia del legalismo proclamado. De manera tal que las demandas legales, o legítimas, o ambas, provenientes del campesinado no son normalmente procesadas por los organismos administrativos correspondientes.
- d. La experiencia cotidiana ha mostrado que fue y sigue siendo más bien el partido de gobierno el conducto a través del cual circula y se mediatiza toda demanda de tipo reivindicativo proveniente (no solo pero también) de las capas rurales más necesitadas. Siendo en consecuencia el principal mecanismo de discriminación y de disolución para los intentos de organización que ha planteado el campesinado.

- e. Finalmente, a cada regulación que apoya los intereses del campesinado se contraponen un número mayor de normativas que defiende los intereses del capital, particularmente en lo referido a la legislación sobre el empleo y sobre la propiedad privada, lográndose con ello neutralizar al interior mismo del supuesto “estado de derecho”, la legitimidad de los reclamos de las capas subordinadas de la sociedad rural.

### La trampa burocrática

En síntesis, al abordar el problema de la participación que le cabe o puede caberle al campesinado en el desarrollo rural paraguayo, será preciso dilucidar previamente dos problemas de magnitud superior, cuya consideración tiende a convertir el debate sobre la participación en un mero ejercicio intelectual, amén que políticas decididamente hábiles puedan ser diseñadas y actores lo suficientemente orgánicos logren constituirse, de modo tal que la práctica de la participación real presione desde abajo e influencia la actual conformación de; (i) la estructura de poder vigente en la sociedad nacional, cuyas características, al ser parte de un régimen patrimonialista 10/, tiende a concentrarse económicamente en los agentes estatales, militares y políticos que conforman la propia cúpula política del poder. Esta adscripción del poder de los mandos políticos, administrativos y militares supone, en el caso paraguayo, una centralización exagerada del mismo y a la vez una privatización (en esos mismos mandos) del uso de la autoridad, lo cual convierte al poder en discrecional y despótico 11/, (ii) la débil estructuración de la sociedad civil en general, como resultado de aquella práctica del poder, se corresponde en el campesinado en particular, con una internalización secular de una cultura autoritaria 12/ que lo mantuvo desmovilizado y atomizado. Superestatización de la sociedad, alta concentración del poder y altos niveles de desmovilización, conforman un cuadro poco propicio para convertir la participación en motor del desarrollo rural paraguayo.

Además de ello debe apuntarse que el sector público paraguayo, a lo largo de casi toda la década del ‘80 ha pretendido una omniactuación mientras atravesaba una crisis **económica** que exigía su redimensionamiento, reestructuración y modernización 13/ contradicción que ni le permitió un desempeño mínimamente exitoso, ni le permitió alentar iniciativas provenientes de otros sectores. Por otro lado, una crisis **de credibilidad** y legitimación que se manifestó en el hecho de que la política del gobierno paraguayo en materia de crecimiento agrícola y desarrollo rural mantenía un doble nivel; el de los enunciados en documentos y en los gabinetes técnicos, y el de la realidad. De este modo, las políticas o no se aplicaban, o se ejecutaban de modo opuestos al enunciado, o solo se aplicaban algunos y otras no, cuando importaba el contexto. Por otro lado, una crisis de **institucionalidad** expresa en la distorsión que existe en los procesos de formulación de políticas públicas 14/, en los cuales más que los objetivos propiamente tales de las mismas, primaban la racionalidad económica, “los intereses de los circuitos de decisión intra y extranacionales de las fuerzas políticas que participan en ellos” 15/, y la utilización de los mismos para resolver conflictos urgentes. Sobre este tema se volverá en el Capítulo 4.

Por ahora interesa apuntar que ni el marco jurídico, ni el marco burocrático actúan en la realidad como soportes o eventuales apoyos a una gestión participada del desarrollo social rural, sino que más bien y por el contrario, no existen vías orgánicas concretas que permitan una incorporación de las organizaciones y las demandas campesinas, para de este modo “crear y

adecuar los instrumentos que permitan realizar acciones conjuntas pero no aisladas, esto es, funcionales al desarrollo local, regional y nacional” 16/.



## Capítulo 2

### El escenario histórico de la relación entre el campesinado, el estado y las empresas

Las raíces culturales del campesinado paraguayo en los pueblos guaraníes que habitaban la región antes de la conquista son de insoslayable importancia para explicar su comportamiento actual en lo que se refiere a la organización, la participación, la política y la vinculación con agentes extracampesinos.

El parejo proceso de mestizaje impuesto por los españoles, si bien desestructuró las formas ancestrales de organización social y familiar guaraní, hizo también que dominara el idioma de la madre y que el Paraguay fuese a ser quizás el único país en latinoamérica que posee una alta homogeneidad étnica pero tenga a la vez el bilingüismo más extendido entre los países con idiomas indígenas en la región 17/. Esta peculiaridad hace que la identidad campesina haya sido relativamente impermeable a las influencias de culturas externas y en particular, hace que se acepten pasiva y escépticamente propuestas que no surjan de su propia vivencia y convicción 18/, pero de manera aún más importante, el contexto cultural propio y la lengua, por su capacidad de estructurar una visión de mundo, conforman una poderosa fuerza para la determinación de modalidades de acción colectiva 19/. De igual relevancia en la aproximación campesina a la participación y al Estado es la forma como culturalmente era administrada la autoridad. Según Meliá 20/ el Estado entre los guaraníes no existía, al menos según la concepción occidental que tenemos de él, sino que la autoridad era ejercida por notables de las casas-aldea en que estructuraban las comunidades y más en virtud del mandato que éstos portaban de **asambleas** en las que se tomaban decisiones por **consenso**. Por lo demás, la autoridad estaba fraccionada al menos en cinco tipos de figura según el ámbito en que se la ejercía.

En sentido estricto, la formación del campesinado en el país se da con la colonización y con la población mestiza que puebla principalmente los alrededores de Asunción y otros pocos pueblos del interior. Este proceso empieza a verificarse luego del primer tercio del siglo diecisiete una vez que la población indígena se redujo drásticamente como resultado de los sistemas coercitivos de explotación del trabajo que habían sido aplicados sobre ella. Las tierras que los indígenas habitaban (la escasa población indígena de la región oriental vivían ya en “reducciones” o “pueblos de indios”) son ocupadas por el campesinado mestizo ya que se verifica en la época una restricción económica y ausencia de inmigración que facilita la ocupación de tierras libres 21/.

Posteriormente, durante el siglo dieciocho el auge del comercio de la yerba y la instalación de “obrajes” motivará una migración hacia el norte de la región oriental de camadas de campesinos sin tierra que en un primer momento serán peones pero que posteriormente darán pie a una expansión de la frontera territorial, lo cual motivará un aumento de la importancia relativa del estrato de pequeños propietarios campesinos 22/. Este campesinado debe soportar desde sus propios albores una relación política de sometimiento y una fuerte subordinación económica transfiriendo excedente a los representantes, españoles y criollos, de la corona. Eran también frecuentemente reclutados por los portugueses 23/.

Con la independencia y sobre todo con el gobierno de don José Gaspar Rodríguez de Francia, se inicia la formación del estado nacional paraguayo bajo dos rasgos que repercutirán históricamente hasta que el presente; el autoritarismo que debió imponer por su tenaz resistencia a las intenciones de los porteñistas (esto es, el gobierno de Buenos Aires) y el militarismo que emerge casi como forma de organización social, tanto por las características del reclutamiento, que alcanza al campesino mestizo, como por la formación de unidades productivas estatales dirigidas según la usanza militar. La noción de autoridad, tan ajena a los ancestros guaraníes del campesino pasa a ser desde la colonia un elemento cotidiano que termina siendo colectivamente internalizado.

La historia posterior, el período de Don Carlos A. López con su breve apertura y la guerra posterior contra la Triple Alianza afianzarán aún más la idea de que la Nación depende del ejército y la autoridad militar. Después de esa guerra emergen dos actores de máxima importancia para la constitución de un campesino desmovilizado, fragmentado y atomizado, que no logrará articularse políticamente hasta comienzos de la segunda mitad de este siglo. Esos dos actores son, por un lado, los partidos políticos tradicionales que instalarán un sistema político en base al compadrazgo, la clientela y el caudillismo, a tal punto que las únicas movilizaciones campesinas de importancia durante el último siglo han sido de hecho, una instrumentación política de dicho sector social. El otro actor de gran relevancia es la gran empresa de capital extranjero, que si bien existió anteriormente, no había tenido hasta de temprana minifundización y contratación de mano de obra campesina cautiva y semi-cautiva.

La presencia dominante de los latifundios madereros y yerbateros, así como de las estancias ganaderas, fue resultado de las graciosas concesiones fundiarias que los gobiernos paraguayos, de la época dieron a los intereses de los gobiernos aliados vencedores después de finalizada, en 1870, la guerra. La gran empresa se constituirá desde entonces en un agente activo de empobrecimiento y desmovilización campesina a través de la mediación que ejerce el control de los mercados, principalmente de trabajo y de tierras.

La irrupción de los primeros problemas que culminó con la Guerra del Chaco (1932-35) significó de nuevo la militarización de la sociedad paraguaya que alcanzó a todos sus niveles, en esta ocasión histórica el campesinado participó activamente con el envío de importantes contingentes que se alistaron con tropa 24/. Con la finalización de la guerra, algunos militares triunfantes con apoyo de algunos grupos civiles y particulares de la juventud, dan un golpe que instala el corto gobierno “febrerista” que pretendió iniciar reformas sociales de importancia, entre ellas la reforma agraria. Las medidas adoptadas no alcanzan siquiera a ser implementadas y se restituye a los dieciocho meses la administración liberal. En 1940 asume la presidencia el general Estigarribia que había ganado la guerra, y con él asume formalmente los militares al poder. El mismo año se redacta una nueva Constitución que otorga máximos poderes al Ejecutivo, con una orientación totalitaria, sin división real entre los tres poderes. Ese año se sanciona también el Estatuto Agrario que permitía, entre otras cosas, la expropiación de los latifundios. La muerte de Estigarribia ese mismo año, acelera lo que aquel Estatuto en el fondo pretendía, neutralizar las reformas febreristas. Asume Morínigo con el apoyo de una de las fracciones del partido colorados. Este es un momento histórico en que la reconfiguración del poder político afecta a la

ciudadanía en general y al campesinado en particular en el sentido de su instrumentación para consolidar aquellos pactos.

En 1947, es una masiva movilización campesina la que logra después de casi 9 meses de guerra civil, mantener el control político en manos de los colorados. Los “pynandi” le pasarán la cuenta al partido, siete años después, cuando Stroessner asume, siempre con apoyo de fracciones del partido colorado, el control del gobierno, la deuda política con el campesinado minifundizado de las zonas próximas a Asunción se pagó con tierra repartida clientelísticamente en seudos programas de loteamientos, de tierras públicas, bajo el pomposo rótulo de la Reforma Agraria Colorada. La desmovilización campesina con respecto a su interés de clase sigue garantizando por la vigencia del bipartidismo tradicional y por el control que la oligarquía y los grandes empresarios ejercen sobre la estructura fundiaria y del mercado de trabajo. Es a partir de este momento, segunda mitad de la década del ‘50, cuando se concilia en lo político –al decir de Fogel 25/- “un grupo con fuerte ascendencia militar que cuenta con importante apoyo externo y busca una salida autoritaria al asentamiento (económico), apoyado en un partido prebendario y respondiendo a un pacto de dominación” Este pacto integra los intereses de la oligarquía ganadera, los del capital financiero y comercial y los más débiles intereses de una burguesía industrial vinculada al capital internacional y del pequeño empresario asentado en unidades artesanales. Los campesinos y obreros no participaban de este pacto. En este contexto, siempre siguiendo a Fogel, sin canales de participación como no sean los establecidos por los partidos de patronazgo, el campesinado se identifica con líderes externos al sector y se mantiene incorporado el proceso político en forma dependiente a través de relaciones de clientela. Cuando el campesinado, en estas condiciones generó organizaciones relativamente autónomas de los grupos dominantes, generalmente de tendencias prepolíticas, necesitó de la alianza de agentes extracampeños. El caso de las Ligas Agrarias (que será más desarrollado en el capítulo siguiente) es un ejemplo de este tipo de vinculación.

Interesa rescatar acá un elemento que resulta sugerente en el análisis de la participación y del desarrollo rural. Mientras –como se verá en el Capítulo 4- la participación no es un elemento ajeno al campesinado en la organización de su cotidianeidad, ésta, por no tener posibilidad de expresar políticamente, no se expresa en un “modelo” y en consecuencia, no puede traducirse en desarrollo rural. La vinculación del campesinado con agentes externos, y entre ellos principalmente, el Estado y los intereses del capital, supone una transferencia y expropiación de capacidad de decisión y excedentes que transforma al mismo acto de la participación, en funcional a estos agentes, entre otras cosas, para “abaratarse” el costo de la inversión social necesaria para promover el mantenimiento de las condiciones productivas u reproductivas del sector.

A partir de comienzos de la década pasada se inicia un rápido proceso de “modernización” agraria, hasta 1981, el cual supuso una inserción violenta del campesinado a la economía de mercado que pauperizó también rápidamente y “descampesinizó”, relativamente el agro. Implicó esta modernización una reconfiguración de la estructura de clase al interior del sector 26/, la emergencia de la gran empresa agrícola moderna, la mayor presencia estatal, pero supuso también, el ocaso de la cultura tradicional campesina.

El auge de la década del 70 produjo masivas migraciones campesinas a los núcleos urbanos, principalmente la periferia de Asunción y Ciudad del Este a raíz de la construcción de Itaipú. A la bonanza de los buenos precios internacionales del algodón (cultivo campesino) y la soja (cultivo empresarial o semi-empresarial) se le sumó el flojo de capital financiero público (Itaipú) y privado. Pero el auge duró poco, disminuyendo a partir de 1985 abruptamente la oferta de empleo en las ciudades, generándose entonces una tendencia de aquellos migrantes hacia una recampesinización notablemente conflictiva, toda vez que para esa fecha, la posibilidad de tierra sin dueños había desaparecido, al menos en la región oriental del país.

A partir de comienzo de la década del 80, viejas demandas campesinas asumen formatos organizacionales diferentes a los de la década anterior, pero todavía en el marco restrictivo del autoritarismo político y de la crisis recesiva que se inicia por esa misma época.

## Capítulo 3

### El sector rural: caracterización, presencia estatal, los viejos y los nuevos actores

- 3.1 Las tendencias de la ubicación espacial de la población muestran una creciente urbanización. La población viviendo en zonas rurales en el país era en 1950 el 65.4% de la población total, ésta fue reduciéndose proporcionalmente hasta ser del 52.6%, según una proyección para 1990. Los datos censales muestran un descenso que se acelera a partir de 1972 (64.2% en 1962, 52.5% en 1972 y 57.2% en 1982) momento en que precisamente se inicia el auge de la producción agrícola de exportación 27/. La modernización agrícola implicó así un vaciamiento campesino relativo del campo, lo que equivale a afirmar que hubo una apropiación empresarial o semi-empresarial (farmer) del mismo. En este mismo período (i) la participación del PIB agropecuario con respecto al PIB total cae del 34.5% al 30%, en tanto que, (ii) considerando a sus sub-componentes, la participación del PIB (exclusivamente) agrícola aumenta del 17.6% al 20.2%, cayendo la participación del sector pecuario y forestal. El primer hecho indica que otros sectores han aumentado su participación en la economía a mayor velocidad, en este caso concretamente, el del sector de los servicios. El segundo hecho indica que el aumento del producto agrícola con disminución relativa de población campesina en el sector implicó, o un aumento de la productividad, o una expansión empresarial de la frontera agrícola 28/, o una combinación de ambos factores lo cual parece ser lo que realmente ocurrió.

Al examinar las tasas de crecimiento para la población total para el último período intercensal (2.55) el hecho más significativo es la brusca caída del crecimiento de la ciudad de Asunción (de 3.36 entre 1962-72, a 1.81 entre 1972-82) y la población rural (de 2.63 a 1.82 para los dos períodos intercensales últimos) y el explosivo crecimiento del “resto urbano” (de 3.47 entre 1962-72 a 6.11 entre 1972-82). Este período de la empresarialización del agro y de la diferenciación campesina alentó el crecimiento de las ciudades-dormitorios próximas a Asunción como lugares de recepción de campesinos incorporados al mercado de trabajo del terciario informal urbano 29/. Asimismo, Ciudad del Este, Presidente Franco y Hernandarias en el Alto Paraná son los otros centros urbanos de notable expansión reciente a costa de la formación de gruesas capas de sub-ocupados y desocupados; campesinos sin tierra que viven del contrabando “hormiga” fronterizo y presionan por tierra.

- 3.2 Las tendencias del empleo rural se manifiestan a su vez, hacia la estacionalidad y a la transformación. Por un lado, la PEA rural crece entre 1972 y 1982 a una tasa de 2.26% anual, incremento que es inferior al crecimiento de la población rural en el período intercensal anterior (la PEA se calcula a partir de los doce años de edad). Este rezado de la oferta de empleo muestra la incapacidad estructural del modelo de crecimiento agrícola de satisfacer dicha necesidad y de mantener a la población en el campo. Por otra parte, en dicho período hay un descenso en la cantidad relativa de “empleadores” y un aumento significativo en el número relativo de “trabajadores familiares no remunerados” especialmente entre los hombres, hechos que sugieren y muestran el carácter de “refugio”

que adquieren las explotaciones familiares pequeñas para hombres adultos sin trabajo, estrategia que influye el trabajo femenino extrapredial a juzgar por el aumento relativo de mujeres entre los “trabajadores independiente” del sector rural.

La masiva integración de la fuerza de trabajo campesina al mercado de trabajo rural como resultado del deterioro de los intercambios entre el sector campesino y el resto de la economía, así como la necesidad de apertura de tierra de monte y la notable especialización productiva de la actividad convirtió al campesino en un semi-asalariado temporal que acompañaba con migraciones itinerantes los lugares y épocas de zafra o cosechas 30/. Esta gran diversificación de las migraciones temporales es una alternativa a la emigración rural permanente hacia los centros urbanos ya saturados, mostrando gran dependencia de la fuerza de trabajo rural hacia el trabajo temporario, con lo cual los antiguos cánones de sujeción a los terratenientes locales se van diluyendo. Con la predominancia que fue tomando este tipo de empleo rural fue agente intermediario entre patrón y trabajador que tienden a volver más explotadoras las relaciones de dependencia salarial que se establecen, al ser éste una mediación que disminuye las obligaciones laborales del patrón para con sus obreros y peones.

### 3.3 En la estructura fundiaria se manifiestan tendencias hacia una nueva forma de concentración de la tierra con medianización de las propiedades.

Comparando la cantidad relativa de fincas comprendidas en cinco tramos de tamaño se obtiene el siguiente Cuadro:

TAMAÑO	% de superficie (en miles de has.)			% de explotaciones		
	1943	1956	1981	1943	1956	1981
Hasta 5 has.	5.6	1.0	0.8	48.1	45.8	36.8
6-20 has.	19.6	3.3	4.7	42.6	40.3	41.5
21-100 has.	15.1	3.1	6.6	7.9	10.6	17.5
101-1000 has.	32.5	5.9	9.9	1.3	2.3	3.3
1001 y más has.	26.6	86.7	78.0	0.2	1.0	0.9
TOTAL	1.059	16.817	21.485	94.495	149.614	248.903

La notable disminución de fincas de menos de cinco hectáreas entre 1956 y 1981 muestra el impacto de los planes de colonización del IRA y del IBR en ese período 31/. Sin embargo, si se desagrega este tramo se nota en 1981 un fuerte aumento de fincas de menos de una hectáreas 32/. Hay por otro lado, un incremento en el número relativo de fincas entre 20 y 1.000 has. En este tramo está comprendida la agricultura farmer y la empresa agrícola de notable expansión durante la década pasada. A su vez, disminuye en cantidad y en superficie ocupada las explotaciones de más mil hectáreas, pero en especial aquellas de más de veinte mil has. cuya área total, de representar un 52.2% baja al 41.5% en el período. Fenómeno que está vinculado a la parcelación y reconversión de los antiguos latifundios yerbateros y madereros en empresas agro-pecuarias.

Los datos sumariamente presentados indican, (i) una tendencia pronunciada al empobrecimiento campesino y en especial al desarraigo, o pérdida de la tierra por parte de las capas más pobres del mismo, (ii) una tendencia a la consolidación de una capa de medianos productores capitalizados, (iii) un movimiento hacia la constitución de empresas agrícolas de tamaño medio. Mientras éstas últimas parecerían crecer a costa de los antiguos latifundios, los estratos de medianos productores rurales se constituyen a expensas de la franjas más pobres del campesinado. Este sin embargo, ha cumplido un papel funcional a la agricultura capitalista en la frontera agrícola toda vez que, habiéndosele asignado lotes en tierras de monte en programas públicos de colonización una vez que los mismo estuvieron aptos para labores agrícolas mecanizadas, transfirió esas tierras a las capas más capitalizadas de la sociedad rural.

3.4 Las políticas de largo y corto plazo aplicado al sector pretendieron acelerar el crecimiento económico de la economía en su conjunto y no buscaron el desarrollo rural.

Entre las políticas de **largo plazo** destacan, (i) la política agraria que buscó acelerar el crecimiento económico de la economía agrícola y el otorgamiento de títulos de propiedad, se pretendió también consolidar nuevas colonias y planificar integralmente los nuevos asentamientos, esta política estuvo orientado a dotar a los cultivos de exportación del apoyo público suficiente como para producir aumentos absolutos de producción. En este sentido, se intentó en lo institucional, dotar a las acciones del sector público de una programación mínima, apoyar a los entes administrativos de mayores recursos, con creación de nuevos organismos y descentralización de funciones. En cuanto a la asistencia técnica se buscó ampliar la cobertura, darle mayor continuidad, especializarla según zonas y actividades productivas. En cuanto al crédito se intentó expandirlo, en materia de educación agrícola las políticas se orientaron a mejorar el nivel educativo de la población rural, formar técnicos que respondieran a las necesidades de los planes sectoriales, a su vez, en materia de investigación la política se orientó a definir sistemas adecuados de producción, adopción de nuevas variedades genéticas, suministrar información al productor. En lo que respecta a comercialización se buscó diseñar canales adecuados, mejorar las condiciones sanitarias, diversificar el mercado, fortalecer formas asociativas de comercialización, habilitar caminos, establecer mecanismo de control de precios. Los logros de esta política fueron relativamente satisfactorios en los que se refiere a los cultivos de renta, no así al conjunto de la producción campesina.

Otras políticas de largo plazo que se aplicaron son, (ii) la política arancelaria que deja desprotegido al mercado interno ya que si bien pueden darse niveles nominales aparentemente altos de protección, en realidad una proporción muy grande del valor del valor de las importaciones no paga aranceles. Esta misma política grava las exportaciones volviéndolas relativamente menos competitiva que la de los países vecinos. No obstante, los bajos costos de producción (en términos relativos) compensaron los efectos de esta política. (iii) las políticas de captación y asignación de recursos orientadas al sector rural han sido de gran importancia para la consolidación del modelo agro-exportador y ha derivado en consecuencias las más de las veces desventajosas para la economía campesina del sector rural. A través de las inversiones en infraestructura y en provisión de servicios

básicos el Estado jugó, no solo en la agricultura sino en toda la economía, un papel muy activo, Según Ground 33/ la asignación de la inversión pública a la agricultura se expandió durante el período del auge (1973-81) a una tasa real de crecimiento del 14.9 cuando el total de la misma lo hizo a un 13.6. Siendo la inversión pública en agricultura una de las más altas después de la aplicada al sector “Construcción”, buena parte de cuya inversión también estuvo volcada al sector rural. Según el mismo autor “además de las políticas relativas a la estructura de precios relativos y la relación de costos y precios, el gobierno influyó en la asignación por actividad del crédito interno (bancario) al sector privado por medio de la creación en 1972 del régimen de la cartera mínima, que estableció que 50% de la cartera de los bancos comerciales debía asignarse al financiamiento del sector agrícola (20%). El gobierno también efectuó la asignación sectorial del crédito en forma más directa y precisa a través de las operaciones del Banco Nacional de Fomento y el Fondo Ganadero” 34/.

En cuanto a las políticas de **corto plazo** que fueron implementadas “puede decirse que desde principios de la década de los sesenta y durante todo el período del auge se asemejó en muchos aspectos a la del enfoque monetario del balance de pagos” 35/.

Las principales de ellas han sido, (i) la política cambiaria que alentó las exportaciones mientras la paridad del guaraní con el dólar lo hizo devaluar a medida que el dólar se devaluaba. La misma resultó netamente perjudicial a la producción y a la exportación, cuando a partir de 1982, se devaluó el guaraní y se establece un complicado sistema de cambios múltiples. A esto debe sumársele el deterioro de los precios internacionales de los productos de exportación lo cual incidió en un brusco descenso de los precios pagados al productor rural, (ii) la política de subsidios al sector público, la cual funciona como derivación de la anterior. En efecto, como resultado de la política cambiaria a partir de 1982 buena parte del sector público es masivamente subsidiado por dólares preferentemente que cubren los compromisos del gobierno central. Una política fiscal excesivamente laxa había vuelto crónico el déficit del sector público que de este modo encontró algún alivio. Estos subsidios cambiarios afectaron finalmente los precios pagados a productores y los niveles de inversión en el sector productivo.

Otras políticas macroeconómicas de corto plazo que han sido implementadas recientemente a raíz de la crisis recesiva y que han afectado al desempeño del sector rural han sido, (i) la política monetaria permitió entre otras cosas, que gracias al sistema de descuentos, la agricultura fuese la única actividad que obtuvo crédito con niveles de aumento anual superiores a los de la inflación, sin embargo, una política cambiaria que mantenía los cambios múltiples sumó sobre los precios pagados internos, el impacto negativo que ya venía produciendo la caída de los precios internacionales, (ii) la políticas de ingresos implementada durante los años de la crisis permitió a su vez que, comparativamente, los jornales agrícolas se mantuvieran e incluso se aumentaran en términos reales en relación a los ingresos de los trabajadores urbanos que tuvo una reducción en términos reales. Esto se debió en gran parte a los aumentos sostenidos en las áreas de siembra del algodón registrados y a la consecuente demanda de mano de obra



para cosecha. Lo cual tendió a afianzar la especialización productiva de la economía y la estacionalidad del empleo agrícola.

- 3.5 La estructura de los aparatos gubernamentales administrativos que atiende al sector rural es burocrática, centralizada y altamente compartamentalizada, lo cual –además de los rasgos descritos en el Capítulo 1- tiende a restarles eficiencia y cobertura en sus acciones.

Los principales organismos en este sentido son; el Ministerio de Agricultura y Ganadería con sus diversas dependencias, el Instituto de Bienestar Rural que atiende los asuntos fundiarios, el Banco Nacional de Fomento y el Fondo Ganadero para la asistencia crediticia, las Facultades de Ingeniería Agronómica y Ciencias Veterinarias para la formación superior. Diversos Planes y Programas Nacionales atiende problemas específicos de diferentes rubros productivos y regiones geográficas. Estos, con los diferentes Proyectos de Desarrollo Rural Integrado implementados en el país, más la asistencia de organismos técnicos internacionales conforman una compleja red institucional encargada de encarar y llevar adelante los Planes Sectoriales de Desarrollo Económico y Social elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación con apoyo de otras oficinas técnicas gubernamentales (Oficina Nacional de Proyectos y Oficinas Nacional de Progreso Social).

En su conjunto, el accionar del sector público, (i) se ha mostrado exitoso en su objetivo de rediseñar la estructura productiva agraria sobre las bases de un modelo primario exportador con especialización con dos rubros agrícolas, hasta el punto que más de las tres cuartas partes del comercio exterior de exportación descansa en esa producción, (ii) en este sentido ha resultado particularmente favorable a la emergencia y consolidación de una agricultura empresarial y semi-empresarial, no así para la agricultura campesina que se vio afectada por graves problemas de sub-proletarización y desarraigo de los miembros de sus unidades familiares contradiciendo en esta medida la meta de desarrollo rural pretendida, (iii) propendió desde el inicio de la “reforma agraria” a una concomitante reconcentración fundiaria ya que, mientras se procedía a un programa de loteamiento para campesinos se asignaban lotes mayores (“ganaderos”) a los aliados políticos y militares al régimen. (iv) la cobertura de los servicios técnicos y administrativos es en general deficiente para la atención de las necesidades productivas de los grupos sociales más necesitados, con lo cual, han apoyado un proceso de heterogenización estructural del sector. (v) normalmente existe poca coordinación entre los planes y proyectos de las distintas dependencias, lo cual ha significado una multiplicación de costos y un uso poco racional de los recursos humanos disponibles 36/.

- 3.6 La articulación del campesinado a los agentes comerciales 37/ fue históricamente y sigue siendo, uno de los impedimentos más importantes para el desarrollo de las familias, comunidades y del sector en general. La relación de dependencia con el capital comercial se ha acentuado con la creciente especialización productiva de la finca campesina y ha significado es esta medida, un canal a través del cual se ejerce un control sobre la

conducta productiva individual y política de los grupos campesinos, toda vez que en el país hay una lata asociación entre agentes comerciales y poder político a nivel local.

En efecto, la gran mayoría de los pequeños productores utilizan el crédito de los comerciantes. Estos créditos son de tres formas y normalmente se dan combinados: créditos en efectivo, en artículos de consumo y en insumos productivos. En todos los casos los comerciantes no especifican el interés anual sino un porcentaje de recargo sobre el monto total 38/. Se estima que en el país un 80% de los insumos para el algodón a los que accede el campesino, son distribuidos por los acopiadores, los cuales operan con financiamiento proveído por las desmotadoras.

El carácter expoliativo de este tipo de crédito está en cierta medida reducido por los montos individuales relativamente bajos a los que se expone el productor, indudablemente el efecto pauperizador sería más importante si se tratara de amortizar créditos mayores como los que ofrece el sistema bancario e incluso el crédito institucional de cooperativas.

En todo caso, el campesino que ingresa en esta relación de dependencia usurario con el comerciante, deja “hipotecada” la totalidad o una parte de su cosecha, la cual es en su momento comprada por el mismo agente comercial a precios sensiblemente inferiores a los que se comercializa en ciudades cercanas o grandes centros de acopio. De este modo, la ganancia para el comerciante es múltiple; tanto por el interés sobre el monto prestado, como por la recarga en los precios de las mercancías e insumos, como por la especulación que le permite hacer sobre el precio de la cosecha, su condición de único comprador.

- 3.7 Los niveles de organización del campesinado en el Paraguay con en general bajos y no llegan a abarcar la diversidad de situaciones que presenta la sociedad rural, por lo cual su grado de representatividad es también insuficiente.

Quizás el más importante de los movimientos campesinos en el país haya sido el de las Ligas Agrarias 39/ gestado, con un fuerte apoyo inicial de sectores de la Iglesia Católica, durante la década de los '60 y que tiene una existencia activa hacia 1976. año en que son represivamente desmanteladas. Este movimiento que se inicia con inequívocos rasgos de un movimiento arcaico o pre-político, logra transformarse hacia fines de aquella década en un movimiento de tipo moderno o político. No obstante primar en ella desde sus comienzos la importancia de las relaciones fraternales, la protesta ante abusos de las autoridades, su liderazgo independiente, el desafío a las instituciones establecidas, las Ligas no se propusieron hasta sus últimos dos años, perseguir en forma colectiva el interés de la clase de sus capas adherentes. Predominaron entre las acciones de la Liga, las orientaciones a sus propios seguidores y en esta medida predominaba la demanda por Identidad, lo cual la expuso a los riesgos del utopismo. De hecho, ésta hiper-valorización de lo propio, se tradujo a la vez, en un abismo que le impidió la formación de alianzas con otros actores sociales en el escenario nacional y en una sobre-politización (de determinar liderazgos y bases de la misma) que les llevó a vincularse a grupos políticos de inspiración guerrillera. La represión que sobrevino mantuvo al movimiento prácticamente inactivo hasta 1980.

A partir de entonces empieza a edificarse una estructura organizativa más compleja de representación de los intereses campesinos como resultado, tanto de la disolución de viejos y formación de nuevos pactos entre la vieja dirigencia derrotada, como de la nueva situación económica y social derivada de la crisis recesiva que se inicia con la década. Otro factor que determina el cambio de rumbo de la organización campesina es la explosiva emergencia entre los últimos años de la década del '70 y durante la pasada, de ONGs y soporte de la Iglesia Católica a grupos campesinos organizados.

De modo resumido, las principales características de ese movimiento en la actualidad son: (i) la cobertura parcial de los intereses de la sociedad rural (heterogénea y estratificada) representados por la organización campesina. Las organizaciones actuales están básicamente compuesta por familias campesinas parcelarias pero no están los obreros agrícolas, no el asalariado itinerante. Las organizaciones de jóvenes y mujeres son igualmente incipientes y escasas. En cuanto a los campesinos sin tierra, éstos no han logrado aún, ni estructurarse orgánicamente a nivel nacional, ni insertar sus urgentes demandas en la agenda de las organizaciones de campesinos con tierra <sup>40/</sup>, (ii) las organizaciones existentes, si bien mucho más sensibles en la actualidad a establecer vinculaciones con otros actores sociales, no han logrado aún canalizar sus reivindicaciones a través de conductos más orgánico de la clase, debido en parte a la naturaleza de esas demandas, como a la impermeabilidad del Estado, como a la dificultad por constituir Federaciones nacionales de alguna importancia <sup>41/</sup>, (iii) por la mayor importancia que ha ido cobrando el desarrollo de respuestas productivas al empobrecimiento como metas intermedias de las organizaciones y practicabilidad de la participación en un proceso de desarrollo auto-sostenido ha ido creciendo.

- 3.8 El papel de las ONGs y de la Iglesia ha estimulado la formación y en mucho menor medida la consolidación de la organización y la participación campesina, aunque, en el caso paraguayo, estos logros están aún muy lejos de transformarse en propuestas masivas y nacionales.

Con excepción de unas pocas antes de la década del '80, las 165 <sup>42/</sup> ONG conocida en el país no tienen más de 10 años de funcionamiento. Una buena parte de ellas se dedican de modo directo a la promoción campesina. A su vez, una mayoría de éstas depende para su funcionamiento del apoyo de iglesias, principal aunque no exclusivamente de la católica.

Este hecho es explicable por haber sido las iglesias las únicas instancias diferentes al gobierno o al partido de gobierno, que hasta 1989 podían ofrecer cobertura política y alcance directo a las comunidades campesinas. Esta muy alta interacción ONG-Iglesia si bien ha permitido el desarrollo de un gran número de organizaciones campesinas, representa en muchos casos un obstáculo para la obtención de metas vinculadas a las reivindicaciones de base, en la medida en que las iglesias en casi todos los casos de diferencias, priorizan los objetivos corporativos a los de la organización.

En cuanto a las ONGs, ellas también se mueven en un espectro muy amplio de opciones tanto en lo referente a programas de trabajo, orientaciones ideológico-políticas y grado de coherencia interna, lo cual hace que haya superposición de tareas, descoordinación de las acciones y el consecuente desperdicio de recursos.

En no poco casos los objetivos de auto-reproducción institucional y el clima político adverso que se vivía en el país volvía extremadamente burocrático y conservador el accionar de las mismas adulterando los objetivos iniciales que motivaron la creación de las mismas.

No cabe duda sin embargo, que las ONGs se ha desempeñado de modo mucho más eficiente en promover la organización y participación campesina que lo que ha logrado el gobierno, tanto en términos del costo de los proyectos como en el grado de involucramiento conseguido por parte de las propias comunidades. Los proyectos de las ONGs tienden también a ser más innovadores, flexibles y experimentales que los gubernamentales y tienen por sobre todo, la pretendida ventaja sobre éstos, que intentan utilizar procedimientos participativos de abajo para arriba.

De todos modos estas ventajas se ven opacadas por la muy diferente concepción del trabajo con organizaciones campesinas que existe entre las ONGs. Un primer núcleo de diferencias se vincula a las metas a ser conseguidas y otro se refiere a los métodos que son utilizados.

En cuanto a las **metas** 43/, enmarcadas todas ellas en el desarrollo de la educación popular, algunas ONGs dan prioridad por atender la demanda campesina por horizontalidad (vis a vis el verticalismo de la educación formal) que se expresa en el desarrollo de la participación a la escala micro de grupos o comunidades. En estos casos las prácticas no suelen desembocar en una experiencia de transformación fuera del espacio educativo y se busca “ser iguales”, un igualitarismo que excluye el aporte diferencial tanto dentro del grupo como entre los distintos actores organizados del contexto social más amplio. Otra ONGs dan su trabajo de educación popular un énfasis especial en los contenidos, primando así ña capacitación, primacía que se orienta a atender la demanda por “modernización” que indudablemente existe entre los sectores más conscientes del campesinado. En otro casos, algunas ONGs se sienten particularmente interpeladas por la fuerte exclusión a que fueron relegados los grupos campesinos con que trabajan y que ante la paulatina disolución de sus características culturales buscan raíces para afirmar su identidad. Los programas de la concertación con otros actores. Hay finalmente ONGs cuyos programas de educación popular atienden la demanda en los mismos, de vinculación con el Estado y una propensión a la politización de las organizaciones.

En cuanto a los **medios**, la variedad de énfasis es también grande y la opción preferencial por alguno de ellos responde más a las características de los técnicos o educadores funcionarios de las ONGs que a las características particulares de la situación con que se enfrentan en las organizaciones o comunidades. Son muy escasas las experiencias de

proyectos que parten de un diagnóstico participado de las condiciones de vida y problemas de los beneficiarios. En menos casos aún se realiza una planificación igualmente situacional que permite introducir correctivos en la marcha de los proyectos en base a pautas claras de evaluación y seguimiento. Esto suele conferir al trabajo una fuerte dosis de activismo, espontaneísmo e incapacidad completa de sistematizar experiencias.

La actividad educativa propiamente tal, oscila entre dos polos principales; el “cursismo” con matices relativamente cristalizados y de contenidos muy variados, o prácticas productivas que en muchos de los casos replican los procedimientos de los proyectos gubernamentales en el sentido de implicarla implantación de técnicas o prototipos predesarrollados y en los que se especializa la ONG. Es esta medida, tales proyectos no son innovadores sino extensiones o aplicaciones de propuestas bien conocidas. La tarea del seguimiento educativo así como la del apoyo a los propios agentes campesinos en la reproducción de los contenidos educativos es aún relativamente escasa en el país.

Sin embargo, la labor que implica el mayor desafío para las ONGs y los proyectos de Iglesia que apoyan al campesinado en el Paraguay parece estar dada por la conversión de las experiencias de micro participación existentes en una estrategia más amplia (zonal, regional y nacional) de participación en el desarrollo rural.

Este desafío, en otras palabras, lograr afectar aquellas instancias en las cuales se diseñan las políticas públicas de tal modo que las mismas sean por un lado, más diversificadas para atender mejor la intrínseca heterogeneidad del sector y más negociadas, de modo que le necesario consenso entre burócratas y beneficiarios garantice un mayor éxito en el logro de sus resultados, por otro.

## Capítulo 4

### Acerca de la participación y del desarrollo rural

Las escasas informaciones disponibles en forma sistemática 44/ permiten afirmar que las condiciones de vida de la sociedad campesina eran en el pasado mejores que en el presente, al menos en lo que se refiere a la satisfacción de los podrían considerarse necesidades básicas y necesidades culturales. Sin entrar a argüir sobre la ventaja o no de haber recibido los efectos de la “modernización”. Interesa destacar en particular, que antes de que se complete el proceso de integración nacional –entendido éste en su dimensión geopolítica- el Estado y sus aparatos administrativos no tenían capacidad de cubrir las necesidades de las comunidades campesinas, lo cual confería a éstas, un nivel alto de autonomía gestionarias en las varias dimensiones en que se explicita la organización de lo cotidiano. Esta mayor autonomía, por otra parte, no solo no implicó mayor desorganización de esta sociedad al margen de la regulación administrativa del estado, sino que por el contrario, produjo –como se dijo- condiciones de vida más digna. Tal hecho, sugiere que la participación no es en modo alguno un proceso que deba “iniciarse”. Bajo formas muy diversas, flexibles y adecuadas, las comunidades campesinas participaron históricamente siempre en su propio desarrollo. A l intentarse abordar el análisis de la participación debe por esto quizás priorizarse el estudio de las formas y los motivos por los cuales hay una relación inversa entre constitución del estado y expropiación al campesinado de su natural capacidad a ser agentes de su propio desarrollo. Cualquier intento por dilucidar estas vinculaciones deberán considerar centralmente el tema del **poder** 45/.

A esta primera premisa de carácter general, que la campesinado se le ha despojado de su capacidad de auto-desarrollarse, debe agregársele la consideración que los estados están interesados en promover también otro tipo de participación entre los sectores sociales recipientes de determinadas políticas públicas. En estos casos, sirviéndose ya sea de sus aparatos administrativos o políticos, determinadas formas de participación son impulsadas con el objeto de transformarlas en movilización y control social 46/. En el caso paraguayo no resulta infrecuente encontrar que además de estos propósitos de clara intencionalidad política, la participación es buscada para la supuesta obtención de metas técnicas contenidas en proyectos de “desarrollo” para los cuales existe financiamiento internacional. En este caso tales proyectos encubren, mediatizan y financian la instrumentalización política del campesino. Los programas de colonización implementados en el marco de la “reforma agraria” durante la década del 60 y los posteriores DRI fueron, en este sentido, integralmente aprovechados para dichos propósitos clientelísticos. Como se verá más adelante, en el Paraguay esta intención de negar la esencia misma de la noción de participación 47/ no puede obviarse al considerar la factibilidad de implementa programas en que la sociedad campesina intervenga activamente, dado el nivel de intervención estatal (y con ello el patrimonialismo, burocrático o no) en el conjunto de la sociedad civil. Así, otra premisa previa para abordar el tema de la participación es que mientras por un lado el estado expropió, por otro, impuso formas de participación que persigue propósitos diferentes al del desarrollo social rural. De nuevo, como en el primer caso, la estructura del poder a nivel nacional y sus manifestaciones locales y sectoriales determinan los niveles de participación. En términos generales, estos son los obstáculos exógenos más importantes.

Acerca de los rasgos eminentemente participativos de las comunidades campesinas en su secular organización social conviene apuntar que los mismos forman parte, en el caso paraguayo, de una matriz cultural que ha venido siendo paulatina y crecientemente agredida por las diferentes formas de acumulación de poder y capital aplicadas al sector rural, no siendo en consecuencia, rasgos que puedan ser “reaprendidos” ya que aquella forma cultural de organización de la cotidianeidad se encuentra en fase muy avanzadas de transformación. En este sentido, conviene preguntarse si los rasgos conservadorante atribuidos al campesinado, como su “apatía”, su “obediencia a la autoridad”, la internalización de la “inferioridad natural” –que serían factores inter-subjetivos que atentan contra la participación- al no ser más que mecanismos de resistencia al proyecto de los agentes externos a la clases, explican el escepticismo del campesinado a embarcarse como agente de un libreto que pertenece a otra trama (sea ésta la de los técnicos gubernamentales, funcionarios de ONGs, religiosos comprometidos o los más sanos militantes políticos). La otra trama es la otra cultura, aquella en la que para el campesino será preciso evaluar finamente si los costos que implica participar (al estilo de cómo quieren los demás), tales como el tiempo, el esfuerzo personal invertido, el perjuicio de dejar de hacer otra cosa, superan o no los beneficios que eventualmente se derivarían de su inserción en las diferentes formas organizativa que implica participar. En otras palabras, hacer posible la participación en estas condiciones supone un sentimiento de pertenencia y de intervención que no puede asumirse con frivolidad a riesgo de caer en lo que Wolfe 48/ llamó “las utopías hechas por comités”. Por estas razones, a las que debe agregarse el contexto autoritario, de manipulación, cooptación y represión al campesinado que caracteriza hasta hoy al régimen del gobierno paraguayo, empezar a hacer participación exigirá compensar los efectos del agravio 49/ y esto implica tiempo, recursos, capacitación. Aquí también se instala la difícil extropolación de ideas y de prácticas entre la dimensión micro, meso y macro de la participación a que se aludirá enseguida, principalmente bajo la forma de incertidumbres acerca de si será posible en el futuro la retención por parte de las familias, grupos y comunidades campesinas de sus vínculos con una identidad incesante asediada por la modernidad 50/ y en este caso –dada la no completa disolución de su matriz cultural- si se seguirá apelando a los métodos consensuales y solidarios que caracterizan la participación a nivel micro, o si por el contrario, la intensificación del proceso de dominación por parte de la cultura del capitalismo más avanzado y sus sistemas de control social y político tal como se aplican en la “periferia” y en naciones solo parcialmente integradas al mercado, acabará extinguiendo entre otros, los rasgos antes aludidos de la cultura cotidiana del campesinado.

Acerca de la modalidad impositiva con que el estado pretende sustituir aquella participación por la suya, ésta interesa ser estudiada, principalmente (aunque no solo por eso) por la desigual repartición de los recursos entre las propuestas de constitución autonómica del movimiento campesino (única canal imaginable de participación) y los recursos que están a disposición del estado. Esto es, interesa ver cuan factible es lo ideal. Al no haber ninguna coincidencia entre las demandas campesinas por un desarrollo social rural y las prioridades manifiestas del gobierno paraguayo 51/, el uso y la movilización de los derechos ciudadanos necesarios confiere a la participación el carácter de **lucha para obtener la ciudadanía** y para frenar la dominación, situación que es ya de por sí enojosa en casos de gobiernos populistas o democráticos. Debe igualmente considerarse que una de las metas centrales proclamadas del desarrollo rural es lograr una redistribución del ingreso, proceso intrínsecamente político y que

debe ser conquistado por la sociedad, de donde se deriva –dadas las transformaciones en las relaciones de poder que implica- el carácter amenazante de cualquier proceso participativo que, para gobiernos autoritarios o incluso conflictiva transición, representa la conquista de aquella meta.

Antes de ir más lejos en esta breve reflexión acerca de la relación entre participación campesina y estado es importante (a los efectos de dar mayor precisión al análisis), explicar el nivel de agregación al que se está haciendo referencia. Participación a nivel macro es democracia, pero ésta, por la denominación ejercida por toda burocracia estatal que la asuma, “impone límites preciosos a la profundización popular más allá del nivel microsocioal” 52/ ya que de generalizarse se convertiría “en un instrumento que garantiza a la población poder influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo” 53/ y la experiencia histórica reciente y antigua, ha mostrado más bien que en Latinoamérica (y cuanto más en el Paraguay!) “las mayoría tienen que convencerse que pueden disfrutar de la libertad democrática solo mientras no la usen” 54/. En la mayoría de las situaciones en estado no está en condiciones de admitir en lo macro –forma directas de democracia- aquellos que puede tolerar lo micro. Inversamente, muchas iniciativas de organizaciones campesinas que están intentando a nivel comunitario participar en su desarrollo, así como experiencias acumuladas por algunas iglesias o por ONGs para apoyar aquellos esfuerzos en la base, muestran serias resistencias a trabajar en vínculos con partidos políticos o con el gobierno mismo 55/, situación que vuelve aún más difícil la conversación a clave política nacional de la demanda social y local. Esta relativa impermeabilidad entre el accionar del movimiento social y el de los partidos, afianza por un lado la visión de que, propiciar los cambios estructurales es tarea de los partidos o del estado y, por otro, permite a éstos desentenderse de la reivindicación social por falta de una demanda orgánicamente canalizada.

Una vía administrativamente posible se abre con los intentos hoy anunciados de promover la descentralización del estado. Esta vía incorpora el nivel meso-económico o meso-social como instancias de canalización de determinadas cuotas de poder o toma de decisiones, en la cual se ve como más posible la posibilidad de interlocución entre la burocracia administrativa (en este caso con los gobiernos municipales u oficinas regionalmente descentralizadas) con los actores de la sociedad rural. Este meso nivel como instancia articuladora entre iniciativas de nivel micro y políticos (económicos y sociales) de nivel macro, debe ser sin embargo, cuidadosamente considerado 56/ ya que de no entrarse actuando dentro de un marco político verdaderamente democrático se corre el riesgo de confundir el gobierno local como un núcleo de asignación de un poder que sigue siendo altamente centralizado, o de confundirlo con procesos de descentralización burocrática.

El Estado son embargo, no solo tiene objetivos políticos sino también pretende conseguir la promoción de metas sociales, técnicas y administrativas. Metas que exigen una determinada estructura o institucionalidad de sus aparatos. Al intentar el logro de las mismas en el sector rural, el gobierno deberá apelar a alguna forma de participación de los “beneficiarios” 57/, en la práctica las agencias gubernamentales apelan a la participación más que nada con el propósito de “conciliar o administrar los intereses creados por el estilo de desarrollo vigente y la urgencia de proceder a cambios estructurales básicos” 58/. Deben sin embargo, tenerse en cuenta algunos rasgos de la promoción gubernamental de la participación. Por un lado, difícilmente podrá superar por debajo de los umbrales mínimos el verticalismo y la burocratización de las acciones



que despliega. La idea de una administración pública que actúe neutralmente, de manera horizontal, al unísono, disociada de la política es, al menos, ingenua. Por otro lado, la posición que asume un administrador (o técnico o extensionista) acerca de cualquier tema –y tanto más cuando se trata de movilizar a comunidades campesinas- dependerá siempre de la posición que ocupe en la estructura gubernamental. Esto significa que para analizar críticamente el diseño de programas de desarrollo con la participación de la comunidad, deberá considerarse no solo la primacía que suelen tener las agendas institucionales o corporativas, sino también la “cultura” de la organización en cuestión; su historia, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales, niveles de honestidad y en general, los patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia. Por lo demás, es notoriamente perceptible y frecuente, que el accionar de las reparticiones públicas está menos regido por la institucionalidad institucional que por la subjetividad de los actores que los componen, así como por la competitividad, las alianzas y los compromisos existentes entre éstos, lo cual hace que cuanto más controvertidos sean los intereses en juego en proyectos que suponen movilización social campesina, menos probable sea que el programa se ejecute y las decisiones se tomen. Estos sesgos hablan de la necesidad de tomar conciencia de las propias limitaciones impuestas por la actual institucionalidad del sector público que requerirá de una imperativa redefinición si se pretende –vía participación- lograr un estilo menos excluyente de desarrollo 59/.

Si la institucionalidad actual del sector público adquiere importancia en el análisis de la participación campesina en la generación de políticas, esto se debe al crucial papel que el mismo juega en al menos tres supuestos básicos para que la participación se dé 60/. Por un lado, no hay participación impuesta coercitivamente, ya que por definición representa un acto de voluntad individual. Por otro lado, como la participación es algo más que un acto individual, será preciso que ella se exprese en una acción colectiva y organizada. Finalmente, esta acción colectiva y organizada deberá contener un sentimiento de pertenencia y voluntad de intervenir.

Podrá imaginarse fácilmente que estos requisitos suscitarán situaciones conflictivas al Estado, ya sea porque participar implica cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder como porque la participación busca un orden que, ni la estructura de clase pre-existentes, ni el Estado que la reproduce, están interesados en modificar.

El debate sobre los desafíos internos al propio campesinado para la formulación de estrategias participativas de desarrollo tiene como foco de atención principal el grado de desarrollo organizativo alcanzado 61/. El movimiento paraguayo ha mostrado debilidades en su estructuración interna que le han impedido –como no sea a nivel de algunas familias vinculadas a organizaciones en comunidades relativamente aisladas- la formulación de planes a nivel regional o nacional que propongan estrategias participativas.

Las exigencias de carácter endógeno que plantea desafíos a las organizaciones existentes en el país y con ello se convierten en requisitos para volver posible programas de desarrollo participativo son;

- (i) asegurar la articulación de los niveles con que habitualmente se estructura las organizaciones. Normalmente éstas tienen grupos o comités a nivel local o comunitario, comités a nivel zonal que hacen seguimiento y evaluación de las tareas de los grupos

- locales y representantes de zonales que conforman coordinaciones regionales. Es frecuente que este modelo, buscado por los líderes de las organizaciones, encuentren serias dificultades de funcionamiento debido principalmente a la incapacidad de los mismos para lograr un eficiente sistema de seguimiento y animación, así como por los problemas derivados de inadecuadas representaciones,
- (ii) definir el perfil de los líderes a los distintos niveles que requieren las organizaciones. En este sentido, la experiencia ha mostrado que, o emergen líderes tradicionales que se “reciclan” de acuerdo a los nuevos planteamientos pero apelan como antes a los métodos del caudillismo o del patronazgo, o se vinculan rápidamente a partidos políticos tradicionales que los captan con afán proselitista, o no pueden desprenderse del tutelaje pastoral de iglesia. En estos tres casos los líderes pueden cumplir exitosamente sus tareas hasta cierto momento pero se vuelven luego disfuncionales. La definición del perfil adecuado normalmente supone un proceso más o menos largo así como un cierto decantamiento de la experiencia recogida a través de exposiciones a procesos de resocialización,
  - (iii) asegurar la coexistencia dinámica de proyectos de acción e instancias de reflexión sobre las mismas. El sesgo hacia uno de los dos polos tenderá a acentuar la dimensión técnica y de incorporación a la modernización cayéndose con facilidad en diferentes formas de desarrollismo, o por el contrario, si la organización tiende a la reflexión sin referentes prácticos, la emergencia de peligros vinculados al problema de la identidad será fácil, apareciendo utopismo o ideologismo de diferentes signos,
  - (iv) el establecimiento de metas realistas en la confección de los planos o programas de trabajo de las organizaciones. Esta condición es ordinariamente alcanzada después de una experiencia organizativa relativamente larga. Por un lado, la incapacidad que suelen mostrar las organizaciones a depasar al esfera de lo local y el corto plazo (o sea, el dilema de las “necesidades sentidas” versus, la implementación de acciones que provoquen cambio micro-social). Esto suele conducir a que una vez logrado este tipo de objetivos (logrado o fracaso) la organización se “enfrie” o se disuelven la inacción. Por otro lado, un plan de trabajo muy ambicioso puede suponer exigencias de financiamiento por encima de la capacidad que la organización tenga de conseguirlo. Un cálculo inverso, excesivo financiamiento para pocas acciones, si bien tiene consecuencias diferentes pueden provocar también resultados demobilizatorios. Finalmente, un cálculo inexacto sobre las fronteras institucionales o políticas de las acciones a se emprendidas, puede derivar en experiencias muy costosas para la cantidad de la organización y la participación. Tal es el caso de acciones que no toman en cuenta cual es el territorio de la acción comunitario y el de la acción de los intereses económicos a nivel local (acopiadores, compradores de insumos, proveedores varios).

Al decir de Streeten 62/, será siempre preferible poder deletrear minuciosamente la estructura administrativa para la implementación eficaz de la estrategia, ya que “el clamor por la participación puede ser demasiado vago”.

## Capítulo 5

### Orientaciones para una estrategia participativa de desarrollo rural: Condicionamiento y lineamientos planteados para la participación

#### a. Internos

- i) La débil constitución de la organización de los campesinos es sin duda la principal causa que atenta contra la posibilidad de estrategias como las que nos ocupa. En tanto el sector no esté constituido como un sector con capacidad de interpelación social al Estado y a otros sectores organizados, no podrá esperarse que las experiencias registradas depasen el nivel micro en lo referente a acciones de los grupos o comunidades y los problemas nacionales sean planteados en un plano retórico. Hay pues necesidad de que el campesinado acumule más poder.
- ii) Buena parte de la debilidad que muestra el sector, es atribuible a la escasa capacidad de retener el excedente de su producción, a la incapacidad de disponer de recursos productivos en cantidad y calidad mínimos (principalmente tierra), al carácter asimétrico de su vinculación con agentes extracampesinos (principalmente el Estado, el capital comercial, partidos políticos), al alta especialización productiva de sus fincas y a la dependencia alimentaria que genera, a los rendimientos no competitivos con que debe insertarse al mercado de los cultivos comerciales.
- iii) Factores culturales y particulares lingüísticos en el caso paraguayo, se convierten en impedimento (aunque son una ventaja para el mantenimiento de la identidad) para una incorporación funcional de la “modernidad” por parte del campesinado, la cual es necesaria para lograr una distribución más igualitaria de los recursos técnicos-organizacionales entre los distintos sectores sociales, de manera tal que permita al campesinado concentrar de igual a igual principalmente con; agencias estatales, representantes de la agricultura comercial, bancos y agentes comerciales, trabajadores urbanos, estudiantes, gremios empresariales. Este aspecto interpela de modo particular al sistema educativo, de manifiesta incompetencia para transmitir adecuadamente los conocimientos necesarios.
- iv) Las organizaciones campesinas y sus líderes tienen una visión incompleta y no suficiente clara de la gran heterogeneidad de demandas provenientes de la sociedad rural, lo cual impide a las organizaciones actuales ser cabalmente representativas de los intereses del sector. Al no tener cabida en ellas los obreros agrícolas, los campesinos semi-asalariados “zafros”, las mujeres rurales, los (las) jóvenes, el conjunto de la organización campesina se debilita y corre el riesgo de no representar sino a un sector del poblador rural.
- v) En general, las organizaciones campesinas tienen dificultad en conciliar la reivindicación de sus intereses más inmediatos (defensa de la tierra, abuso de autoridad, precio de sus productos, nivel de jornales pagados), con demandas más globales, las cuales tienden a

diluirse en el escenario nacional por falta de organicidad y la existencia de otras demandas de otros actores. En escenarios intermedios la presencia de la organización campesina ha sido casi nula, de esta manera se han desaprovechado hasta ahora, los espacios políticos y administrativos que el Estado mantiene abiertos, principalmente aquellos referidos al gobierno local (municipios, juntas de desarrollo, sub-seccionales del partido en el poder o sub-comités del PLRA y otros partidos) e incluso de nivel regional. En otras palabras, se gasta excesiva energía organizacional en tratar de cubrir el frente de las “necesidades inmediatamente sentidas” y el de la presencia nacional, desaprovechando las oportunidades del meso entorno local regional.

b. Externos

- i) La constitución autoritaria del Estado y el ejercicio discrecional y hasta ahora arbitrario del poder político o gobierno que administra aquel son, por lejos, los factores externos al campesinado que más activamente impide la participación social y el desarrollo rural en el Paraguay, Dentro de estos marcos, la disponibilidad por parte de la ciudadanía de recursos legales, políticos, económicos, institucionales, de gestión, socioculturales se reducen al mínimo y convierten la preocupación por estimular la participación en un desafío para la creatividad, pero sobre todo, en una tarea sumamente ardua, cara, lenta y riesgosa.
- ii) El funcionamiento según reglas altamente competitivas (cuando no, directamente especulativas) de un mercado capitalista imperfectamente estructurado, al tomar altamente vulnerables a los agentes económicos subordinados y no organizados que ingresan a él, es también una importante causa de atimización de los pequeños productores rurales. La ausencia de intervención estatal para frenar los efectos sociales devastadores y más bien, su estímulo –a través de implementación de políticas monetaristas de ajuste durante el período de crisis- al funcionamiento de aquel, alejan las posibilidades reales de lograr el desarrollo rural.
- iii) El apoyo al campesinado y sus organizaciones, provenientes de adherentes externos (ONGs e Iglesias principalmente) ha estado caracterizado hasta el momento por su asistematicidad, escasa cobertura, multiplicidad de visiones y acercamiento ideológicos, los cuales han significado una importante fuga de recursos técnicos y organizacionales que no se dirigieron al fortalecimiento de la participación y la organización campesina.
- iv) La asistencia técnica y financiera de los organismos internacionales y gubernamentales extranjeros se ha canalizado hasta ahora en el Paraguay, casi exclusivamente a través de agencias gubernamentales nacionales. Esto ha permitido el financiamiento de proyectos atentatorios al campesinado (especialmente los provenientes del BM y BID), que propician la empresarialización de la agricultura, y sobre todo, ha permitido financiar una lumpen-burocracia 63/ que prioriza la racionalidad política de la auto-reproducción, a aquella del desarrollo social rural.

- v) En los casos en que la acción de las políticas y proyectos del sector público han efectivamente alcanzado a la sociedad campesina, aquella se ha caracterizado por implicar una visión reduccionista del campesinado en la que ha imperado el economicismo a ultranzas, con un desprecio (o la menos ignorancia) de la racionalidad rural como una meta sectorial, desvinculada del contexto más amplio del desarrollo nacional y en permanente interacción con otras dimensiones.

## Notas

- 1/ Guimaraes, Roberto; “Desarrollo con equidad. Un nuevo cuento de hadas para los años 90s?” en **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. XXIII, N° 90, abril – julio 1990, 7 – 76.
- 2/ Siguiendo a Martín Hopenhayn, “Esbozo de un incendio ligeramente refrigerado”, en **David y Goliath**, N° 56, 36 – 43.
- 3/ DGE y C. **Censos nacionales de población y vivienda. Años 1962, 1972 y 1982.**  
DGE y C. **Paraguay. Estimación y Proyección de la población según sexo y grupos de edad. Período 1950-2025.**
- 4/ Sobre el tema véase, Galeano, Luis A. “Crisis, cultura y demandas populares”. Asunción, CEPES. En el documento presentado al Seminario PNUD/UNESCO/CLACSO “Innovaciones en Políticas Culturales y transformaciones en el campo cultural”, Proyecto RLA 86/001, La Paz, 29 de agosto-1° de setiembre, 1988.
- 5/ Constitución Nacional, art. 83.
- 6/ Constitución Nacional, art. 128.
- 7/ STP/MAG. **Plan nacional de desarrollo económico y social.** Asunción, 1977, extractado DE Palau, Tomás; Fogel, Ramón y Heikel, María Victoria. **El cultivo del algodón y de la soja en el Paraguay y sus derivaciones sociales**, CEPAL, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 58, marzo de 1986.
- 8/ IBIDEM, PÁG. 12.
- 9/ Después del golpe del ‘89 se enuncia el cambio de esta estructura normativa, principalmente con la promulgación de una nueva ley de Reforma Agraria, la convocatoria a una nueva Asamblea Nacional Constituyente y los cambios a la Ley Orgánica Municipal que pueden esperarse después de las elecciones municipales de marzo de 1991. Hasta el momento son embargo, el marco legal con el que se rige la sociedad agraria es el mismo que el de la administración de Stroessner.
- 10/ Esto es, regímenes en los que el poder se conforma con “una extensión de la comunidad doméstica del gobierno” según Weber, Max. **Economía y Sociedad**, México, FCE, 1985, citado por Riquelme, M.A. **Reforma, ruptura o continuísmo en el Paraguay. Dificultades y perspectivas para una apertura democrática en el Paraguay**, Asunción, Fundación Friedrich Naumann, Documento de Trabajo N° 2, agosto 1988.
- 11/ Una interesante discusión sobre el despotismo puede encontrarse en Bobbio, N. “Grandeza en decadencia de la ideología europea”, **Letras**, N° 7, otoño 1987, págs. 51 – 56.

- 12/ Palau, T. (Ed.) **Cultura cotidiana, autoritarismo y Campos Culturales**, Asunción, BASE-IS/CPES/CLACSO, julio 1989, MIMEO.
- 13/ Sobre este punto se hace referencia en CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, LC/G 1601 (SES. 23/4), marzo de 1990.
- 14/ Sobre este punto pueden encontrarse consideraciones de alta pertinencia en Chambers, Robert. **The state and rural development: Ideologies and the agenda for the 1990s**, Institute of Development Studies, Discussion Paper N° 269, november 1989. En este ensayo el autor afirma que “una de las mayores necesidades insatisfechas en el desarrollo rural es el de realizar un ejercicio continuo y sensible por entender las condiciones, estrategias y prioridades de los más pobres”, pág. 7.
- 15/ Guimaraes, R.. 1991, **OB. CIT.**, P.9.
- 16/ CEPAL, **Desarrollo Agrícola y Participación campesina**, Santiago, LC/S. 19551-P, diciembre 1988.
- 17/ Según Natalia Krivoshein, **Necesidades de un programa de educación bilingüe de recuperación para el Paraguay**, Asunción, BASE-IS, Junio 1989 (MIMEO), en 1980 70% de la población entre 3 y 5 años y 40.1% del total de la población nacional era monolingüe guaraní, 48.6% era bilingüe (guaraní-español), y solo 6.5% era monolingüe español.
- 18/ “Es así como la mayoría de los nacionales y casi todos los extranjeros, suponen pereza, indolencia e inconstancia en el indio de raza guaraní, cuando sus malos resultados generalmente son debidos a la costumbre general de tratar al peón como a personas muy inferior. Y es así como la mayoría de los colonos y extranjeros explica sus dificultades con el peón nacional, cuando generalmente debe atribuirlos a su manera de mandar habitualmente altanera, y su actitud más o menos despreciativa. Pues si la educación moderna de familia ha podido quebrantar al fuerza de voluntad individual y hacer heredado rasgos característicos del indio guaraní, como por haber heredado estos mestizos un espíritu semejante de sus padres españoles, junto con cierta hidalguía, de la que el espíritu de dignidad es inseparable.

Criado según hemos visto y formado hábitos de voluntad individual, impregnado de espíritu de dignidad y en extremo susceptible, el indio guaraní no admite nunca imposiciones, y no hace nunca sino lo que quiere hacer. Peor si se le insiste mucho y con laguna actitud de superioridad. Su contestación habitual es ésta: “che iyapó-potá-reih rerekóvo, ndayapói chéne”, o sea, “lo que no está en mi voluntad de hacer y modo de ser, no lo haré”. Frase terminante, absoluta, contra la cual resultará vana toda imposición, toda fuerza, toda amenaza, no el inminente peligro de vida. Esto es tal vez sin ejemplo en el mundo. Es seguramente exagerado. Pero trae a la mente la sentencia de Cicerón, dada por él más bien como incitación y no como crítica: homo sapiens nihil facit invitus. O sea:

“el hombre muy inteligente nada hace contra su voluntad”. Y el gran filósofo romano se distinguió siempre como espíritu práctico, a la vez que muy elevado, por haber sido un insuperable conocedor del alma humana y de la esencia de las cosas. Esto lo justifica mucho. En todo caso, entre los dos extremos ¿puede haber duda?. Muchísimo más fácil es moderar un exceso de virtud o de fuerza, que crear a ésta donde falta. El espíritu de dignidad es un ejemplo”.

Bertoni, Moisés. **La Civilización Guaraní**, Pto. Bertoni, Alto Paraná, Edit. “Ex Silvis”, 1927.

- 19/ Jürgen Habermas afirma al respecto que “Para poder formar y portar una identidad colectiva ha de tenerse significativamente en cuenta el contexto lingüístico-cultural de la vida. Tan solo la construcción narrativa de un acontecer como sentido ajustado al propio colectivo ofrece perspectivas de futuro orientados a la acción y cubre las necesidades de afirmación y de reconocimiento, “Conciencia histórica e identidad postradicional”, En **Letras**, primavera 1988, pp. 5-13.
- 20/ Meliá, Bartomeu. **Economía Guaraní**. Asunción, BASE/ISEC, Documento de Trabajo N° 11, junio 1988.
- 21/ Todos estos fueron proporcionados por Mario Pastore en una conferencia presentada al Simposio de Estudios Latinoamericanos, realizados en Asunción entre 9 y 11 de junio de 1988 y que fuera publicada por el IDIAL, **Primer Simposio Internacional de Estudios Latinoamericanos**. Asunción, IDIAL, JUNIO 1989, PP. 62-71, BAJO EL NOMBRE “Formas de trabajo y de propiedad agraria en la Cuenca del Plata”.
- 22/ White, Richard Alan: **Paraguay’s Autonomous Revolution**, Albuquerque, University of New México, Press, 1978.
- 23/ Un tratamiento de estos temas pueden encontrarse en López, Adalberto. **The revolt of the Comuneros, 1721-1735. A study in the colonial history of Paraguay**, Cambridge, Mass., Schenkman Publishing Co. Inc., 1976 y Saeger, J. Schofield, “Origins of the rebellion of Paraguay”, en **Hispanic American Historical Review**, Vol. 52, N°2, mayo 1972, pp. 215-229.
- 24/ Este tema aparece mejor documentados en Flecha, Víctor-jacinto. **Más acá de la utopía burguesa. La pervivencia del Estado Oligárquico**, Documento de Trabajo N° 21, BASE-IS, Asunción, marzo 1990.
- 25/ Fogel, Ramón. **Movimiento campesinos en el Paraguay**, Asunción, CPES, 1986, pág. 47.
- 26/ Este tema está ampliamente tratado en Palau, T. y Ma. Victoria Heikel, **Los campesinos, el estado y las empresas en la frontera agrícola**, Asunción, BASE/ISEC, 1987.



- 27/ En 1972 se habían sembrado en el país 57.200 has. de algodón y 75.800 has. de soja, al fin del período del auge, que coincide con la fecha del censo siguiente de población (1982), se sembraron 246.100 has. de algodón y 532.800, has. de soja.
- 28/ Este proceso se refleja en los datos proporcionados por Richard L. Ground. “El auge y recesión de la economía paraguaya, 1972-1983. El papel de la política económica interna”. En **Economía del Paraguay Contemporáneo**, Asunción, CPES, 1984. Especialmente en el Cuadro 4 de la pág. 555.
- 29/ Una sugerente aproximación a este tema, desde otra perspectiva la proporciona Zoomers, Elisabeth B. “Los barrios marginales ocultos de Asunción”, en **Housing in Latin American Cities**, Kiel, Geographischen Institut der Universität Kiel, 1988, 17-35.
- 30/ Este tema se desarrolló en Palau, Tomás. “Transformaciones en las relaciones sociales de producción en el agro y población”. En **Memorias del Congreso Latinoamericano del Población y Desarrollo**, México, UNAN/El Colegio de México/PISPAL, 1984 y en Fogel, Ramón y D. Campos. **Tendencia del empleo agrícola en algunas regiones del Paraguay**, Asunción, CPES, 1982.
- 31/ En ese período, ambas instituciones adjudicaron más de 88 mil lotes con 7.4 millones de hectáreas en 48 colonias. Las colonias privadas creadas en ese mismo período fueron 91 con más de 27 mil lotes y una extensión próxima al millón de hectáreas. Ground, R.L., 1984, ob. cit., pág. 503.
- 32/ De 4.2% a 8.9% según los datos de los últimos dos Censos Agropecuarios.
- 33/ Ground, 1984, **ob. cit.**
- 34/ Ground, 1984, *ibídem*, pág. 513.
- 35/ Ground, 1984, *ibídem*, pág. 514.
- 36/ Referencias a este problema pueden ser encontradas en **Análisis del Mes**, Año 3, N° 29, abril 1988, pp. 10-11.
- 37/ Este tema ha sido ya discutido en Palau, T. ;Foguel, R. y M.V. Heikel, 1986, **ob. cit.**
- 38/ Un estudio periodístico del año 1983, haciendo proyecciones estimada la tasa de interés anual en 60% para este tipo de créditos, en 71% para los créditos en bienes de consumo y en 26% para los créditos en insumos productivos.
- 39/ Ampliamente tratados por Fogel, Ramón, 1986, **ob. cit.**
- 40/ Por lo general “los sin tierras” se han organizado a través de “Juntas Vecinales” (JV), muchas de las cuales operan en el ámbito geográfico de laguna de las varias

organizaciones regionales de campesinos con tierra. En la gran mayoría de los casos son embargo, la vinculación de las JV con éstas o no existen, o no son solo esporádicas, o libradas al impulso de acciones conjuntas espontáneas respondiendo a litigios puntuales. Solo en el caso del MCP puede hablarse de una incorporación orgánica de los sin tierra en la conducción formal de la organización.

Por otro lado, los sin tierra solo en octubre de 1989 lograron conformar algo parecido a una coordinación, la Coordinación Nacional de la Lucha por la Tierra y la Vivienda (CNLTV) pero que englobaba a núcleos urbanos; los sin vivienda y la Coordinación de Pobladores de Zonas Inundables (COPZI) que le poco tiempo se retiran de la CNLTV.

En una reciente reunión mantenida con algunos de sus más connotados líderes, ellos afirmaron que; (i) no existen tratativas de un acercamiento mutuos entre organizaciones de campesinos con o sin tierras, (ii) la CNLTV es estructuralmente débil, tanto por falta de apoyo como por no tener entre sus miembros todas las JV organizadas para obtener tierra, (iii) que la mayoría de las ocupaciones coordinadas por ellos solo han tenidos éxito en el plano de la denuncia, pero no han logrado retener la tierra ocupada, (iv) los partidos eco de sus preocupaciones, exhibiendo el consecuencia una gran descreimiento hacia ellos.

41/ A pesar de que existen cuatro de ellas; la Coordinación Nacional de Productores Agrarios (CONAPA), el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Unión Nacional Campesina (UCN) “Oñondivepa”.

42/ Cifras reportadas por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y que aparecerá en el nuevo **Directorio de Organizaciones Privadas de Desarrollo en el Paraguay** que se halla en prensa. Los criterios usados para su identificación son; (i) ser instituciones privadas sin fines de lucro, (ii) tener capacidad de autogestión e infraestructura mínima, (iii) no estar consideradas en el PGGN, (iv) no incluyen, las que persiguen objetivos religiosos no cooperativos.

Las 135 reportadas son solo del área del Gran Asunción, por lo que se estima que su número total en el país es bastante superior.

43/ Seguimos en esta sección el aporte de Javier Martínez (Sur, Santiago de Chile), talleres de discusión.

44/ Principalmente aquellas provenientes del trabajo de etnólogos y antropólogos (tomado en cuenta en especial y en su conjunto, las obras de León Cadogan y Bartomeu Meliá).

45/ Durston, J, en “Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido”, en **Revista de la CEPAL**, N° 36, diciembre 1988, 81-97, es del mismo parecer cuando afirma que los programas de desarrollo que se diseñan suelen tener mayores probabilidades de éxito “si logran combinar la participación popular con una dependencia directa solo de la máxima instancia del poder político; un control independiente sobre un fondo de gastos fijos,

salarios e inversión; y facultades supervisoras sobre los organismos gubernamentales que es preciso reorientar.

- 46/ Buen parte de los temas acá someramente tratados están mejor desarrollados en, CEPAL. **Participación comunitaria, Estado y Desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programa de desarrollo**, División de Desarrollo Social, LC/L. 363. Santiago, diciembre de 1985.
- 47/ Tal como está definido en FAO, pautas para “La participación de la comunidad campesina en el desarrollo rural”, s/f.
- 48/ Wolfe, M. “Los actores sociales y las opciones de desarrollo”. En **Revista de la CEPAL**, N° 35, agosto de 1988, pág. 143-148.
- 49/ Podríamos decir que somos un continente resentido, tal como lo afirma Pablo Mareco en una entrevista que le Hiciera la Revista **Qué Hacer**, N° 15, pp. 48-65, según él
- 50/ Una extensa discusión sobre el tema puede encontrarse en Brunner, J.J. y otros. **Chile: Transformaciones culturales y conflictos de la modernidad**, Santiago, FLACSO/CLACSO, agosto de 1988.
- 51/ Descritas en nuestro trabajo (Palau T. y M.V. Heikel), 1987, **od. cit.**
- 52/ CEPAL, 1985, oc. cit., pág. 3.
- 53/ Ibídem. pág. 3.
- 54/ Wolfe, M. ob. cit., pág. 144. Wolfe hace aquí referencia al “maquiavelismo de poder de los hombres”, constatado por José Medina Echeverría, el cual representa la forma más profunda de la corrupción de la fe democrática, disolviendo “por igual y sin remedio la moral de todos los individuos”. Una alusión similar aunque a otro nivel es la propuesta por Guimaraes, Roberto, 1990. **ob. cit.**
- 55/ Lopezllera, L. “Social cooperation and alternative autonomons develeoment organizations, grassroots movements and strategy ou
- 56/ Sin adoptar una posición radical como la de otros autores, los que se mencionan más abajo señalan con bastante precisión el techo o alcance de la descentralización. Así, Carlos de Mattos en “La descentralización: una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional”. En **Revista Paraguaya de Sociología**, Año 26, N° 74, enero-abril 1989, 95-116, de Mattos, Carlos A. “Paradigma, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional” y Curbelo, José L. “Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional”, en **Pensamiento Iberoamericano**, N° 10, julio-diciembre 1986.

57/ Como ejemplo ver, MAG. **Inventario de Proyectos del Sector Agropecuario y Forestal. Año 1984**, Asunción, MAG/Gabinete Técnico, noviembre 1984.

58/ CEPAL, 1985, **ob. cit.** , pág. 11.

59/ Rivarola, Domingo, en **La economía campesina y las políticas en el Paraguay**, Asunción, CPES. Documento presentado en el Seminario sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Paraguay, organizado por CPES/IICA, 20-24 agosto 1990, incorpora a los sesgos aludidos; los del centralismo, el verticalismo, la ausencia de convergencia y complementariedad en las acciones, y en general, la obsolescencia del marco institucional vigente ante una nueva realidad agraria y una nueva realidad política.

60/ Estos puntos están detallados en, Guimaraes, R. “Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: el déficit arte de conciliar lo conflictivo”. En **Rev. Interamericana de Planificación**, Vol. XXI, Nos. 83-84, sept-dic., 1987, 5-53.

61/ Una discusión sobre las dificultades a este respecto es abordada por Verdecchia, José M. en **Algunas consideraciones sobre las condiciones de éxito y fracaso en asociaciones cooperativas campesinas en el Paraguay**, Asunción, CPES, 1989.

62/ Streeten, P. “The contribution of non-governmental organizations to development”. En **Development**, 1987:4, pp. 92-95.

63/ Dejamos especial constancia de que ésta es la regla, afortunadamente, una regla con muchas excepciones de personal técnico deseoso de una real transformación de este estado de cosas y conciente a la vez de un pasado reciente descrito con alguna profusión en el Documento de Trabajo N° 24 de BASE/IS, **Dictadura, corrupción y transición**, Asunción, junio 1990.