

Ponencia presentada para el Seminario "Particularidades de las comunidades indígenas y nuevos asentamientos rurales en el Paraguay. Incidencia en la salud", organizado por las Direcciones de Bienestar Social y de Regiones Sanitarias del MSPyBS y la OMS/OPS, los días 5 y 6 de julio de 1991 en Asunción.

**Nuevos asentamientos rurales y crisis  
de la sociedad campesina en el  
Paraguay**

Tomás Palau Viladesau

BASE Investigaciones Sociales  
Asunción, Paraguay  
Julio, 1991



## Contenido

Presentación .....	3
1. Breve resumen de lo hecho hasta ahora en materia de nuevos asentamientos rurales .....	4
2. Factores que determinan la crisis campesina.....	9
3. Criterios y requerimientos para una política social dirigida a los campesinos pobres .....	13
3.1 Algunas características de estas políticas.....	13
3.2 Estrategias prioritarias de políticas.....	14
3.3 El financiamiento de las políticas orientadas al sector rural.....	15

## **Presentación**

Originalmente las ideas expuestas en este breve documento de Trabajo iban a ser presentadas en forma oral en el Seminario que se menciona en la carátula, organizado por la Dirección de Bienestar Social del Ministerio de Salud.

Sin embargo, debido al valor descriptivo que aquellas ideas pudieran tener para sectores técnicos, académicos, planificadores, ONGs y líderes de organizaciones de base, se decidió ampliarlas y ponerlas en formato escrito.

El gobierno se encuentra en este momento abocado a resolver problemas de gran importancia para la sociedad nacional, entre ellos, el tema de la reforma agraria, el desarrollo rural y el manejo de las políticas sociales. Asumiendo que existe una decisión al más alto nivel político de paliar los efectos causados por un distorsionado estilo de crecimiento, muchas veces sin embargo, no se dispone de la suficiente claridad, acceso a recursos técnicos y administrativos y del tiempo necesario para echar mano a soluciones institucionales, económicas y legales, eficaces.

Acá se hace un recuento de algunos aspectos que tiene que ver con el plan del Consejo de Desarrollo Rural para habilitar nuevos asentamientos rurales para campesinos sin tierra. Debe señalarse que para la realización de este trabajo se contó con poco tiempo, razón por la cual fue importante la amplia y oportuna colaboración de las autoridades del CDR suministrando los datos disponibles en ese momento, asimismo se advierte al lector que estos datos proveídos guarda cierta inconsistencia entre sí y con los proveídos por el IBR, debido probablemente al tiempo relativamente escaso que tiene este programa de ser implementado, por lo cual no pudieron depurarse.

En la primera parte se reseña lo hecho hasta ahora por el CDR en materia de asentamientos rurales, en la segunda se hace un recuento de algunos de los principales factores que están afectando las condiciones de vida de la sociedad campesina y en la tercera y última se presentan algunas características que debieran reunir las políticas sociales orientadas a la población pobre, con énfasis especial en la población rural.

## **1. Breve resumen de lo hecho hasta ahora en materia de nuevos asentamientos rurales**

Hacia fines de 1990 las estimaciones disponibles<sup>1</sup> hablaban de una cantidad que oscilaba entre 85.000 y 110.000 familias campesinas sin tierra. Esta gran variación de las cifras debe atribuirse a varias razones<sup>2</sup> las cuales causan una dificultad especial para las actividades de diagnóstico y planificación que serían deseables emprender previamente a un plan operativo en materia de asentamientos.

Según las últimas cifras disponibles<sup>3</sup>, el total de familias asentadas era de 6.877<sup>4</sup>. Esto representa una cobertura que oscila entre el 6.3% y el 8.1% según el total de los "sin tierra" sea una u otra de las cifras indicadas más arriba. El esfuerzo por habilitar los actuales 42 asentamientos que alcanzan a sumar una superficie de 173.772 has. ha estado frenado por problemas tanto presupuestario-financieros, como por la existencia de marcos institucionales no del todo adecuados funcionalmente, a la tera encomendada. Tal el caso del CONCODER cuya disolución en julio de 1990 ha implicado la dilación del cumplimiento de metas.

Al intentar una revisión de los trabajos hechos hasta ahora por el gobierno para abordar los problemas del sector más crítico de la sociedad rural pueden reseñarse las siguientes características.

**a.** El legado recibido de la anterior administración ha tenido un peso decisivo retardando respuestas de algún nivel de eficacia. Este legado se refiere tanto a i. los aspectos institucionales, jurídico, administrativo y financiero, como a ii. los aspectos de la concentración del poder político, principal determinante de los altos niveles de exclusión social del campesinado.

**b.** La respuesta gubernamental a las invasiones de tierra estimuladas por el clima de mayor apertura política, ha estado marcada por una tensión no resuelta entre la necesidad de ordenar la distribución de la tierra rural y la necesidad de encuadrarse en los marcos legales que regulan la preservación de la propiedad privada.

**c.** Esta respuesta del gobierno ha sido casi exclusivamente reactiva, sin posibilidades de anticipación y se ha centrado -en el terreno de la acción directa- en las solicitudes de expropiación de tierras improductivas (casi todas ellas con resultados negativos) y en la compra de terrenos y su distribución por parte del IBR. En algunos casos -pocos- se han recibido tierras en donación (Arroyo Morotí, 7 de

---

<sup>1</sup> Provenientes de fuentes oficiales y de la Iglesia Católica, así como del periodismo.

<sup>2</sup> Por un lado, no se cuenta con una definición precisa de lo que se entiende por campesino sin tierra, por otro, no existe un adecuado sistema de registro informatizado que permita la verificación de listas. La confusión aumenta por la alta movilidad espacial de los jefes de familia y la ausencia de coordinación entre las instancias de recolección de datos y las encargadas de expedir constancias de lugar de residencia. Por lo demás, cada mes aumenta el número de nuevos titulares habilitados para ser considerados candidatos.

<sup>3</sup> IBR, Asentamientos, Asunción, mayo 1991.

<sup>4</sup> Una vez ocupados todos los lotes habilitados esta cantidad asciende a 10.795 familias.

Agosto) o se habilitaron asentamientos en tierras fiscales, (Sta. Rosa-mí, 7 Monte'í, Ybyrarobaná, Yerutí).

**d.** En el terreno de la acción institucional, luego de la fallida iniciativa del CONCODER, la creación del CDR intenta coordinar la acción del MAG (y sus dependencias SEAG, DCEA, DGC), el IBR, el CAH y el MOPC.

**e.** El DCR y el MAG han producido hasta el momento dos tipos de "planes", uno de corto plazo<sup>5</sup>, que tiene como objetivos principales: i. desarrollar condiciones mínimas para la permanencia y gestión de los colonos en los asentamientos seleccionados y, ii. promover acciones tendientes a que los agricultores asentados puedan lograr el autoabastecimiento con cultivo de autoconsumo alimentario y al mismo tiempo fomentar el cultivo de rubros de renta. Se ha producido además un rudimento de plan de mediano plazo<sup>6</sup>, que actúa a modo de versión abreviada del futuro Plan Sectorial de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, el cual, en sus aspectos sustantivos reconoce la existencia de un "sector campesino conformado por familias recientemente asentadas... segmento (que) necesita, con mayor vigor, un apoyo en términos productivos, económicos y sociales...".

**f.** Más concretamente, en lo referido a la política en materia de nuevos asentamientos rurales el CDR está intentando desde 1991 coordinar la acción a través de 12 áreas programáticas, involucrando a 11 Ministerios o entes autónomos y un total de 22 reparticiones: Direcciones, Programas, Servicios, Gerencias o Gabinetes que forman parte de aquellos 11 Ministerios o entes.

**g.** Lo que caracteriza el accionar de este conjunto de áreas programáticas implementadas por agencias gubernamentales es, i. una patente descoordinación y una tendencia a la disolución de responsabilidades, así como una falta de jurisdicción por parte del CDE para hacer cumplir los planes de trabajo desde la Coordinación Ejecutiva a entidades con alto nivel de autonomía operativa y administrativa, ii. la escasez de recursos financieros con los que opera el conjunto del consiste. De hecho, la estrategia esbozada por el CDE en su documento de octubre de 1990 contempla como un punto central su estrategia (p.4) el fortalecimiento presupuestario de dichas instituciones. No existe sin embargo una descripción de estrategia que será utilizada para la obtención de dichos fondos, en particular, si provendrán (y en qué proporción) del PGG\_N o de partidas externas (y si estos serán fondos reembolsables o no), iii. la baja consistencia de la información hasta ahora disponible sobre las características socio-demográficas, catastrales y jurídicas de los asentamientos habilitados o en vías de habilitación.

En general, en el propio ámbito gubernamental parece haber consenso acerca de que lo que se ha hecho hasta ahora no es suficiente para abordar con alguna posibilidad de éxito los principales desafíos de la coyuntura agraria, a saber<sup>7</sup>:

---

<sup>5</sup> Ver MAG, Acciones de Coyuntura para los Asentamientos. Asunción, CDR, octubre 1990.

<sup>6</sup> MAG. Lineamientos de la política agraria, s/f.

- a. La necesidad de una adecuación y fortalecimiento institucional para el manejo de políticas de desarrollo rural. En especial, el CDR y el MAG deben introducir "cambios sustantivos e inmediatos" para garantizar eficacia mínima en su accionar, y en especial, "para la habilitación y consolidación de asentamientos campesinos".
- b. La necesidad de reformular el marco jurídico y los mecanismos para la ejecución de una nueva política agraria, en especial del Estatuto Agrario y dentro de éste en particular los conceptos que hacen referencia a la "explotación racional de la tierra" y a los "beneficiarios de la reforma agraria".
- c. La necesidad de disponer de un relevamiento y una proyección de la oferta de tierras afectable a la reforma agraria; en cantidad, ubicación, características agroecológicas, formas posibles de obtención y efectos que estas formas tendrán en el costo y financiamiento de los lotes.
- d. La necesidad de una mayor participación campesina y de sus organizaciones<sup>8</sup> en el sistema institucional en el que se toman las decisiones de política agraria, de manera a poder llegar a una concertación entre campesinos, latifundistas y gobierno.
- e. La necesidad de priorizar la consolidación de asentamientos y "detener la corriente inmediatista e insensata de las habilitaciones precarias que sólo favorecen el desmonte indiscriminado y el abandono de los asentamientos"<sup>9</sup>.

En los cuadros 1 y 2 que se siguen se presenta una síntesis de la información disponible.

---

<sup>7</sup> Estas urgencias y necesidades han sido extraídas de los documentos citados en las notas 5, 6 y de un documento interno del IBR provisoriamente titulado Evolución de la Política Agraria en el Paraguay (1990, MIMEO) y del Informe Final. Misión Interagencial sobre Políticas y Estrategias de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Asunción, FAO, abril 1990.

<sup>8</sup> Este tema ha sido descrito por varios autores; Fogel, R. "Las invasiones de tierras: una respuesta campesina a la crisis". En, Rivarola, D. (Ed. (Los movimientos sociales en el Paraguay, Asunción, CPES, 1986. Palau, T. La participación campesina en el desarrollo rural, Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 26, Agosto 1990. Galeano, L. Procesos agrarios y democracia en Paraguay y América Latina, Asunción, CPES, 1990. Rivarola, D. "Procesos agrario, descentralización estatal y participación campesina". En, RPS, Año 27, N° 78, mayo-agosto 1990: 127-142.

<sup>9</sup> IBR, 1990, ob. cit.

Cuadro 1. IBR. Algunos indicadores de asentamientos habilitados (mayo 1991)

	Has/flias previstas	% de ocupación	Nº de Has Habitadas	Nº de asentamientos
Concepción	10.2	35.1	8.690	1.0
San Pedro	7.6	97.4	45.198	10.0
Guairá	3.1	-	347	1.0
Caaguazú	23.8	85.6	15.498	5.0
Caazapá	a	a	10.000	1.0
Itapúa	9.6	98.0	7.032	3.0
Alto Paraná	16.1	78.3	22.953	9.0
Amambay	b	b	10.676	3.0
Canindeyú	17.7	54.1	53.378	10.0
Total	12.9 c	74.8 d	173.772	43 e

- a. Loteamiento suspendido (Humberto Zarza, Sta. Rosa, Distrito de Yuty) por problemas legales.
- b. Sin ocupantes aún por estar en loteamiento o con problemas legales.
- c. Se excluyen de este promedio los loteamientos con problemas.
- d. Promedio aproximado
- e. Suma 43 ya que en este cálculo el asentamiento Col. La Candelaria de Itakyry compuesto por dos parcelas (Nueva Conquista y Rancho Alegre) han sido contabilizados por separado.

Nota: Cuando el 1% de ocupación sea del 100% estos 43 asentamientos albergarán a 10.975 familiar, lo que da un promedio de 251 familias por asentamiento, cada uno con una superficie promedio de 4.041 has.

Fuente: IBR, 1991.

Cuadro 2. Consejo de Desarrollo Rural. Lista de Asentamientos Oficiales (1990)

Nº	Nombre(s) del Asentamiento	Distrito	Superficie has.	Nº de flias	Nº de lotes
<b>Concepción</b>					
1	Arroyito (Col. Virgen del Camino)	Horqueta	8.693	774	853
<b>San Pedro</b>					
2	Arroyo Morotí (Fustagno)	Choré	1.101	109	109
3	Aguaray oratorio	San Pedro	1.231	164	164
4	Estrellita	Gral. Resquín	1.058	104	108
5	Col. 6 de enero (Talvera Goiburú)	Tacuati	3.018	245	257
6	ROEDEL I (San José del Norte)	Gral. Resquín	6.025	509	517
7	ROEDEL II (San Vicente)	Gral. Resquín	7.714	1.505	-
8	Cocuerá	Choré	1.025	-	-
9	Cororo'í	N. Germania	4.756	-	-
10	Yrybú-cuá (Col. Ybu Porá)	San Estanislao	4.685	402	441
11	Río Corrientes	San Estanislao	14.585	-	-
<b>Caaguazú</b>					
12	Potrero Alvarez	Yhú	503	44	44
13	SIDEPAR/FINAP	Yhú	10.000	206	1.073
14	Mbariguy 14	J.E. Estigarribia	2.063	-	-
15	Ciervo-cuá (Col. San Francisco)	Repatriación	2.432	200	230
16	Mario Monges	J.E. Estigarribia	500	-	-
<b>Alto Paraná</b>					
17	Lobo Bravo (Troncal 3) (Itapúa Porá)	Hernandarias	1.499	113	113
18	La Candelaria				
	Nueva Conquista	Ytakyry	3.001	85	183
	Rancho Alegre	Ytakyry	2.000	86	177
19	Tierra Prometida (Sta. María)	Ytakyry	1.022	71	96
20	Nueva Fortuna	Hernandarias	3.000	218	-
21	Italiano Cué I (Colonia Tabucaí)	Dom.Mart. de Irala	1.362	186	186
22	Naranjito (Che irú)	Itakyry	3.512	25	85
23	Limoy	Hernandarias	5.251	163	-
24	Tavapy II	Dom.Mart. de Irala	2.306	317	353
<b>Canindeyú</b>					
25	Laurel	Corpus Christi	6.000	-	818
26	Caruperami (Col. Río Jejuí)	Ygatimí	2.929	30	209
27	Araujo Cué (Sta. Rosa-mi) <i>a</i>	Curupaty	13.854	244	500
28	7 Monte'í (Rivero Cué)	Curupaty	987	121	121
29	Ybyrarobaná (Britez Cué)	Ygatimí	10.573	200	757
30	Yerutí (Rubro Cué)	Curupaty	1.252	92	102
31	Ñandú-rocaý	Ygatimí	2.132	34	44
32	Col. Tendal (Mixco Cué)	Ygatimí	1.671	30	129
33	Pena Netto (Americano Cué)	Ypejhú	2.980	100	192
34	Bernardo Chaparro	Ygatimí	11.000	-	-
<b>Itapúa</b>					
35	7 de Agosto	Carlos A. López	500	-	-
36	Paso Carreta <i>a</i>	Edelira/Natalio	-	-	-
37	Ara Poty <i>a</i>	Edelira	1.080	146	-
38	Cruce Guapoy (M. Auxiliad.) ex-Dacak	T.R. Pereira	1.532	195	202
39	Yanki Cué (Col. Nueva Conquista)	S. Rafael del Paraná	5.000	394	394
<b>Guairá</b>					
40	Cerrito Itapé	Borja	347	-	82
<b>Caazapá</b>					
41	Humberto Zarza (Col. Sta. Rosa)	Yuty	10.000	-	-
42	Piray	Cap. Bado	5.000	-	-
43	INCONAVE (CODAM)	P.J. Caballero	4.976	-	-
44	Margarita Neto (Fortuna Guazú)	P.J. Caballero	700	-	-

a. En el último listado de asentamientos producido por el IBR no figura éstos que sí figuraban en el documento del MAG. Acciones de Coyuntura para los Asentamientos. CDR, octubre 1990.



## 2. Factores que determinan la crisis campesina

El objetivo que este pequeño trabajo pretende abordar es el de conocer las acciones de corto plazo para los nuevos asentamientos rurales, con énfasis especial en las políticas sociales que deben ser diseñadas y ejecutadas y, dentro de éstas, las referidas a las condiciones de desempeño sanitario y nutricional en dichos contextos, ubicando dicho conocimiento en un marco más amplio, cual es el de conocer las causas que han originado esta situación de marginación y exclusión económica y social de un mayoritario sector de la población paraguaya constituido por la sociedad campesina.

En este apartado se pondrá énfasis en tres grandes grupos de determinantes<sup>10</sup>; i. Los que tienen que ver con el proceso de la modernización agraria, ii. los que tienen que ver con la crisis recesiva que se inicia en 1982 y, iii. los que tienen que ver con el patrón de ocupación/concentración de la tierra rural.

a. En las últimas tres décadas se asistió en el país a un proceso relativamente intenso, rápido, dual y parcial de modernización<sup>11</sup> que incidió directamente en el qué producir, cómo, cuánto y dónde y por tanto, "en el manejo técnico, económico, financiero, gerencial y comercial de la producción agraria"<sup>12</sup>. Este proceso, lejos de tener un alcance nacional era, por el contrario, el reflejo de una reestructuración que se operaba a nivel mundial (relación agricultura-industria-circulación comercial de alimentos y materias primas) y que tenía impacto a nivel regional y nacional.

En concreto, la modernización acentuó la agroindustrialización y ésta propició un proceso de industrialización de la agricultura. Esta última destruye la agricultura tradicional y su organización técnica, económica, financiera, gerencial y cultural. si esta agricultura tradicional no llega a adaptarse a estos cambios se convierte en una agricultura marginal, residual y anacrónica

Según esta organización -siguiendo a Muller- se dan cambios que afectan radicalmente al campesinado; i. se pasa del predominio de la tierra, montes, aguas y tipos de suelos al de los insumos, máquinas e implementos y nuevas tecnologías, ii. del predominio del conocimiento empírico (arandú ka'aty) se pasa a la necesidad de depender de servicios técnicos especializados, iii. del predominio de formas de asalarización de tipo peón, colono, empleado permanente se pasa al empleo asalariado temporal, de miembros familiares que acarrear nuevos costos mercantiles y sociales, iv. del predominio de una gestión predial productiva integrada se pasa a un tipo de gestión por rubros determinados.

---

<sup>10</sup> Los cuales no agotan, por supuesto, la enorme diversidad de factores que afectan y han afectado a las unidades de producción campesina.

<sup>11</sup> Entendemos acá por modernización agraria "la transformación del sistema tradicional predominante de producir y de distribuir, al sistema moderno, juntamente con los cambios en la sociabilidad de los grupos y de las clases sociales que se desempeñan en las actividades agrarias". Muller, Gerardo. "Modernización y pequeña producción". En, RPS, Año 27, N° 78, mayo-agosto 1990: 35-40.

<sup>12</sup> Muller, G., 1990, ob. cit.

En otras palabras, la producción agrícola campesina ha debido ir adaptándose a las leyes de la competencia capitalista. Esta adaptación (o exclusión) dependía de su capacidad;

- i. De respuesta a la expansión y diversificación de la demanda por productos de exportación y por bienes de consumo masivo (compitiendo además con el contrabando).
- ii. De endeudarse para invertir asociándose ya sea con cooperativas o agroindustrias (silos y desmotadoras).
- iii. De adaptarse a nuevos rubros productivos y a nuevos patrones de comercialización ante la nueva estructura de gastos, tanto de consumo (mayor dependencia alimentaria y de insumos), como de gastos corrientes (mano de obra y otros).
- iv. De incorporarse a organizaciones que les permitiera competir asociadamente con agentes externos. con el aumento de la productividad de algunos segmentos de productores agrarios y el mayor control sobre recursos técnicos y financieros, la agricultura campesina ha cedido terreno social con la modernización.

**b. La crisis recesiva** empieza a manifestarse en el país hacia mediados de 1981 aunque el Programa de Ajuste Estructural (PAE) que se diseña para paliar sus efectos, recién empieza a aplicarse en el Paraguay hacia 1982/83<sup>13</sup>.

Una información abundante sobre el tema puede ser encontrado en otras fuentes<sup>14</sup>, aquí, de manera resumida puede apuntarse lo siguiente:

- i. La crisis económica recesiva se asocia a otros dos procesos concomitantes; el del inicio de los pagos de los servicios de la deuda externa contraída durante el decenio anterior y al del agotamiento de un modelo de crecimiento hacia fuera con especialización productiva en el algodón y soja, cuyos precios en el mercado internacional caen sostenidamente 15<sup>15</sup>. De ser un país que importaba capital, a partir de entonces el Paraguay pasa a exportar también (además de soja y algodón) dólares.
- ii. El ajuste está destinado a permitir el pago de las obligaciones de la deuda para lo cual hay que aumentar el ahorro público (disminuyendo gastos sociales) y exportar más, con lo cual se expande el área de siembra y la producción de la agricultura de renta. Los sectores más resentidos por el PAE son, el industrial, el de Servicios, excluyendo los sub-sectores. de Transporte y Bancos y Entidades financieras. El sub-sector agrícola en su conjunto se resiente pero no tanto como el resto de la economía, aunque el relativo buen desempeño del sub-sector se debe exclusivamente a la

---

<sup>13</sup> Consultar, Palau, T. y R. Fogel. Las políticas económico-sociales en el marco de la crisis. Ensayos, demandas y perspectivas en el caso paraguayo. Asunción, BASE-IS/CLACSO, Julio 1987 (MIMEO).

<sup>14</sup> Para la agricultura latinoamericana ver, Salgado, Germánico. Indagación teórica de los efectos sobre el sector agrícola de América Latina de la aplicación de políticas de ajuste como consecuencia de la crisis financiera. Santiago, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, diciembre 1985. CEPAL/FAO, Informe de la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura en América Latina, Santiago, mayo 1987, para el caso paraguayo ver, Palau, T. (Ed.) "Deuda externa y sector rural". En, Efectos sociales de la deuda externa paraguaya, Asunción, BASE -IS/FONDAD/ALTER VIDA, febrero 1991, 43-56.

<sup>15</sup> En el caso del algodón, de un precio con índice 100 en 1980 se registra tan sólo 58.6 en 1990.

- agricultura empresarial, los productores agrícolas campesinos por el contrario, han sido duramente golpeados.
- iii. La agricultura campesina debió continuar produciendo, aún cuando caían sus precios, lo que condujo a que se deterioren sus ingresos. A esto debe añadirse la caída de los salarios agrícolas, con lo cual las condiciones de vida en el campo empeoraron, aumentando la pobreza rural.
  - iv. La contracción del gasto social y el crecimiento de la demanda por los servicios de educación, salud, vivienda, tierra, agua potable, caminos, profundizó la marginación campesina, toda vez que el acceso a dichos servicios se hizo más difícil y más caro.
  - v. A todo esto debe agregarse que la finalización de las obras de Itaipú produjo una gran masa de mano de obra no calificada desocupada que presionó por la obtención de tierra, en momentos en que se registraba un proceso de hiper-valorización inmobiliaria.

c. En cuanto al patrón de ocupación del suelo, éste sigue exhibiendo en el Paraguay un nivel inusitadamente alto de concentración. De hecho, posee uno de los índices más altos en América Latina de concentración<sup>16</sup>.

En buena medida esto debe atribuirse –históricamente- a que el país nunca pasó por una etapa de industrialización que permitiera la constitución de una burguesía industrial que rescatar poder económico y político al sector latifundista. Sector que sigue siendo –a pesar de la aparente modernización- el núcleo político dominante<sup>17</sup>.

Puede de hecho afirmarse que la causa principal de la existencia de campesinos sin tierra en el país sea la voracidad de un sector social que retiene, el status y el poder económico que no lo podría obtener con otro tipo de actividades productivas.

Históricamente, el fenómeno de la existencia de una capa dominante de terratenientes no es nueva, como tampoco es nueva la existencia de campesinos minifundistas o sin tierra<sup>18</sup>. Sin embargo ahora, a diferencia de lo que ocurría hasta hace dos décadas, han empezado a darse simultáneamente, factores que hacen vislumbrar dificultades cualitativamente diferentes para la reproducción de la sociedad campesina; se han acabado las tierras públicas en la región oriental, la hegemonía de los intereses del

---

<sup>16</sup> Consultar, Jordán, Fausto y otros “La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario”. En Jordán, F. (compilador). La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo, San José, IICA, 1898.

<sup>17</sup> Una discusión sobre este tema menos ofensivamente sintética que ésta puede encontrarse en Flecha V-j.; Déficit de hegemonía y autoritarismo militar en el Paraguay contemporáneo (1937-1947). El empate catastrófico, Asunción, BASE IS, Documento de Trabajo N° 28, setiembre 1990.

<sup>18</sup> Algunos autores, entre ellos Pastore, Mario. “Formas de trabajo y de propiedad agraria en la cuenca del Plata”. En IDEAL, Primer Simposio Internacional de Estudios Latinoamericanos, Asunción, Junio 1989; 62-71, sostienen que el campesino minifundista mestizo nace en el Paraguay, propiamente con la colonia. El único paréntesis histórico a esa permanente asfixia productiva al campesinado por impedimento de acceso a lotes con tamaño adecuado, es en el periodo 1814-1860 en el cual diversas condiciones de carácter político, alteraron las relaciones seculares de vinculación del campesinado con agentes externos. Sobre este último punto consultar White, Richard A. “La política económica del Paraguay popular (1810-1840). La primera revolución radical de América” en Estudios Paraguayos, Volúmenes III, N° 1 y 2 y Vol. IV, N° 1, octubre y diciembre de 1975 y diciembre de 1976 respectivamente.

capital financiero especulativo ha elevado el nivel de precios de la tierra muy por encima de la capacidad adquisitiva del campesinado, se ha dado una transformación técnica del patrón productivo con el consiguiente rezago del campesinado en la introducción de las innovaciones tecnológicas lo cual acentúa la pérdida de competitividad de su producción.

Estos y otros factores han arrinconado a la sociedad campesina en tierra productivamente marginales y en superficies subfamiliares, haciendo que aumente el número de campesinos que han debido migrar a las periferias urbanas. Una parte de los asentamientos habilitados por el gobierno en los últimos dos años, con sus agudas deficiencias (principalmente de agua y caminos vecinales), demuestra en los hechos tal situación.

Un resumen de lo planteado en este apartado 2 se presenta en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Algunos factores que inciden en la crisis de la sociedad campesina**

<b>Procesos</b>			<b>Efectos</b>
Modernización Industrialización de la agricultura	Aumento de los rendimientos de la agricultura empresarial	Elimina a agricultores tradicionales	
Crisis recesivas Programa de ajuste estructural (PAE)	Producción agrícola para la exportación		
	Disminución del gasto social	Caída de gastos en salud, educación, vivienda, nutrición, servicios sociales	Desarraigo (pérdida de la tierra)
	Privatización	Encarecimiento de servicios básicos a la población	Sub-asalarización. Migración campo-ciudad
	Liberalización arancelaria	Pérdida de competitividad de la producción nacional (cae la inversión industrial).	desocupación
Poder político y económico basado en la gran propiedad de la tierra (Agudización del proceso de concentración de la tierra).	Mantenimiento de la estructura latifundio/minifundio	Encarecimiento de la propiedad rural	Deterioro de las condiciones de vida
	Vigencia de la inversión financiera/especulativa		
	Agotamiento de la frontera agrícola	Escasez de tierra en el mercado inmobiliario	

### **3. Criterios y requerimientos para una política social dirigida a los campesinos pobres.**

Por debajo de determinados umbrales de pobreza, las acciones gubernamentales de corte preventivo o promocionales, o que intentan generar procesos autogestionarios han probado ser inútiles. Se trata de situaciones de extrema indigencia en donde la única acción eficaz es mitigar los niveles de carencia alimentaria, de salud, tierra, vivienda o de acceso a recursos productivos. No se tienen datos confiables ni actualizados al respecto, pero estimaciones autorizadas aproximan a 20%<sup>19</sup> los habitantes rurales que estarían en estas condiciones. Ciertamente la mayoría de ellos constituyen los "Sin Tierra", muchos de los cuales son los actuales ocupantes de los nuevos asentamientos, pero más aún, los que aún no han accedido a estas formas algo menos precarias de uso del suelo.

El actual plan de coyuntura para nuevos asentamientos, coordinado por el CDR debe ser visto como un plan de emergencia ciudadana (al modo como se diseñan los programas para atención a damnificados por catástrofes). En consecuencia, debiera encararse un programa de acción fuertemente subsidiado, partiendo de hipótesis del tipo "fondos no retornables". Es en efecto, ilusorio, pensar en adjudicaciones de lotes a precios de mercado con períodos de pago a 10 o 15 años.

Si bien aquella sería la franja más baja de la pirámide socioeconómica en que se estratifica el campesinado, existe también otro sector, quizás poblacionalmente más amplio, que está constituido por campesinos pobres, sin tierra, potenciales beneficiarios de los planes oficiales de asentamiento y hacia los cuales sí es posible diseñar políticas sociales que tengan como principal objetivo garantizar la satisfacción de las necesidades básicas.

#### **3.1 Algunas características de estas políticas**

Las políticas sociales que pretendan revertir estructuralmente la situación de pobreza rural que vive el Paraguay, requerirían, de parte del sistema de agencias gubernamentales las siguientes características signadas todas ellas por una acentuación de la eficiencia de<sup>20</sup>:

- i. Los gastos sociales, por vía de la creación de una estructura política y presupuestaria que combine mejor los diferentes gastos sociales, en especial, reasignando los recursos de salud.
- ii. Desde los centros de medicina curativa a programas de atención primaria de la salud.
- iii. De una perspectiva que prioriza la formación de médicos altamente capacitados a otra que priorice la capacitación de personal paramédico.

---

<sup>19</sup> A partir de algunos indicadores nutricionales y sanitarios proveídos por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), Asunción, CEPEP/IRD/DHS, Febrero 1991.

<sup>20</sup> Estas sugerencias han sido extraídas del Informe 1990. Desarrollo Humano del PNUD. Desarrollo, N° 17, 1990: 3-7.

- iv. De los servicios altamente concentrados en centros urbanos a una mayor preferencia por los servicios rurales.
- v. En cuanto a los recursos de educación se ve como necesaria una reforma que -entre otras cosas- los reasigne de la actual educación general a una más orientada vocacionalmente.
- vi. De subsidio que hoy están -en términos relativos- orientados preferentemente a la educación terciaria a subsidios a la educación primaria y secundaria.
- vii. Asimismo, en los demás campos de objeto de atención de las políticas sociales<sup>21</sup>; vivienda, empleo, prestaciones sociales, la orientación actual marcada por la exclusión social, debiera ceder paso a perspectivas distributivas.

En lo que se refiere al sector rural, las experiencias en diversos países del tercer mundo han mostrado que existe una lata relación entre una distribución más equitativa del ingreso con una distribución también equitativa de la tierra. En particular, para estos sectores, además de una política agraria de repartición de tierras, que es condición indispensable para su recuperación social y productiva, resultará igualmente importante implementar políticas que tiendan a satisfacer además necesidades en los campos de; apoyo de ingreso, subsidio de alimentos y carencias nutricionales a través de proyectos específicos que compongan un plan de desarrollo rural.

### 3.2 Estrategias prioritarias de políticas<sup>22</sup>

Como se apuntaba más arriba la implementación de políticas sociales orientadas a la población rural pobre debe competir con recursos escasos sobre los cuales existe disputa por su obtención, principalmente por parte de las exigencias de políticas económicas orientadas al sector productivo, capitalista posible en la estrategia a ser implementada.

Se citan a continuación solamente tres elementos que tenderían a conferir mayor racionalidad a esa estrategia:

**a.** Lograr opciones informadas de política; este tipo de opciones dependen de la recolección de datos y el análisis de políticas mejoradas y de más amplio alcance. En el Paraguay si bien se han registrado cambios auspiciosos en este sentido en los últimos dos años, aún se mantiene un gran vacío e innumerables deficiencias en los sistemas actuales de estadísticas sociales. Estas lagunas ordinariamente pueden ser satisfactoriamente cubiertas, desde el punto de vista financiero, por el aporte de organismos intergubernamentales los cuales no retacean el apoyo a tales emprendimientos. En donde sí pueden encontrarse dificultades es en las dos etapas siguientes al proceso de la recolección

---

<sup>21</sup> Para un discusión reciente sobre el tema ver, Balán, Jorge. "Las políticas sociales y sus consecuencias demográficas". Ponencia presentada al Seminario Argentina: reforma constitucional y ordenamiento legislativo en materia de población. Buenos Aires, 29. 05-01.06.1990.

<sup>22</sup> Esta sección está basada en las recomendaciones contenidas en "Estrategias de desarrollo humano para la década del '90". En Desarrollo, N° 17, 1990: 22-35.

de los datos, a saber, en la del análisis de la información y en la de la conversión de esa información en instrumentos de políticas. El análisis tropieza con dificultades porque el país, y en especial los organismos públicos encargados de hacerlo, carecen tanto de la infraestructura necesaria, como de los recursos humanos en cantidad y calidad mínima como para garantizar la validez de los resultados. La conversión de la información en instrumentos de política tiene dificultades debido a problemas institucionales y políticos. Institucionales porque tales opciones deben hacerse ordinariamente en instituciones con burocracias ineficientes y que funciona con la inercia de las "culturas burocráticas" descritas por Wolfe y, políticos porque normalmente una innovación en materia de instrumentos afectará los intereses de personas o instituciones con algún nivel de influencia o poder.

**b.** Llegar a una definición de objetivos específicos para el diseño de políticas y programas sociales. Si bien en algunos casos, políticas con objetivos amplios puedan ser políticamente mejor manejadas, en general, los temas a ser abordadas por las políticas sociales en materia de pobreza rural requieran llegar a una delimitación relativamente específica de lo que persigue, tales los casos de políticas orientadas a subsidios alimentarios en programas de nutrición, acceso a fuentes de agua, programas sanitarios resultan en acciones bastante más eficaces que las que tienen objetivos amplios, pero requieren de una mayor capacidad técnica de parte de los equipos que diseñan e implementan las mismas, así como de mayor capacidad administrativa, capacidades que a su vez están en función de la calidad de la información que se maneja.

**c.** Poder hacer una selección de tecnología económica. El propósito principal de este elemento en las estrategias de políticas sociales es el de mejorar la relación entre el costo y la efectividad de los programas. En la medida en que esta relación mejore, se estará ejerciendo una presión implícita, pero importante, sobre dirigentes políticos y funcionarios de Hacienda para suministrar los recursos requeridos.

El tema de tecnologías adecuadas se vincula a dos factores. Por un lado, a la creciente necesidad de utilización de insumos locales (Equipos, provisiones, habilidades) y por otro, a la constatación de que en muchos casos, una tecnología de bajo costo es, además de más barata, mejor.

En este aspecto en el Paraguay se está aún en una etapa muy incipiente de toma de conciencia de tales factores, influidos como se estuvo durante mucho tiempo, por los exuberantes encantos de una "modernización" importada. En general, los programas de salud, nutrición, educación, vivienda, mejoramiento de sistemas productivos campesinos y otros, no requieren de una tecnología sofisticada sino de una virtual "liberación" de recursos localmente disponible pero aletargados, sea por razones institucionales o políticas.

### **3.3 El financiamiento de las políticas sociales orientadas al sector rural**

Ante la situación de recesión económica que vive el país, agobiada por la falta de inversión, los compromisos de la deuda externa, la presión financiera ejercida por la

política económica y la reconversión del capital, las políticas sociales pierden peso<sup>23</sup>, éstas son sin embargo, el primer eslabón de un "círculo virtuoso" que permitiría al país romper la desactivación productiva y la depresión social causadas por las políticas de ajuste.

En el caso de que se providencien las condiciones políticas y legales que induzcan al aparato administrativo del gobierno a atender con preferencia las demandas sociales (meta ya de por sí notablemente ambiciosa), queda todavía por superar un problema más difícil. El de la obtención de los recursos para ser aplicados a las políticas sociales, con énfasis particular, en aquellas orientadas al sector rural.

Aunque en el país no existen estudios orientados a detectar específicamente la magnitud de las carencias por bienes y servicios básicos, es posible pensar que ésta no es menor a la que caracteriza a la franja media de los países en desarrollo para los cuales se asume que es necesario duplicar la proporción de los gastos actualmente destinados a educación y salud, y que es necesario elevar la producción de alimentos.

La Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)<sup>24</sup> sugiere diversos mecanismos que podrían ser activados para la obtención local del financiamiento orientado a tales propósitos. Tales mecanismos pueden reunirse en tres grupos.

#### **a. Consecución de recursos adicionales**

i. Sistema impositivo. En este momento, y por sugerencia de organismos internacionales, el gobierno se halla abocado a la reforma del sistema tributario. No es este el lugar para explayarse sobre los detalles de la misma, sin embargo, dada la distribución notablemente regresiva de este sistema en el país, sería el momento para reformularlo de modo a; reducir la evasión fiscal mediante el bloqueo de posibilidades evasoras y la simplificación de procedimientos; introducir gravámenes a utilidades corporativa o a determinadas importaciones<sup>25</sup>; crear impuestos progresivos sobre las grandes propiedades según una tipificación de niveles de intensidad y calidad de explotación de las mismas.

ii. Creación de un sistema de tarifas discriminadas según usuario. Cuando las tarifas por determinados servicios es indiscriminada se reduce severamente la participación de los pobres en el desarrollo. Este sistema de tarifas discriminadas tiende dos objetivos. El primero es el de iniciar mejoras visibles en los servicios sociales, de modo a legitimar tales costos diferenciales ante los usuarios de mayor poder adquisitivo. El segundo, es lograr que los sectores más pobres, principalmente en lo que respecta a servicios de educación básica y salud.

Experiencias en otros países han mostrado que son este sistema tarifario (aplicable incluso a sectores de educación y salud privados) es posible proteger a los grupos de bajos ingresos, y al mismo tiempo, funcionar

---

<sup>23</sup> Sugranyes, Ana. "Presentación". En Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s, Guatemala, CSUCA/IDESAC/SIAP, Junio 1991: 7-17.

<sup>24</sup> En su publicación consignada en las notas 20 y 22.

<sup>25</sup> Muchos de estos instrumentos pueden aparecer de contramano a la corriente actual de aliento a las inversiones y de integración regional y continental, sin embargo, los países desarrollados, en ningún momento de su historia económica contemporánea han renunciado a proteger las áreas débiles de sus sociedades.



eficientemente. Otras tarifas de servicios públicos son igualmente afectables a este sistema.

iii. Promoción y apoyo a las contribuciones comunitarias voluntarias. La participación campesina en el desarrollo rural a nivel local ha sido en el Paraguay, como en la mayoría de los países predominantemente agrarios, parte de una práctica no sólo socioeconómica sino también cultural, practicada desde la formación del pequeño campesinado dada la insuficiente cobertura de los servicios estatales, así sea en la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, construcción de predios para escuelas, puestos de salud, alcaldías, capillas como en rubros para maestros y varias otras aportaciones. No hay estudios que analicen y describan la cuantía, en dinero, de estas contribuciones, pero debe ser presumiblemente alta. Sin embargo, hasta ahora las acciones gubernamentales no han sabido (o no han estado diseñadas para) alentar y complementar las mismas. Es más, muchas veces estos aportes han sido aprovechados políticamente con propósitos propagandísticos a fin de ganar lucimiento por parte de caudillos locales. El resultado ha sido un desperdicio formidable de recursos, tanto por la desazón que produce en los campesinos el sentirse políticamente utilizados, como por la pérdida de continuidad en el uso de la inversión que suponen estas contribuciones cuando el gobierno, cumplida la parte de autoayuda campesina, no complementaba la inversión (con equipamiento a los puestos de salud, o más rubros escolares, o tractores para mantenimiento de caminos, por ejemplo).

Esta participación campesina al nivel local debe ser objeto de políticas públicas específicas, que la alienten y potencien con lo cual puede alcanzarse un importante ahorro en los servicios prestados a las comunidades rurales.

## **b. Reasignación de recursos presupuestarios dentro y entre los sectores**

i. Dentro de un sector. En el Paraguay existen bastantes dificultades para hacer análisis finos de los gastos devengados o ejecutados del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN)<sup>26</sup>, de hecho, éstos son o inexistentes o de circulación restringida. En todo caso, las variantes entre lo presupuestado y lo ejecutado suelen ser reestructuraciones en los gastos corrientes o de inversiones dentro de un mismo sector, con traslados de objetivos de baja prioridad a otros de alta prioridad. Sin embargo, la realización atinada de estas correcciones al interior de un determinado sector (salud, educación, etc.) exige un funcionamiento en base a planes y presupuestación por actividades. Nivel de racionalidad administrativa que no existe en todos los Ministerios o dependencias de gobierno, con lo cual la ejecución presupuestaria pierde flexibilidad y consolida la tendencia existente a proyectar futuros diseños presupuestarios sobre la base de expansiones vegetativas o que acompañen a la inflación.

---

<sup>26</sup> Scheetz, Tomás. costos de Seguridad y Gastos Sociales dentro del sector público paraguayo, 1969-1988. Asunción, BASE-IS, Doc. de Trabajo N° 18, Octubre 1989. En este trabajo el autor describe con más detalles algunas de estas dificultades.

ii. Entre sectores. Normalmente la asignación de las partidas presupuestarias del PGGN obedecen a una lógica diferente a la de proveer recursos para promover el desarrollo. Esto es particularmente cierto en el Paraguay, en el que la continuada presencia histórica reciente de gobiernos militares garantizó una parte importante de dichas partidas para cubrir costos de defensa y seguridad. Este sesgo, junto a otros derivados de priorizaciones hechas con criterios políticos, privaron a la sociedad paraguaya de fondos para cubrir gastos sociales.

A su vez, hasta ahora el gobierno de la transición ha mostrado una baja creatividad en materia de reconversión de su deuda externa o de reducción de la misma, canjeándola por desarrollo. Deuda que drena una enorme cantidad de recursos utilizados para cubrir los servicios de la misma.

En todo caso, existiría un buen margen de ajustes posibles en la asignación de los gastos públicos entre los distintos sectores, si existiere el suficiente control sobre el presupuesto por parte de los organismos encargados de hacerlo, si existieren las condiciones técnicas y administrativas para introducir correctivos adecuados y si se tomaran las decisiones políticas necesarias para poner al acceso de la población pobre, rural y urbana, los bienes y servicios indispensables.