

Documento de Trabajo No. 86

Ponencia preparada para las Jornadas Regionales “Agriculturas latinoamericanas y las transformaciones sociales”, organizadas por el Grupo de Estudios Rurales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA)/AUGM, La Plata (Argentina), 7 al 9 de noviembre de 1.996.

Esta publicación forma parte del Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable, apoyado por la Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking (ICCO).

**La agricultura paraguaya al
promediar los 90s: situación,
conflictos y perspectivas**

Tomás Palau Viladesau

BASE Investigaciones Sociales
Asunción, Paraguay
Noviembre, 1996



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

Contenido

1.	Algunos antecedentes no tan inmediatos que ayudan a la comprensión de la agricultura y la sociedad rural paraguaya.....	3
1.1	Evolución de los ecosistemas locales.....	4
1.2	Evolución de las fuerzas productivas.....	5
1.3	Evolución de las relaciones sociales.....	8
1.4	A modo de resumen.....	10
2.	La coyuntura: situación y perspectiva.....	13
2.1	Breve resumen económico y demográfico.....	13
2.2	Repercusiones en el agro.....	15
2.3	La reconcentración de la tierra.....	16
2.4	El inadecuado marco institucional.....	18
2.5	Un marco jurídico contradictorio.....	22
3.	La agricultura familiar en el Paraguay: un retrato en sepia.....	24
4.	El campesinado como actor social.....	29
4.1	Antecedentes.....	29
4.2	Instrumentos jurídicos y participación campesina.....	30
4.3	Las organizaciones campesinas y el desordenado reparto de tierras.....	31
4.4	Los tipos de organizaciones campesinas.....	32
4.5	Percepciones y comportamientos sociales y políticas de las Ocs.....	34
	ANEXO. El petitorio de los 21 puntos presentados por la MCNOC al gobierno.....	43
	Bibliografía.....	44

1. Algunos antecedentes no tan inmediatos que ayudan a la comprensión de la agricultura y la sociedad rural paraguaya

A comienzos de este siglo amplios sectores rurales paraguayos se veían jurídicamente cercados por la aplicación de la Ley de Tierras de 1883 y sus posteriores modificaciones. Esta ley permitía al Estado paraguayo la venta y el arriendo de éstas a propietarios extranjeros y de hecho, promovió el latifundio y dificultó la existencia de pequeños y medianos productores dados los precios fijados a las mismas.

Crónicas de la época daban cuenta que el “país tenía que empezar por ser ganadero antes que agricultor en la verdadera extensión de esta palabra; como se necesita ser agricultor para llegar a ser industrial. Así se han formado todos los países y la razón indica que el Paraguay ha de seguir el mismo camino” (La Reforma: 1884).

Esta prioridad dada a la actividad pecuaria, más el nivel de los precios de la tierra rural hizo que el siglo se iniciara con miles de campesinos sin tierra, hecho por otro lado propiciado expresamente por la legislación y los intereses vigentes en la época, ya que la explotación forestal y yerbatera tenía como principal problema la falta de mano de obra. La existencia de campesinos sin tierra garantizaba la provisión de brazos para aquellas.

Otro hecho de interés del escenario rural de principios de siglo es que la “compra” o arriendo de tierras de particulares difundió en el país las aparcerías. De la misma manera, empezaron a suscitarse los primeros problemas causados por la pérdida de campos comunales y de los bosques de uso común. Todos estos hechos, entre los cuales se dieron numerosas protestas campesinas, precipitaron igualmente un importante proceso de polarización de la sociedad rural y migración urbana. Puesto en palabras de Pastore (1972:257) “Como a comienzos de siglo XVII, el desequilibrio entre la producción ganadera y la agrícola produjo un grave deterioro al país (pero esta vez) no fueron trasladados los ganados, como se hiciera tres siglos antes, sino las gentes. La ganadería extensiva desplazó a la agricultura y provocó el éxodo de la población rural. La gran propiedad desalojó a los campesinos”.

Paralelamente a ello, se propició la inmigración de agricultores de origen europeo, proceso favorecido por la ley del 6 de octubre de 1903. Así, mientras entre 1870 y 1903 habían registrados en el país 17 mil inmigrantes, entre 1903 y 1937 se registraron 26 mil. Mientras tanto, la emigración de paraguayos al exterior continuaba.

En el período inmediatamente posterior a la Guerra del Chaco (1932-1935) y luego de un corto período durante el que se insinuó el inicio de un proceso de transformaciones sociales favorables al campesinado, se produce el ascenso al poder político de Higinio Morínigo quien, entre otras cosas, desvirtuó la aplicación del Estatuto Agrario, que había sido aprobado por el decreto Ley No. 1060 de 1940, inmediatamente antes de su ascenso. El 16 de marzo de 1944, se firma el decreto N° 2947 que niega al “intruso”¹ los derechos sancionados en anteriores leyes agrarias y lo coloca al margen de los beneficios de la reforma agraria. Vuelve así a aparecer en el Paraguay contemporáneo la figura del intruso que constituye el 50 % de la población campesina del país (Pastore: 1972; 390).

¹Es es paraguayo sin tierras, ubicado en fundos privados con su chacra y su rancho

1.1 Evolución de los ecosistemas locales

La agricultura familiar se ha desarrollado históricamente en ecosistemas degradados. Las tierras a las que tuvo acceso ya habían sido previamente explotadas, principalmente en sus recursos forestales aunque también estaban agrícolamente agotadas. Históricamente el agricultor familiar ha sido también utilizado como fuerza de trabajo para convertir montes raleados en tierra agrícola. Este fenómeno se intensificó especialmente a partir de mediados de la década de los '60s.

En estas últimas tres décadas se han dado paralelamente tres procesos de perjudicial gravitación para la agricultura familiar. Por un lado, una notable expansión del área de siembra de cultivos de exportación (algodón y soja) y en general del área dedicada a agricultura (con escaso aumento de la productividad). Por otro lado, un aumento del área destinada a la ganadería², con particular énfasis en el área cultivada. Con pasturas para engorde de ganado, los dos procesos anteriores generaron un formidable proceso de deforestación.

En efecto, la región Oriental del país, con una superficie de casi 16 millones de has. ha perdido en los últimos 50 años el 73% de su masa boscosa. Así, de 8,8 millones de hectáreas de bosques en la región Oriental en 1945, en 1991 quedaban sólo 2,4 millones³. Según las estimaciones de Bozzano y Weik esto se expresa a nivel de finca con una tasa promedio anual de 0,5 has. deforestadas. Por lo demás, no existe ningún programa sistemático de reforestación⁴ que pueda tener algún alcance significativo para aminorar el impacto de este tipo de prácticas.

Al igual que la agricultura indígena, la familiar campesina hace un uso hasta si se quiere destructivo de la roza y quema, práctica que como se sabe, supone un gran desperdicio de madera, la pérdida de plantas de valor que no estorban mayormente a los cultivos y otros tipos de lesiones al ecosistema (Bertoni:1926). La quema entonces, practicada en casi todos los casos en que el campesino hace rozados, es uno de los principales factores de degradación y pérdida de fertilidad del suelo. A lo anterior debe agregarse la creciente artificialización en el uso del suelo; uso de arados, en algunos casos tractorización, uso de pesticidas y la inexistencia de prácticas conservacionistas como curvas de nivel, uso de abono verde, siembra directa y el acortamiento o desaparición de los tiempos de descanso de la tierra dentro de determinadas rotaciones de cultivos.

²La carga ganadera en general es baja. A nivel nacional, sobre el total de hectáreas de las explotaciones agropecuarias, el ganado mantenía las siguientes proporciones (cabezas/total de hectáreas agropecuarias): 1956=0,27; 1981=0,29; 1991=0,33. El paulatino incremento de este índice **es resultado de la expansión de las pasturas cultivadas** y de otras prácticas que permiten elevar la carga por Ha., pero el incremento es muy lento y los valores se mantienen (FAO:1992).

³Bozzano y Weik (1992) opinan que a partir de 1989 -año del golpe militar- el proceso de deforestación se ha acelerado. Mientras hasta ese año se venía deforestando a un ritmo de 130 mil hectáreas anualmente, estos autores estiman que en 1989 la deforestación llegó a 500 mil has., y en 1990 a 1 millón de has. Las cifras que ellos reportan son hasta 1991, de modo que presumiblemente las 2,4 millones de has. boscosas estimadas para ese año sean hoy muchas menos.

⁴Más allá de algunos proyectos vinculados a la cooperación técnica internacional y a ONGs. Tales los casos del "Proyecto de Reforestación en la zona de Capiibary" (JICA/MAG/SFN), el Proyecto "Planificación del Manejo de los Recursos Naturales" (GTZ/MAG/GT), o los trabajos desarrollados por el CPCC en la zona de Cordillera.

Técnicos del proyecto GT/MAG/GTZ han demostrado al respecto, que una familia campesina con menos de 10 has. ya no tiene posibilidades para invertir en conservación de suelos. Necesita todos sus recursos (capital, mano de obra, tierra) para sobrevivir. Esto define el momento actual de la agricultura paraguaya como una “fase conflictiva de readaptación de las tecnologías productivas, de los sistemas agropecuarios” siendo en ellas donde ocurre la mayor destrucción de los recursos naturales (Funes y Kohler:1992).

Estas prácticas son en buena medida el resultado de un modelo de crecimiento basado en la especialización productiva en el que se fomenta el monocultivo. Las extensas áreas dedicadas a ellos se agotan rápidamente y tienden a convertirse en áreas de descanso (cocueré) y/o piquetes, o sea, en áreas de pastoreo extensivo. Dietze (1992) refiere al respecto que entre 1956 y 1981 del total de tierras explotadas agropecuariamente la tasa anual de crecimiento es del 1,1%, mientras que la misma tasa para cultivos anuales es de 4,2%, y la de tierras en descanso de 4,8%. O sea que, en términos relativos, las tierras en descanso (por agotamiento) aumentaron mas rápidamente.

Las prácticas anteriormente descritas han determinado igualmente un importante proceso de erosión que afecta principalmente a las parcelas en manos de la agricultura campesina. Las evidencias de erosiones masivas y severas en el Paraguay fueron reseñadas en un estudio de la FAO/PNUD/MAG/SFN (1981). Según el mismo, se había llegado (hace ya 15 años) a pérdidas de suelo de entre 30 a 100 toneladas por ha. y año por erosión hídrica en tierras explotadas en el Departamento de Itapúa, caracterizado por poseer tierras de alta fertilidad. Hasta el momento no se hicieron esfuerzos de alguna significación para encarar un programa de conservación de suelos; las principales restricciones tienen que ver con la falta de liquidez de las familias campesinas, la no disponibilidad de suficiente mano de obra en los momentos oportunos, por la baja productividad de la misma y, la deficiente comercialización que genera escasos o nulos rendimientos económicos.

1.2 Evolución de las fuerzas productivas

El CPES en un reciente estudio (1995) apunta que los sistemas productivos campesinos en el país son resultado de dos grandes tendencias históricas. la primera de ellas tiene que ver con el empobrecimiento de la estructura de la explotación agrícola de la finca a partir de un patrón histórico caracterizado por la diversificación productiva. Tal empobrecimiento se manifiesta en la pérdida de dicha diversidad y es resultado de factores de diferenciación internos de la sociedad campesina (masivo empobrecimiento, minifundización y finalmente desarraigo) y a la aparición de factores externos, intensificados desde la década de los 60s por políticas públicas influidas por la revolución verde que consolidaron el actual esquema de monoculturas por especialización productiva.

La segunda tendencia se refiere a la combinación de rubros practicada en distintas zonas, como consecuencia de factores de influencia local (tradicción productiva, influencia de mercados locales, exposición a influencias tecnológicas y otros) que tienen lugar en el escenario microregional de la historia de la comunidad y a la que está vinculada la historia de los sistemas de producción.

Otro componente es la situación actual de la economía de los mercados y los precios agrícolas y de la mano de obra. En esta dirección sobresale por su importancia el repunte coyuntural de algunos rubros como respuesta del sector campesino a la grave crisis de la producción del algodón, con estrategias que buscan restaurar la antigua diversidad productiva, combinada a veces con una fuertes asalarización de la mano de obra familiar.

Como resultado de estos factores -apunta el estudio del CPES- distintos grupos campesinos desarrollaron, a lo largo de la historia, diversos sistemas productivos, con especificidades muy relacionadas a los ámbitos locales o con el tipo de diferenciación que les afecta, o según la influencia de los factores coyunturales.

El patrón tradicional del sistema productivo campesino está basado en la diversificación productiva. Según éste, la prosperidad campesina no es percibida como la producción en gran escala de un cultivo de renta, sino ajustada a un modelo de seguridad alimentaria y de estabilidad ante las contingencias climáticas y del mercado agrícola por medio de la diversificación agropecuaria. Este modelo está condicionado a nivel de tecnología y a la mano de obra familiar disponible en cada finca.

El mismo estudio del CPES al que se está haciendo referencia propone una clasificación de los sistemas productivos familiares, según éstos mantengan los siguientes componentes definitorios: disponibilidad de cultivos permanentes; cultivo anual o temporal de renta; cría de ganado vacuno, y cultivos de consumo. La estructura productiva campesina más completa se da con la presencia de todos estos elementos en el mismo predio. Por el contrario, la estructura mínima se daría con la presencia de uno sólo de estos componentes, normalmente los cultivos de consumo, dada la prioridad de la producción alimentaria en los estratos más descampesinizados.

Las unidades de producción familiar (UPF) con estructuras productivas más complejas corresponden a los estratos altos del campesinado, su producción más completa, en cuanto a cantidad y variedad de rubros corresponde principalmente a cultivos de consumo. No obstante, la magnitud de la explotación agrícola es ya modesta debido no tanto a la escasez de tierra como a las limitaciones de la tecnología tradicional, de la disponibilidad de capital y de mano de obra familiar. Sin embargo, poseen un buen número de cabezas de ganado vacuno y bovinos. Parte de la tierra es destinada a bosques, pastos, superficie de descanso, permaneciendo improductiva una parte de ella. Disponen de aves para cría, carne y huevos y cerdos. Por lo menos un miembro de la familia se dedica a actividades extraprediales. La producción de rubros temporales de renta con cultivos permanentes se hace, en la mayoría de los casos en forma sucesiva dentro del mismo ciclo productivo, con lo cual se prolonga el período de ingresos de la unidad de producción familiar.

Por su parte, los sistemas con estructuras productivas mínimas que sólo mantienen rubros de autoconsumo en pequeña escala, corresponden al estrato de campesinos asalariados de áreas más avanzadas de descampesinación. Su patrón productivo consta de un módulo de cultivos de consumo combinado con trabajos extraprediales y una marcada asalarización de la mano de obra familiar. No es infrecuente encontrar este tipo de UPF con productores de muy avanzada edad, que ya no se dedican a la agricultura, excepto los rubros de consumo y que viven de los aportes externos de hijos u otros familiares.

El CPES identificó dos trayectorias de empobrecimiento del patrón campesino histórico. La primera relacionada al predominio de factores endógenos (presión por la tierra derivada de sucesivos fraccionamientos, desgaste del suelo por el uso ininterrumpido a través de generaciones de productores). Una característica de esta vertiente es la presencia de cultivos permanentes en predios de distintos estratos, es decir, que pese al proceso de deterioro estas fincas no perdieron sus cultivos permanentes.

La segunda trayectoria de deterioro de la estructura productiva campesina está relacionada a factores exógenos por una mayor exposición de las comunidades campesinas a la expansión del mercado en el agro en las últimas décadas. Se caracteriza por la diversificación productiva cada vez menor a través de cultivos anuales de renta (principalmente en áreas de cultivo de algodón y soja). La pérdida de los cultivos permanentes se habría verificado por la baja cotización de dichos productores, por falta de apoyo técnico y crediticio, por la falta de consolidación de los nuevos asentamientos en Departamentos de reciente colonización y por la necesidad de disponer de las parcelas para el cultivo del algodón.

Los problemas que se identifican como más importantes tiene que ver, además de aquellos referidos a la tierra que se mencionan más abajo, con la carencia de capital y tecnología que aseguren la sostenibilidad de la finca en un entorno cada vez más fuertemente articulado con el mercado. Está además el hecho que el crédito al que acceden mayoritariamente los campesinos es el informal, a través de acopiadores. Este es un crédito de muy alto costo financiero, atado a un cultivo y no a la capitalización de la finca, al mejoramiento del suelo o a otra finalidad de desarrollo, lo cual refuerza el monocultivo. A esto debe sumarse los problemas vinculados a la asistencia técnica que no solamente adolece de falta de cobertura, sino que cuando existe está enfocada hacia la producción especializada.

Otro problema de gran importancia es el referido a la comercialización. La modalidad más común de acceso es a través de agentes del mercado que llegan al productor a través de eslabones sucesivos de intermediación, entre los cuales el acopiador local ocupa un rol privilegiado, ellos son quienes controlan todos los tipos de vínculos entre el productor y el mercado. Son problemas típicos; los bajos precios pagados en finca, la compra anticipada que trasladan al productor los costos de comercialización (costo de flete, ensilaje y otros). En cuanto a los rubros destinados al mercado interno, se identifican los siguientes problemas; estrechez del mercado, deficiente infraestructura, falta de apoyo a la producción y comercialización, falta de desarrollo de la demanda, y la falta de una estrategia productiva nacional. Todos estos problemas en relación al capital y la tecnología hacen que la capacidad de la familia productora descansa principalmente en la disponibilidad de mano de obra familiar y eventualmente en la capacidad de contratar a terceros.

En estas condiciones la productividad de la agricultura familiar es baja, así como es reducida la productividad del trabajo. En efecto, ya sea en términos agregados⁵, como a nivel de finca ⁶ los datos disponibles muestran una muy difícil, si no incapacidad, de la finca campesina

⁵Mientras el 38% de la PEA desarrolla actividades agrícolas, el aporte del PIB rural al PIB total no superaba en 1994 el 21%.

⁶De acuerdo a un relevamiento de datos el que participó el autor en el Departamento de San Pedro a comienzos de 1996, en una muestra pequeña de 3 distritos se ha encontrado una productividad promedio de la fuerza de trabajo familiar apenas superior al equivalente a un jornal por 300 días laborables/año.

en mantenerse como tal. Vale decir, dados los cambios en los sistemas de producción mencionados anteriormente, en las condiciones actuales lo que puede esperarse es una continuidad del proceso de descampesinización que viene afectando a la sociedad rural paraguaya de modo acentuado durante los últimos dos decenios que fueron los de mayor acoso económico a este tipo de producción a partir de los cambios verificados en la década de los '60s.

1.3 Evolución de las relaciones sociales

Si bien la participación de los miembros de la familia productora en el mercado de trabajo es una antigua estrategia de sobrevivencia del sector, lo que se verifica en estos últimos años (principalmente desde comienzos de la década de los '80) es su creciente intensificación, especialmente para el estrato campesino más desarraigado en el cual el proceso comprende tanto a los hombres como a las mujeres, sean jóvenes o adultos. Dado su alto nivel de asalarización y a pesar de mantener un pequeño lote con cultivos de autoconsumo, estas familias son de hecho subproletarios agrícolas.

Esta participación en actividades extraprediales no es sin embargo, exclusivo de las familias de estratos más empobrecidos. También se da el fenómeno en hogares de estrato media. En estos casos, las tareas son principalmente de transporte de productos agrícolas hasta los mercados locales, o actividades productivas (limpieza o preparación de suelos) realizadas con instrumentos o maquinarias propias. En otros casos, el empleo generado por las artesanías rurales constituye una de las más importantes estrategias de trabajo extrapredial. En suma, la tendencia es hacia una más fluida circulación de la mano de obra campesina en los mercados de trabajo locales y regionales.

En cuanto a la modalidad de apropiación de la tierra, ya el Censo Agrícola de 1944, habla de la existencia de 94.500 chacras, 48,5% de las cuales tenía menos de 5 has., siendo el total de has. destinadas a la producción agropecuaria de 15.5 millones. Del total de lotes, la condición de tenencia del 24% de ellas era de ocupación sin permiso de los lotes fiscales y 11% eran ocupantes con permiso.

Esta situación presenta pocas variaciones 12 años después. Según datos del Censo Agropecuario de 1956 existían 149.600 explotaciones con una superficie bajo explotación de 16,8 millones de has., 46% de las explotaciones tenían menos de 5 has. y los ocupantes precarios se mantenían en 23%. Hasta ese momento -fines de la década de los '50- la evolución agraria se había verificado a través de un proceso lento de avance desde la zona de antiguo asentamiento campesino cercana a la capital hacia nuevas tierras, en buena medida como un avance espontáneo sobre tierras fiscales, y en menor grado a través de modestos programas de colonización emprendidos por el Estado y unas pocas empresas privadas (CPES:1995).

Así pues, son tres los principales agentes involucrados en los procesos de apropiación de la tierra (Palau y Heikel:1987). En primer lugar, el Estado paraguayo a través de la colonización

pública (del IBR) o pública autónoma⁷. El hecho de que las colonias sean oficiales no implica que el sistema de tenencia de la tierra esté totalmente regularizado.

En segundo lugar, el agente colonizador es el propio agricultor familiar a través de ocupaciones espontáneas de tierra que han existido desde el mismo origen del Estado, pero que alcanzaron un grado de creciente conflictividad a partir de comienzos de los '80 cuando a la crisis de precio del algodón se le suman los despidos masivos de la Itaipú Binacional. Las ocupaciones pueden ser sobre dos tipos principales de tierras; i. aquellas que pertenecen a latifundistas paraguayos o extranjeros. Son normalmente tierras que han permanecido ociosas por mucho tiempo y que actualmente se conservan con fines especulativos y, ii. tierras fiscales en las que ya se encuentran asentadas familias campesinas desde hace varios años y que son vendidas por el IBR a empresarios nacionales o extranjeros. En estos casos se desconoce el derecho de los ocupantes o entran en negociaciones sobre los derechos de los mismos con los compradores.

Finalmente, están las empresas colonizadoras privadas, tierras de las cuales está excluido el acceso a las familias campesinas paraguayas. Esta forma de colonización estuvo dirigida casi exclusivamente a la fuerte migración brasileña de la década de los años 70s. y se localizó originalmente en los ricos suelos de los Departamentos de Alto Paraná, norte de Itapúa, Canindeyú y parte de Caaguazú. De este modo, la política agraria, una vez superada la instancia de coyuntura que ha encarado el gobierno desde el golpe de 1989 ante la agudización del problema de tierra en el país, debe recoger un doble desafío: por un lado, un segmento campesino amenazado por un entorno de modernización que exige competitividad como condición de supervivencia, y por otro, la gestión del IBR, orientada a la atención prioritaria del segmento de la agricultura familiar y que por consiguiente, debe compatibilizar su política institucional con la oficial.

En cuanto a la vinculación de esta agricultura con otros actores puede apuntarse que, en lo referido a las políticas del Estado, las recientes tendencias que marcaron el comportamiento de éste están caracterizadas por la inadecuación de los marcos institucional y jurídico, la implementación de políticas económicas y sociales excluyentes, así como la exaltación de un modelo de desarrollo agrario basado en la agricultura empresarial. El relativo inmovilismo estatal que se observa hoy en relación a las políticas hacia el campesinado parecen ser el resultado, tanto del peso que aún conservan los intereses latifundistas, como de la lentitud y dificultad en el recambio de los cuadros técnicos y burocráticos del Estado, así como de los importantes compromisos financieros derivados del endeudamiento externo. Por lo demás, el modelo en vigencia no difiere sustancialmente el de los países el MERCOSUR, lo cual significa que las presiones por la especialización productiva lejos de disminuir tenderán a incrementarse, con las previsibles consecuencias sobre los agricultores familiares.

En cuanto al empresariado, las vinculaciones del campesinado son de neta supeditación. Se trata de un empresariado heterogéneo en el cual el rol del capital financiero impone las reglas del juego. Las estrechas vinculaciones de esta fracción con la política gubernamental, implica una adhesión que puede preverse, continuará hacia el modelo agroexportador con especialización

⁷Se trata de colonizaciones emprendidas por otros organismos públicos diferentes al IBR que tienen propósitos específicos, tales los casos por ejemplo de la colonia Minga Guazú en Alto Paraná (creada por, y originalmente dependiente del Ministerio del Interior), y de la colonización militar en Ybyrarobaná, Departamento de Canindeyú, a cargo del Ministerio de Defensa.

productiva, en vigencia que como se vio, tiene efectos claramente contrarios a la sostenibilidad de la agricultura familiar.

En cuanto a los actores políticos y su relación con la agricultura familiar, el carácter clientelístico de los partidos y su resistencia a la modernización tienden a volverla negativa para los intereses del sector campesino.

Sin embargo, el emergente escenario de los poderes locales (municipios y gobernaciones), puede significar un espacio a ser aprovechado para trasladar los intereses de la agricultura familiar. En efecto, en éstos existen recursos y capacidades que deberían ser potenciados y mejor utilizados. Así, se ha observado que los mercados locales (en particular los que operan en los centros urbanos distritales y departamentales) empiezan a dinamizarse y demandar de forma creciente tanto la producción como la participación campesina, como resultado, entre otras cosas, de la expansión del sector urbano en la mayoría de los contextos regionales. Si bien es cierto que estos mercados tienen aún una demanda limitada, el estancamiento cede terreno y esto empieza a constituirse en un primer eslabón para la colocación de la producción agroalimentaria de origen campesina. Estas oportunidades están sin embargo, hasta ahora limitadas por las carencias que tienen las comunidades rurales en materia no sólo de provisión de servicios básicos en materia de salud, educación, comunicación y transporte, sino también en lo relativo al financiamiento formal y a la asistencia técnica ya mencionadas.

1.4 A modo de resumen

En términos muy generales, para comprender la situación del campesinado y en particular su ubicación de marginalidad en el aparato productivo nacional, debe entenderse que las tierras que ocupan, el acceso a los servicios básicos, las prácticas productivas que implementan, la tecnología utilizada y los conocimientos puestos en juego, son el resultado de un complejo proceso histórico de ocupación del suelo, de las prácticas autoritarias y en gran medida excluyentes que aplicaron sucesivos gobiernos poco afines a los intereses de los pequeños productores, rezago en el desarrollo, escaso crecimiento económico a lo largo de sucesivas y largas décadas y la muy desigual distribución de los beneficios generados por la modernización.

Una manera resumida de tipificar el mapa agrario paraguayo es identificar cuatro sistemas productivos -cada uno con sus variantes- principales que explican el actual paisaje de la estructura productiva del agro paraguayo. El primero y más antiguo de ellos es el aporte que ha significado la agricultura indígena a los conocimientos, bagaje técnico y prácticas productivas campesinas. En general, el aporte de este sistema puede verse hasta ahora en prácticas productivas que son utilizadas principalmente por el segundo sistema, el de la agricultura familiar, que ha conservado desde comienzos de siglo la mayor parte de su práctica de cultivo, con muy escasa incorporación de tecnología, aunque -por supuesto- con una muy severa reducción en su disponibilidad de recursos productivos.

El tercer sistema es el de la explotación forestal, que se ha caracterizado por prácticas netamente extractivas efectuadas desde comienzos de siglo a través de distintas modalidades productivas, aunque principalmente como parte de la mediana y gran empresa agrícola, sin control efectivo por parte del Estado, lo que ha implicado que el Paraguay tenga el índice más

alto de deforestación en América Latina y durante algunos años en todo el mundo. Paralelamente, el cuarto sistema, constituido por el establecimiento ganadero con ganadería extensiva, también ha contribuido al deterioro del medio ambiente rural. Es recién durante la última década que se registra un crecimiento del área sembrada con pasturas implantadas, las mismas sin embargo, se realizan sin tomar en cuenta la aptitud agrológica de los suelos dedicados al cultivo. Los extensos latifundios ganaderos y madereros conforman la contracara del minifundio campesino extendido en prácticamente toda la región Oriental del país.

A su vez, la agricultura empresarial surge en el país a mediados de la década del '60 como respuesta a una decidida opción del gobierno por un modelo de crecimiento con especialización productiva, primero con el Plan del Trigo y posteriormente basado en la producción de soja para la exportación. Es responsable de un proceso de reconcentración fundiaria que neutralizó durante las décadas del '70 y '80 los esfuerzos emprendidos por el gobierno para la repartición de tierras.

Todos estos procesos han delimitado productiva y socialmente el paisaje agrario paraguayo en el cual la economía y sociedad campesina juegan un rol netamente subordinado y marginal en el aparato productivo agrario. Los escasos recursos de apoyo a la producción agropecuaria a nivel nacional son asimismo canalizados de manera desigual según se trate de uno u otro polo de esta estructura dual. El crédito, la asistencia técnica, la educación agropecuaria, los canales de comercialización y otros, están orientados por una visión rubrista y hacia los cultivos y rubros de exportación. De este modo, la brecha existente entre el sector tradicional y el que ha podido capitalizarse, así como el que existe entre el pequeño y el gran propietario continuará ampliándose, a menos que una dedicación gubernamental tienda, mediante políticas selectivas, al redereccionamiento de los flujos de asistencia técnica y financiera.

Las contradicciones de la estructura agraria se manifiestan hoy en todo el campo paraguayo. Contradicciones que generan conflictos, manifestados principalmente como consecuencia del crecimiento de la pobreza rural, en la mala distribución de la tierra que ha hecho ascender a más de 80 mil el número de familias rurales sin tierra en el país, en el conflicto social expresado principalmente en las ocupaciones de tierra y en el nivel ya prácticamente irreversible de la destrucción ambiental.

Paraguay. Grandes sistemas de producción

Sistema de Producción	Cantidad de establecimientos		Superficie	
	Nº	%	Nº	%
De menos de 20 has.	247.617	80,6	1.468.768	6,2
50-200 has. con tractor	4.370	1,4	395.061	1,7
Gran empresa mayor de 500 has.	354	0,1	1.440.181	6,0
Grandes explotaciones	4.627	1,5	18.808.256	79,0

Como puede apreciarse en el Cuadro de arriba, existe una sensible heterogeneidad en el acceso a los recursos productivos según los distintos sistemas de producción. La agricultura familiar que representa más del 80% de los establecimientos rurales, detenta apenas el 6,2% de la superficie cultivada. A la inversa, la gran ganadería, con sólo el 1,5% de los establecimientos

concentra el 79% de la superficie. La misma asimetría se observa con la mediana y gran empresa agrícola: de representar sólo el 0,1% de los establecimientos, concentra el 6% de la superficie (casi tanto como la que tienen todos los agricultores familiares del país). El único sistema productivo que guarda una cierta proporción entre tierra y establecimientos es el de la agricultura farmer, minoritaria pero equilibrada en cuanto al acceso y uso de la tierra.

2. La coyuntura: situación y perspectiva

2.1 Breve resumen económico y demográfico

La inflación del primer cuatrimestre de 1996 ascendió en el país a 5,6%. La tasa de cambio está bajo un relativo control lo cual mantiene baja la inflación. La apreciación real de la moneda local fue de 5,3% ante el dólar americano, comparada con una canasta de monedas (Dólar, Real, Peso, Marco, Yen). En el primer cuatrimestre de 1996 la desvalorización nominal fue aproximadamente del 3%. Esto significa que las importaciones se fomentan y se desalientan las exportaciones. También significa que los productores de bienes de exportación reciben menos guaraníes.

Las reservas monetarias internacionales netas de abril de 1996 sumaron U\$ 1.009,6 millones, manteniéndose próximos a ese nivel en los últimos dos años. La crisis financiera ha incidido sólo marginalmente en el nivel de reservas internacionales. La crisis financiera (desatada en 1995 a raíz de la quiebra de varios bancos y empresas financieras) ha incidido sólo marginalmente en el nivel de reservas internacionales. La absorción de su efecto expansivo sobre la oferta de moneda se ha realizado localmente en gran parte mediante la esterilización del superavit fiscal de 1995 en el Banco Central y mediante la venta de Letras de Regulación Monetaria. La deuda externa pública a abril de 1996 descendió a U\$ 1.296,7 millones, contra U\$ 1.327 millones en 1995. En términos per cápita es una de las deudas externas más bajas de América Latina.

El PIB tiene para 1996 una proyección de 3%. El crecimiento observado en 1994 (3,1%) y 1995 (4,2%) no se mantendría. Originalmente se había estimado un crecimiento del PIB del 4% para 1996. Las últimas correcciones hacia abajo se deben a la retracción económica, ya vigentes desde el último trimestre de 1995 y que se ha profundizado en el primer cuatrimestre de 1996.

Paraguay. PIB 1990/95 y población

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	5.285	6.254	6.477	6.841	7.857	8.921
Población total (mill)	3.905	4.014	4.124	4.171	4-284	4.421
PIB per cápita	1.353	1.558	1.563	1.640	1.834	2.018

La composición sectorial del PIB actualmente es así: comercio y finanzas 26,5%; agropecuario 26,5%; otros servicios 17%; industria 15%; servicios básicos 9%, construcción y minería 6%. Según estos datos, el comercio y las finanzas son, en términos de composición del PIB, tan importantes como la actividad agropecuaria.

El estancamiento o reducción de la actividad comercial observadas en el primer cuatrimestre de 1996 explica la reestimación del crecimiento para este año. El pronóstico para el sector agropecuario es de un crecimiento de sólo 1% y estancamiento en la ganadería.

Paraguay. Datos macroeconómicos

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	3.1	2.5	1.8	4.1	3.1	4.2
Inflación	44.0	12.0	18.0	20.4	18.3	18.0
Export.*	1.3	1.3	1.2	1.1	1.8	1.1
Import *	1.4	1.7	1.7	1.5	2.8	2.5
Balance	-0.1	-0.4	-0.5	-0.4	-1.0	-1.4
D.Externa	1.7	1.8	1.2	1.2	1.4	1.3

* Mil millones de dólares

La cuestión del gasto público representa tal vez el cuello de botella más complicado en la coyuntura. La Administración Central (que excluye las empresas estatales) que representa el 40% del sector público es cada vez mayor. Poniendo esos gastos en relación al PIB, se tiene que en el período 1989/1995 esta proporción aumentó del 9,9% al 17,2%. El aumento del peso real relativo es de 74% en 5 años.

Es más, la “disciplina fiscal” (gastar sólo lo que se recauda) se halla en peligro debido al proyectado déficit del 25% en los ingresos públicos de la Administración Central en relación con lo presupuestado. El Poder Ejecutivo se encuentra ahora en un plan de recortes. Se prevé reducir el presupuesto de la Administración Central en US\$ 400 millones en los próximos meses. Si no es posible que el gobierno se financie sin emisión de moneda, se cierne nuevamente la posibilidad de un rebrote inflacionario.

En 1995 la población era de unos 4,7 millones de habitantes, siendo la PEA de alrededor de 2,3 millones. De acuerdo a tendencias realizadas, para el año 2010 el Paraguay será un país urbano, pero la población rural aumentará en 570.000 personas o 100.000 familias. Con 37% de la población total, el campo paraguayo seguirá siendo importante y estratégico en cualquier proceso de desarrollo económico.

El desempleo tiene actualmente cifras altas, aún cuando no se incorporan conceptos de subocupación en el campo. Un estudio realizado recientemente por el autor, mostró que los campesinos trabajan 4 hs./día en promedio. Considerando sólo los criterios corrientes, se calculó que la tasa de desempleo abierto es de 3,4% de la PEA (unas 78.000 personas). El subempleo es estimado en 16,5% (unas 380.000 personas) según datos oficiales. Esto significa que alrededor del 20% de la población en condiciones de trabajar y dispuestas a ello tiene problemas de empleo.

Adicionalmente a eso existen problemas relacionados con el bajo nivel de ingresos monetarios de la población trabajadora. Datos de la última Encuesta de Hogares a nivel nacional en 1995 dan cuenta que la inmensa mayoría (65%) de la población ocupada, gana menos de Gs. 500.000. En cifras redondas: un millón y medio de personas gana menos de US\$ 250 mensuales y unas 450.000 personas están o desempleadas, o subempleadas. Dado el alto crecimiento poblacional (3,2% a.a.) y el bajo crecimiento económico, es de suponer las dificultades de sobrevivencia de la mayoría de la población paraguaya.

Se estima que para -por lo menos- paliar esta situación, se necesitarían crear unos 100.000 nuevos puestos de trabajo por año. Se calcula que en el último quinquenio, los nuevos puestos de trabajo habilitados anualmente oscilan apenas en torno de 10.000, o sea, solamente el 10% de las necesidades. La pobreza por lo tanto, es una consecuencia de la situación estructural de la economía y del estilo de desarrollo adoptado.

Paraguay. Cantidad y proporción de personas pobres

Características	Area Metropolitana	Area Rural
Indigencia	26.000	657.000
Pobreza básica	156.300	588.000
Total de pobres	182.300	1.245.600
Población en 1992	1.224.579	2.253.116
% de pobres	15	55

Para el cálculo de la Tabla de arriba se utilizó el concepto de línea de pobreza. Con ello (US\$ 25/persona área urbana y US\$ 19/persona área rural) se verifica la concentración de la pobreza en el área rural y con una mayoría de indigentes. El 55% de la población se constituye de campesinos pobres.

Más graves todavía son las proyecciones sobre la población por debajo de la línea de pobreza en el país. Como fenómeno rural, la pobreza ocupará las ciudades en los próximos 15 años y se transformará en predominantemente urbana. En efecto, en la hipótesis optimista, la pobreza tendencial para el año 2010 se estima en 2.654.000 personas (el 36% de la población), la cual podría bajar a un 11% (805 mil personas en total). Pero en este caso se exigen condiciones “duras”: tasa de crecimiento anual del PIB de 5% (agricultura el 7%); reestructuración productiva de 20.000 familias anuales de agricultores familiares con el apoyo de un Plan de Desarrollo Rural focalizado en la agricultura familiar en transición que hasta hoy no existe.

Las posibilidades de “exportación de pobres” están agotadas en este momento, ya que los países receptores imponen trabas crecientes a la circulación libre de la fuerza de trabajo y a los procesos migratorios, aún cuando éstos sean temporales. En el caso paraguayo, el intercambio de pobreza con los países vecinos se ha dado con intensidad en las últimas décadas. Importó significativos contingentes de pobres de Brasil y exportó parte de su pobreza principalmente para Argentina. Es conocido el proceso de migración del campo directamente a Buenos Aires. En el conjunto, representan significativos aportes al flujo de ingresos campesinos en algunas regiones del país. En suma, el desempleo producido por los programas de ajuste neoliberales cerrarán las fronteras para los pobres.

2.2 Repercusiones en el agro

La clásica estructura de tenencia sobre la base del latifundio/minifundio, si bien continúa vigente, se ha diversificado, incluyendo explotaciones grandes de empresas agro-ganaderas, pequeñas unidades de explotación intensiva y otras modalidades. Estas modificaciones son particularmente visibles en las áreas expuestas a mayor “modernización”. En cuanto a las formas

de tenencia, el porcentaje de propietarios de fincas sigue siendo bajo. En este sentido, la situación sigue siendo transicional, dada la modalidad de adjudicación del IBR y las ocupaciones precarias.

Se puede constatar un agravamiento de la presión social sobre la tierra, la cual es en unos casos intensa, emergente en zonas minifundiaras antiguas y nuevas, y otra menos intensa y latente, más propia de la región Central próxima a Asunción. Esta presión, sobre todo la del primer tipo se ha expresado en ocupaciones de tierra y en problemas vinculados a la tenencia y titulación de explotaciones campesinas.

Buena parte de los problemas de tierra derivan del distorsionado proceso de colonización. En efecto, el modelo utilizado permite constatar que: i. la colonización sólo parcialmente pudo cumplir con el cometido de descongestionar áreas minifundiaras antiguas, ii. los objetivos estrictamente económicos arrojan resultados aún más negativos ya que la mayoría de los campesinos asentados se vió sujeta a fuertes procesos de diferenciación, iii. tampoco fueron favorables los logros en los planos de la integración y organización social y política, como resultado -entre otros factores- del modelo físico adoptado y de la escasa autonomía y participación de los beneficiarios en la implementación de los planes de colonización, iv. los resultados medioambientales fueron asimismo negativos, por la distribución no apropiada de suelos y recursos hídricos al interior de los asentamientos.

De estos y otros procesos, como el económico señalado más arriba, puede afirmarse que la estrategia de desarrollo del país dependerá estrechamente de una política que centre sus bases en la construcción de un fuerte estrato de pequeños y medianos productores agrícolas que tengan características tecnológicas y productivas que garanticen su propia rentabilidad. Como en pocos casos en América Latina, el Paraguay en este momento, la Reforma Agraria se puede constituir en una opción estratégica para su desarrollo económico y social dado el peso relativo del sector rural en la economía.

Los datos recogidos recientemente por el autor en el Departamento de San Pedro, confirman la insostenibilidad social, económica y ecológica de los sistemas de producción adoptados por los campesinos asentados. Alrededor de un 80% de ellos están por debajo del umbral de reproducción social. La intervención estatal no logra obtener resultados que justifique, a los ojos de los actores sociales y políticos importantes, la vía de la redistribución de tierras como eje de programas de combate a la pobreza.

Se insiste acá que no es posible imaginar ningún programa de desarrollo con equidad sin que un proceso de redistribución de tierras esté presente. No es suficiente, pero es fundamental. Las acciones subsecuentes, como infraestructura productiva y social y financiamiento adecuado son los ingredientes que la experiencia internacional comprueba como exitosas.

2.3 La reconcentración de la tierra

Una de las principales características históricas de la estructura agraria ha sido el alto nivel de concentración de la tierra, como consecuencia de la vigencia del antiguo sistema conformado por el latifundio (ganadero y forestal) y el minifundio (agrícola). En efecto, de las 305.997 explotaciones censadas en 1991, el 40% comprende a las unidades productivas menores

de 5 hás., las que apenas estarían controlando el 1% de la superficie censada. Este es un nivel de minifundización que inclusive resulta ser superior al registrado por el Censo de 1981.

La estructura agraria estuvo sujeta durante las últimas dos décadas a una dinámica particularmente regresiva. Todos los estratos productivos agropecuarios enfrentaron transformaciones y cambios, algunos de forma más directa y rápida que otros, dependiendo de cómo fueron impactados por la modernización capitalista del agro y por los efectos de las políticas públicas.

Estas transformaciones vendrían a generar el reacomodo de algunos estratos productivos (como está sucediendo con ciertas categorías de las unidades productivas campesinas), la tendencia a la desintegración (como está aconteciendo no sólo con un número creciente de las explotaciones campesinas, sino también con sectores de pequeñas empresas familiares farmers), o bien, la recomposición de la mediana y gran explotación agropecuaria. Este último fenómeno implica una creciente reestructuración de la gran propiedad.

Reestructuración que no se tradujo en la pérdida de la capacidad de concentración de tierra por parte de ésta. De hecho, el grado de concentración y de desigualdad de la tenencia de la tierra entre 1981 y 1991 se incrementó, como surge de los indicadores de concentración en explotaciones grandes, y de los índices de Gini. Esos indicadores evolucionaron en la forma que indica la Tabla siguiente:

Desigualdad y concentración en la distribución de la tierra

Año	Desigualdad: Índice de Gini	% de sup.en explotaciones de 1000 y más has.
1981	0.9218	78
1991	0.9344	82

Esta evolución del índice de concentración refleja no sólo la expansión de las grandes propiedades, sino también la subdivisión y pulverización de los minifundios. De otro lado, refleja también que las políticas de reparto de tierras para campesinos sin tierra, además de los problemas ya apuntados, no fueron capaces de invertir el proceso de concentración de tierras desencadenado por la colonización hacia el Este y, sobre todo, por las concesiones de grandes extensiones a pocos privilegiados en el pasado. A ese fenómeno se puede aún agregar que la modernización agrícola implica doblar el promedio de las asignaciones hechas a campesinos paraguayos (7 has.), proceso que refuerza la concentración.

Estos procesos de concentración se produjeron en los estratos más altos. Los inmuebles con más de 1.000 has. aumentaron en un 41,8% y la superficie en un 89,3%. Los demás estratos perdieron participación relativa en el total de la superficie detentada. En 1991, sólo 1% de los propietarios pasó a controlar el 77,1% de la superficie total. Ese fenómeno indica que las formas de explotación de tierras de carácter extensiva y los procesos especulativos, superan todos los procesos de transformación productiva en el campo paraguayo.

Una discusión apropiada para este fenómeno es la que lo identifica y relaciona con un proceso de crecimiento demográfico, migraciones y pobreza. Es cierto que la alta concentración

de tierras (y alta desigualdad) están asociadas a altos índices de pobreza. A la inversa, el acceso más equitativo a la tierra genera procesos de desarrollo económico y social sostenibles.

Estos sistemas de distribución de la tierra conforman estructuras productivas que califican lo que podrían llamarse asimetrías, típicas de los sistemas bimodales. Países como Japón y Taiwán tienen sistemas de tierra bien distribuida, característica de un sistema “unimodal” basado en la agricultura a pequeña escala. Otros países, como Colombia, Brasil y particularmente Paraguay, presentan sistemas de naturaleza “bimodal”: de un lado, miles de campesinos con muy poca tierra y de otro, pocos terratenientes concentrando en sus manos una proporción elevada de superficie.

2.4 El inadecuado marco institucional

El estado paraguayo a través de sus instituciones ha encaminado múltiples acciones para enfrentar los problemas de la agricultura y los conflictos derivados de la tierra y el grado de pauperización de la familia rural.

Por mucho tiempo el MAG ha planteado un trabajo de investigación y extensión destinado a pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, en la práctica ha encaminado sus esfuerzos hacia cultivos de renta de base tecnológica moderna y situados en los predios de los medianos y grandes agricultores, es decir, los que de antemano son viables económicamente. De esta manera, el vínculo del MAG con los sistemas de producción marginales ha sido escaso y tangencial por varias razones: por el énfasis sobre los cultivos de exportación que el Estado propicia, por el escaso presupuesto que se destinada la investigación y a la extensión agrícolas; por la formación tradicional de los agrónomos basada en una agricultura rubrista y productivista, esquema donde no calzan los complejos sistemas de producción de la UPF.

Así mismo el PROMODAF, ya señalado, no considera tampoco que el MAG pueda enfrentar los desafíos de la integración de la agricultura paraguaya en mercados competitivos. En el diagnóstico institucional hecho por el referido Proyecto, afirman:

“La cuestión central es que actualmente el MAG no está preparado para enfrentar tal desafío. En su estructura y en su funcionamiento persisten antiguos problemas, entre los cuales pueden ser destacados los siguientes:

- la formulación de las políticas agraria es tan débil, que se la puede considerar casi inexistente en términos macroeconómicos. En realidad el MAG solamente se limita a la coordinación eventual de asuntos conyunturales. Tal hecho ocurre, entre otras razones, por su reducida capacidad para diagnosticar, planificar y coordinar las acciones de desarrollo del sector agrario, debido a la ausencia de políticas de capacitación al personal humano, estructuras muy centralizadas, entre otras razones;

- la estructura prevista en la Ley N° 81, del 22 de diciembre de 1992, que modificó la organización del MAG, a pesar de ser reciente, prácticamente reproduce su vieja estructura, la que técnica y administrativamente es insuficiente e inadecuada para enfrentar la realidad de los

escenarios actuales del sector agrario. Ella mantiene los diversos problemas estructurales y funcionales de la anterior (macrocefalia, escasa participación del sector privado);

- un tercer aspecto resaltante en el funcionamiento del MAG se relaciona al estratégico factor recursos humanos, que presenta también problemas, con la fuerte concentración de personal en Asunción, la inexistencia de un Plan de Escalafón, así como de un programa de capacitación y entrenamiento. Asimismo, bajos niveles de especialización, de sueldos, motivación y desempeño de la mayoría del personal de los órganos y entidades del sistema MAG.”

El MAG ha apoyado en forma privilegiada los rubros generadores de divisas, obviamente lejanos de la diversificada agricultura familiar que incursiona en la lógica del autoconsumo y en algunos pocos cultivos de renta para el mercado interno.

De acuerdo al Censo Agropecuario de 1991 únicamente el 11% de los agricultores censados, con menos de 20 has. manifestó haber sido sujeto de alguna asesoría técnica. Por el contrario, aquellos productores ubicados en las escalas de 20 a 100 has. y de 100 a 1000 has. recibieron asistencia técnica en el orden de 22% y 40% respectivamente.

La organización tradicional del MAG en Departamento y Direcciones no articulados producto de una visión reduccionista de la agricultura, fomenta acciones dispersas que no logran articular correctamente el trabajo unívoco de extensionistas e investigadores. De allí el pobre papel que suelen jugar los productos de la investigación logrados en las estaciones experimentales. En efecto, dichas investigaciones, en múltiples momentos, no responden a necesidades y demandas concretas de los agricultores. De igual manera, el divorcio entre los objetivos de los investigadores y extensionistas recrean un producto y una comunicación poco efectiva en el medio rural.

A estas falencias habría que añadir problemas de orden teórico-metodológico que subyacen en las herramientas tradicionales de la extensión e investigación agrícolas. En este sentido, la formación inadecuada de profesionales en el campo agrario propicia acciones puntuales de alto contenido tecnológico que excluyen en su acción la complejidad de la agricultura familiar. Esto es producto de una formación deficiente que se apega a criterios eminentemente productivistas basados en paquetes tecnológicos modernizantes y guiados por políticas coyunturales. Su limitada formación socioeconómica y su acriticidad teórico-metodológica sobre los modelos de trabajo, crean en la práctica, una incomunicación con los sectores rurales desprotegidos no obstante manejar el idioma guaraní como medio de comunicación y reconocimiento cultural.

La agricultura de estos pequeños productores suele ser considerada como símbolo de atraso, de allí que estos últimos no sean estimados como interlocutores que manejan sistemas agrosilvopastoriles complejos y que tienen un conocimiento acumulado que merece ser reconocido.

a. El Instituto de Bienestar Rural

El Instituto de Bienestar Rural (IBR), fue creado en virtud de la ley 852, de marzo de 1963⁸, con el propósito de “transformar la estructura agraria del país y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, mediante soluciones legales que permitan eliminar progresivamente el latifundio y el minifundio, sustituyéndolos por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Estas soluciones propugnarán la equitativa distribución de la misma, una adecuada organización del crédito, de la producción y su comercialización, asistiendo íntegramente a los productores del campo para lograr u estabilidad económica, como garantía de su libertad y dignidad y como fundamento del bienestar social”.⁹

La ley establece la estructura de organización básica del IBR, definiendo las funciones y atribuciones de sus principales órganos directivos: la Presidencia y el Consejo. En el mismo año se promulga la ley 854, que instituye el **Estatuto Agrario** y define el latifundio, el minifundio, los beneficiarios de la reforma agraria y diversos procedimientos para la afectación y distribución de la tierra.

En 1989, por decreto, la misión conferida al IBR es transferida al Consejo Nacional para el Desarrollo Rural (CONCODER) y luego, al Consejo de Desarrollo Rural también por decreto. Según la evaluación corriente, estas dos experiencias fracasaron, principalmente porque: a) el Consejo substituyó la coordinación por la ejecución directa de intervenciones, y b) el Consejo no buscó la coordinación en planes integrados que articularán funcionalmente las acciones de los agentes sectoriales, sino que trató, infructuosamente, de imprimir unidad y convergencia a programas sectoriales independientes.¹⁰

Otra evaluación importante (juicio corriente al interior del IBR) es que el mismo nunca fue dotado de recursos suficientes como para abordar el mandato que le fuera legalmente asignado, limitándose su gestión a acciones de adjudicación y titulación de tierras incluyendo regularización de tenencia. Esta marcada desproporción entre fines y medios caracterizó el quehacer del IBR.¹¹

⁸ El IBR sucede al Instituto de Reforma Agraria, creado en 1951, emplado del Dpto. de Tierras.

⁹ Los propósitos establecidos en la ley, son aquellos idénticos al concepto de “reforma agraria integral” de los años 60. Sin embargo, adopta un discurso que describe un mundo ideal, típico de regímenes políticos prevaletientes en América Latina. Como en otros países de la región, surgieron impulsadas por la llamada “Carta de Punta del Este”, por la cual, bajo las presiones de los Estados Unidos de América, los países latinoamericanos se comprometieron a impulsar en sus territorios la reforma agraria y promover el desarrollo rural.

¹⁰ Tales evaluaciones siempre omiten los orígenes mismos de estas intervenciones. El cambio político de 1989 provocó la adopción de influencias de países y organismos adeptos a las tesis del “Desarrollo Rural Integrado”. Los Consejos tenían en esos tipos de Proyectos, efectivamente, la función de coordinación. El hecho de sus transformaciones en estructuras ejecutivas derivan aun de la búsqueda de espacios de poder e influencia por encima de las estructuras corporativas tradicionales, que aún basan sus acciones en los “habitus” no cambiados por la toma de poder.

¹¹ Una vez mas se admite la posibilidad de que una institución, una vez que tenga los medios, va a cumplir integralmente con el mandato institucional. El hecho que el IBR fue “eficiente” en algunos momentos de la historia del Paraguay, haciendo solamente un reparto de tierra para campesinos pobres, mientras legitimaba grandes extensiones de tierras para para pocos propietarios (nacionales y extranjeros).

Como se hizo en otros países de América Latina, el idealismo de la “reforma agraria integral” se reemplazó por Proyectos de apertura de nuevas fronteras en los años sesenta. La colonización se impuso como una “válvula de escape” a la presión social por la tierra en la frontera económica ya existente. La infraestructura vial se utilizó por otro lado para la ocupación de nuevas tierras. En Paraguay pasó lo mismo. La apertura de una ruta al este, en dirección al Brasil, abrió la frontera y creó las condiciones ideales para ambos países. Tierras de muy buena calidad podrían garantizar el surgimiento de una agricultura moderna, de alta productividad, a ejemplo del vecino país cuando, en los años 50 colonizó el Estado del Paraná. El gobierno tenía gran interés en ocupar la frontera este, redistribuyendo la población, aún concentrada en los Departamentos: Central; Cordillera; Paraguari y Guairá. La presión sobre la tierra (y suelos agotados) creaba las condiciones para generar un “ciclo vicioso de la pobreza”.

La legislación agraria, a su vez, había reincorporado como tierras fiscales, la mayor parte de las tierras ubicadas en los Departamentos del extremo oriental, con suelos de tipo II, de alta fertilidad natural y buenas condiciones para explotaciones agrícolas intensivas. El vecino país pasó a “exportar” la tecnología para la mecanización intensiva, especialmente el cultivo de soja, trigo y maíz. Junto al “paquete tecnológico” exportó la presión social que tenía en la región sur, enviando al Paraguay 100 mil familias de campesinos (minifundistas inviables en el país porque la adopción del “paquete tecnológico sojero” resultó en el cambio del tamaño mínimo - 20 hectáreas- para hacer viable una explotación). Así, aquellos con fincas más pequeñas de 20 hectáreas, estaban fuera del mercado y podrían venderlas, a un promedio de 2000 dólares la ha., y con este capital compraban los derechos de campesinos paraguayos. Con condiciones de financiar la inversión inicial y conocimiento del uso del “paquete”, empezaron a instalarse por todas partes.

El cambio político de febrero de 1989, con las libertades públicas, libera las reivindicaciones sociales. El Gobierno promete tierra a los campesinos pero las tierras fiscales se habían agotado. La presión campesina desembocaba en frecuentes invasiones de propiedades privadas, especialmente aquellas que no se encontraban explotadas. Los “asentamientos de hecho” se hacen por los campesinos mismos. El IBR se limita a regularizar la situación. Las prácticas del “tiempo de colonizaciones”, especialmente los planes de cuadrícula bajo una asignación igual de tierras y sobre planos topográficos sin detalle, se reproducen. Los asentamientos se convirtieron en focos de depredación. Los campesinos hallaron en la deforestación su único medio de subsistencia. La **“lógica de la insostenibilidad”** se cristaliza. Los campesinos paraguayos hacen “el servicio suyo” para los madereros, grilleros e intermediarios en negocios de tierras y siguen marginados.

La administración del IBR, surgida en marzo de 1994, asumió la necesidad de adecuar su mandato a las circunstancias y propició la elaboración de un Plan de Contingencia, con la participación de los líderes campesinos. En el marco de ese plan, se pretende asistir a cien asentamientos, con una población estimada de 23.500 familias, con una superficie total de 354.872 hectáreas. Dicho plan involucra distintas agencias que prestan servicios al sector rural especialmente infraestructura física y social, de los cuales los asentamientos están absolutamente carenciados. Además de eso, la acción de la actual administración del IBR pudo solucionar a través de diferentes mecanismos, la mayor parte de los conflictos que involucraban campesinos sin tierra y propietarios. Calcúlese que de los 150 conflictos existentes al inicio de 1994, 90 ya están resueltos.

El proceso de habilitación de colonias pasó a 25.400 lotes en el período 94/95, contra solamente 1.534 en el periodo 91/95.

La estructura macroorganizativa que conforma el sector agropecuario en Paraguay no es adecuada para promover el desarrollo rural en una perspectiva de reducción de las diferencias sociales y de las demandas de los sectores mas pobres de la población campesina.

La reforma del aparato estatal actualmente en estudio, no considera la existencia de estratos sociales excluidos y que el mercado no va a solucionar. Basada fundamentalmente en el achicamiento del estado y en la desreglamentación, la reforma en discusión reproduce modelos aplicados en economías y sociedades ya estructuradas, radicalmente diferente de la paraguaya, cuya institucionalidad está por ser construida.

Es cierto que visiones liberales dominan el discurso vigente por todo lado. Es cierto aún que las experiencias recientes en Latinoamérica han demostrado la necesidad de políticas sociales mas consistentes y que deben ser conducidas por el Estado. La diferencia de las políticas de asistencia social del pasado, es la necesidad del protagonismo de la ciudadanía. En otros términos, la democratización y la transparencia son elementos esenciales en el diseño de las políticas y de la estructura gubernamentales necesarias.

La participación ciudadana, por otro lado, además de legitimar las políticas sociales es compatible con la idea de un aparato estatal más pequeño y, sobretodo, más abierto a las demandas sociales genuinas.

La (re)construcción de instituciones públicas en el momento actual debe considerar los criterios que van orientar las empresas del futuro. Eso significa pensar la comunicación como llave del proceso de (re)definición de la nueva institución, siempre mirando los procesos finalísticos como el objetivo del servicio público.

Como ya señalado en este documento, las prácticas del pasado son elementos de la historia de las organizaciones públicas paraguayas. El reparto de tierras y el prebendarismo no son socialmente aceptados en la actualidad. En términos prácticos eso solo se puede combatir a través de mecanismos de participación en el planeamiento y en la gestión de las políticas públicas con contenido social.

2.5 Un marco jurídico contradictorio

El mandato legal del Instituto de Bienestar Rural es extremadamente amplio: Transformar la estructura agraria del país y propender al desarrollo del sector rural, y se yuxtapone con el de otros organismos que se han venido creando desde 1963 a la fecha, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Paraguayo del Indígena, etc.. Por otra parte, ni la ley orgánica del IBR, ni otras, le dan las atribuciones, la jerarquía ni los recursos necesarios para cumplir tan amplio deber, mas aún, la normativa que lo rige es anticuada, contradictoria y a veces inconstitucional. Recuérdese, por ejemplo, que el IBR debe hacerse parte en los juicios de herencia y, al mismo tiempo, preocuparse de la construcción de caminos en las colonias; o que ni siquiera tiene control sobre que inmuebles se va a expropiar por que esto puede ocurrir por

iniciativa de cualquier parlamentario o que, al contrario, su proyecto de ley resulte vetado por el Presidente de la República o declarado inconstitucional por la Corte Suprema. Así, se tiene que el marco jurídico no ayuda a la aplicación de políticas y acciones planificadas y coherentes para el desarrollo del sector rural y la agricultura familiar y, en especial, para solucionar el problema de la concentración de la propiedad de la tierra y el acceso a esta por parte de los campesinos.

Dicho de otra forma, la mayoría de las normas relacionadas a la titulación de tierras y al quehacer del IBR son inconstitucionales, ilegales o incoherentes, y ni siquiera se sabe con precisión cuales son, por lo que configuran un marco jurídico impropio para obtener la desconcentración de la propiedad de la tierra, seguridad jurídica y el desarrollo de la agricultura familiar. De otro lado, en el parlamento se encuentran pendientes proyectos sobre, Estatuto Agrario, Código Rural, Reforma Agraria, Bienes de Dominio Estatal, Bolsas de Productos Agropecuarios, Protección a la Propiedad Privada, Seguro Agrícola, Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y Reforma Tributaria, lo que muestra la intención de introducir reformas y mejoras, pero se debe cuidar que estas si sean coherentes. En este sentido, es aconsejable que no se legisle hasta que todos los temas esenciales estén suficientemente madurados y consensuados. En lo que hace al tema materia de esta consultoría lo mas adecuado sería que, independientemente de la dictación de uno o mas cuerpos legales, estos se traten como un solo "paquete legislativo".

Existe confusión respecto del rol que corresponde al Registro Publico de Propiedad, el Registro Agrario y el catastro de tierras que se está implementando. Como ya se adelantó, el Registro Agrario es inútil y al Catastro se le da una importancia y función jurídica que no tiene.

En principio, el catastro es un inventario de los recursos con que se cuenta, al que se le pueden asignar diversas finalidades. Es banco de datos técnicos, económicos y, eventualmente, jurídicos, que permiten al sector público y privado tomar decisiones. Por ejemplo, en base a los datos de calidad de suelo y aptitud preferente el Estado puede determinar el avalúo de la propiedad y, en consecuencia, el impuesto territorial a que está afecta o la renta que presuntamente debe devengar.

Si bien integrar toda la información y elementos jurídicos en un solo banco parece como ideal, la meta prioritaria es dar seguridad jurídica a las personas y permitir el normal desarrollo de los negocios jurídicos, elemento fundamental para el funcionamiento del mercado de tierras, por lo que, a este respecto, fortalecer el Registro Público es imprescindible, siendo la implementación del Catastro, a este efecto, secundaria

3. La agricultura familiar en el Paraguay: un retrato en sepia

En el espacio rural paraguayo la agricultura familiar corresponde al núcleo cultural, organizativo y productivo más importante y numeroso del país.

Esta agricultura se basa en el uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar y en tecnología propia. Se sustenta en la diversificación agrícola y su asociación con animales domésticos. Por su naturaleza participativa y de inclusión social no sólo origina vías más equitativas y distributivas, tanto de los productos de autoconsumo como de renta, sino que en su seno se recrean valores que moldean el espíritu y el patrimonio cultural del Paraguay.

La agricultura familiar no sólo demuestra tener altos índices en la productividad del trabajo, sino que también revela sostener más personas por hectárea que la agricultura y ganadería patronales. Por otra parte, dado su alto margen de flexibilidad productiva y organizativa suele adaptarse a los cambios macroeconómicos ya sea asumiendo trayectorias de especialización hacia el mercado o bien adoptando estrategias de autoconsumo para afrontar riesgos. En este sentido, sus objetivos y sus racionalidades guardan una lógica de producción y reproducción con nexos indisolubles entre sí.

Los productos de la agricultura familiar refuerzan y consolidan la seguridad alimentaria del país. Esta última la entendemos como el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos suficientes para todos los miembros de la familia sin riesgo injustificado de que éstos se vean privados del mismo. Por lo anterior, se puede constatar que la calidad de vida de los productores familiares consolidados suele ser superior a la de los trabajadores asalariados del campo y de la ciudad. Al respecto, el síndrome de la pobreza se evidencia cuando hay una insuficiente producción y distribución de alimentos, que en un contexto de ajustes estructurales, de globalización y apertura económica, como la que vive el Paraguay, podría fragilizarse aún más la seguridad alimentaria.

Si bien es cierto que la agricultura familiar es importante también por cuanto transfiere excedentes a otros sectores económicos y potencia el desarrollo regional al arraigo de la población rural, también adolece de penurias: cantidad y calidad de tierras, financiamiento caro y escaso, infraestructura precaria, tecnología inadecuada, altos precios de los insumos agrícolas, deterioro del medio, formas de tenencia inseguras, poca oferta de trabajo, organización deficiente, falta de capacitación y asistencia técnica, migración y minifundización de la propiedad familiar, bajos precios y mercados agrícolas inseguros y distorsionados. Este panorama le confiere a la agricultura familiar, no obstante su importancia, un futuro poco promisorio si no se construyen alternativas que viabilicen en el mediano y largo plazo la consolidación de los sistemas productivos más frágiles.

El estudio de la sociedad rural paraguaya requiere conocer y cuantificar los diversos grupos que componen la agricultura de base familiar. Para ello se han hecho estimaciones preliminares basadas únicamente en el criterio de área, reconociendo que el ingreso de la familia campesina es el aspecto central para definir las diferenciaciones. Lo anterior obedece a que el Censo Agropecuario Paraguayo no consideró la variable ingreso familiar.

Del análisis que se realizó se desprenden tres tipos de agricultura familiar:

Agricultura familiar periférica: Constituida por agricultores con poca tierra que combinan su actividad agrícola con la venta extra-predial de su fuerza de trabajo. Es la capa más pobre que tubo acceso a la tierra y sus ingresos están estrechamente vinculados al dinamismo del mercado de trabajo de la región.

Agricultura familiar de transición: Este grupo posee tierra en la que practica una agricultura de pequeña escala. Carecen de crédito y tecnologías más productivas lo que les imposibilita mejorar sus ingresos.

Agricultura familiar consolidada: Poseen tierras suficientes para desarrollar sistemas de producción diversificados (agricultura/ganadería) . Al tener acceso a recursos de capital utilizan tecnologías que se traducen en mayores ingresos y mejores niveles de consumo.

Paraguay
Perfil de la Agricultura Familiar
(preliminar)

Categoría	Numero explotac.	Superficie (Has)	Área media(Has)
Campešina periférica (<5 has)	122.750	231.304	1,9
Familiar transición (5 y 20 has)	132.828	1.237.460	9,3
Familiar consolidada (20 y 100 has).	39.096	1.407.800	34,8
Total	294.674	2.876.564	9,8

Fuente: Censo agropecuario de 1991.

Los datos que se presentan en el Cuadro de abajo muestran las dificultades por las que atraviesa la agricultura familiar en el Paraguay.

Distribución del número de fincas según tamaño y disponibilidad de algunos recursos productivos

Tamaño		Menos de 5 há		De 5 a 20 há		De 20 a 100		Total	
Tenencia		Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
	Precaria	44.612	38.0	35.049	25.2	4.851	11.3	84.512	28,3
	Segura	72.644	62.0	104.112	74.8	37.959	88.7	214.715	71,7
	Subtotal	117.256	100	139.161	100	42.810	100	299.227	100
Arado	No tiene	101.181	82.9	79.429	56.2	17.257	38.4	197.867	64,1
	Tracción animal	20.628	16.9	60.733	43.0	22.991	51.1	104.352	33,9
	Tracción mecánica	190	0.2	1.107	0.8	4.709	10.5	6.025	2,0
	Subtotal	121.999	100	141.269	100	44.957	100	308.244	100
Mano de Obra	No contrata	86.370	73.7	80.143	57.3	20.619	48.2	187.132	62,5
	Solo temporal	25.914	22.1	48.427	34.8	16.323	38.1	90.664	30,3
	Permanente	4.972	4.2	10.591	7.9	5.868	13.7	21.431	7,2
	Subtotal	117.256	100	139.161	100	42.810	100	299.227	100

Fuente: Tabulación propia en base al Censo Agropecuario 1.991.

Los subtotales varían ya que en los cruzamientos se eliminaron las omisiones.

Casi un 40% de las fincas tienen menos de 5 hectáreas, una cantidad claramente insuficiente para una familia promedio de 7 miembros como se observa en el campo. De estas fincas de menos de 5 has., el 53% tienen una tenencia precaria del suelo que habitan (no han terminado de pagar su tierra, o son ocupantes, o la usan bajo diversas formas de aparcerías y medierías). Son algo más de 45 mil las unidades familiares que están al borde mismo de la descampesinización (unas 315 mil personas) ya que no tienen seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan, no tienen instrumentos de labranza como no sean el machete y la azada, y no tienen capacidad de contratar mano de obra. Puede estimarse que son alrededor de 120.000 las unidades familiares campesinas que se encuentran en esta condición de agricultura familiar periférica, o sea, están excluidas del acceso a los recursos productivos necesarios para atender las necesidades básicas del núcleo familiar. De éstas, 45.000 no tienen condiciones reales de reproducirse como fincas productivas en el corto plazo y probablemente antes de 5 años habrán migrado a las ciudades y sus hijos habrán engrosado los actuales aproximados 70.000 jefes de familia sin tierra alguna para cultivar. Las restantes 75.000 unidades que componen este segmento periférico de la agricultura familiar, están compuestas por fincas que no tienen instrumentos de labranza suficientes y que tienen limitadas sus posibilidades de cultivo a la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar, aún cuando hayan tenido la posibilidad de asegurar jurídicamente la tenencia del lote. La integración

de estas unidades familiares a un proceso que conduzca a la fase transicional debiera ser una meta prioritaria en un plan estratégico de desarrollo rural para el Paraguay.

El segmento que puede considerarse en transición productiva de la agricultura familiar campesina está compuesto por unas 140.000 unidades, dentro del cual un sub-grupo de aproximadamente entre 40 y 60 mil familias tiene las condiciones dadas para degradarse productivamente y pasar al segmento periférico, ya que tienen una tenencia precaria del suelo que explotan, no cuentan con los mínimos instrumentos de labranza ni contratan mano de obra, de lo que se deduce sus limitaciones para mejorar los niveles de productividad o expandir el área de siembra. Probablemente este sub-grupo pertenece a las unidades familiares que tienen entre 5 y 10 hectáreas. Paralelamente a éstos existe un subgrupo, probablemente de entre 15 y 20 mil familias, cuya seguridad sobre la tierra, la disponibilidad de herramientas y maquinarias más adecuadas y la contratación temporal y hasta permanente de mano de obra extrapredial, hace suponer que con apoyos diferenciados y adecuados podrían adquirir un nivel de capitalización que las ubicaría -sin mucho esfuerzo económico- en el segmento de la agricultura familiar consolidada. El resto del segmento, está constituido por un subgrupo de aproximadamente 70 mil unidades familiares que se encuentran en una situación intermedia con respecto a los anteriores dos subgrupos: tienen seguridad sobre la tierra, pero no siempre el instrumental productivo adecuado ni la posibilidad de ampliar la capacidad de trabajo familiar. Un plan nacional de desarrollo rural debiera enfocar, también con prioridad, la atención económica, productiva y social a este segmento importante e intermedio de la agricultura familiar paraguaya.

En el segmento que podría definirse como consolidado de la agricultura familiar, compuesto por aproximadamente por unas 45 unidades familiares, pueden apreciarse muy claramente dos subgrupos relativamente bien diferenciados. Por un lado, uno claramente capitalizado; con tenencia segura implementos y herramientas de tracción mecánica y con mano de obra contratada en forma permanente, compuesto por unas 6 mil unidades familiares (probablemente agricultores farmers de los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Kanindeyú y Caaguzú principalmente), y por otro un sub-grupo, también con un número aproximadamente igual de unidades familiares, que no tienen la seguridad sobre su tierra, que ni contratan personal externo y que tampoco cuentan con implementos e instrumentos adecuados. Quizás muchas de estas fincas sean reservas de tierra de comerciantes de ciudades, o predios de vacaciones, o tierra por algún motivo subutilizadas. El resto, constituido por aproximadamente unas 30 mil unidades familiares tienen herramientas adecuadas (aunque no necesariamente modernas), contratan mano de obra de acuerdo a sus necesidades, principalmente en forma temporal y gozan de seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan. Las unidades que componen este segmento de la agricultura familiar paraguaya pueden, en su mayoría, financiar los servicios básicos que necesitan para elevar su productividad, expandir su área y diversidad productiva y mejorar una inserción, de por sí ya existente al mercado.

En términos generales, el análisis del Cuadro permite extraer las siguientes conclusiones:

- i. El hecho que exista casi un 30% de unidades familiares que no disponen de seguridad jurídica sobre la tierra, es un llamado de atención acerca de la necesidad de mejorar, agilizar y encarar con prioridad ajustes jurídicos e institucionales que permitan la regularización de la tenencia. A estas casi 90 mil fincas hay que agregar otras aproximadamente 30 mil que están compuestas por más de una forma de tenencia, en su mayoría, predios menores, que se verían

jurídica y productivamente beneficiadas por una ley de usucapión actualizada e implementada con criterios administrativos ágiles.

ii. De los datos analizados se desprende la gran importancia que tiene este estrato de la agricultura familiar para la generación de empleo rural: son aproximadamente 100 mil las fincas de menos de 100 hectáreas las que contratan mano de obra sobre bases temporales y entre 20 y 25 mil las que ofrecen empleo permanentemente. La implementación de un plan de desarrollo de la agricultura familiar eficientemente encarado, permitiría aumentar notablemente la demanda de empleo rural a partir de la diversificación productiva, ampliación del área subutilizada del predio y la capitalización de los mismos a través de actividades de transformación.

iii. Debe hacerse notar igualmente, el enorme déficit de la agricultura familiar paraguaya en materia de disponibilidad de herramientas, implementos y maquinarias para encarar planes productivos integrados, eficientes y competitivos.

4. El campesinado como actor social

4.1 Antecedentes

El Paraguay se halla atravesando desde 1989 un período de liberalización política, que ha tenido, entre otros varios cambios, una fuerte repercusión en la capacidad de diferentes grupos por articular sus demandas sociales. Entre ellos, las organizaciones de los pequeños productores rurales han venido jugando en estos últimos siete años un rol notablemente activo peticionando sus varias y complejas reivindicaciones, la mayoría de ellas saturadas de un fuerte componente político: la demanda por tierra, por precios justos para los productos agrícolas y otras varias, se encuentran sacudiendo las bases de un sistema productivo basado hasta hoy en el dominio de la gran propiedad y en el control de los recursos por parte de grupos económicos poco dispuestos a revisar un modelo de desarrollo particularmente excluyente en lo social.

Así pues, mientras se vive un clima de libertades políticas amplias, se puede percibir simultáneamente, un importante proceso de marginación de amplios sectores de la población del país del acceso a los bienes y servicios básicos, así como del sistema de toma de decisiones, aún en aquellas esferas en que estos sectores poblacionales pasan a ser sujetos de programas y proyectos de desarrollo.

Las más de 250.000 familias de pequeños productores rurales con menos de 20 has. del país es quizás el grupo social que de manera más notoria ha estado excluido de estos programas gubernamentales que intentan propiciar el desarrollo rural. participativo de la pequeña agricultura campesina”.

Diversos estudios existentes han resaltado la importancia y necesidad de tomar en cuenta la participación de las organizaciones campesinas para la implementación de programas y proyectos de desarrollo rural. Quizás las más significativas sean, la que se realizó en 1990 la FAO cuando organizó una “Misión Interagencial sobre políticas y estrategias de reforma agraria y desarrollo rural”, y la segunda, en 1992 sobre “Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Paraguay. Propuestas de políticas y estrategias” (TCP/PAR/0153). Las recomendaciones contenidas en los documentos finales de ambas misiones, en la práctica, no han sido tomadas en cuenta por el gobierno, razón por la cual se creyó importante insistir sobre un tema de importancia central para promover el desarrollo rural, en un momento en que, superados ya las dificultades iniciales de todo proceso de transición, pasan a tomar preeminencia en la escena nacional los problemas vinculados a la superación de la pobreza y a la generación de empleo productivo.

Esos y otros estudios, señalaban varios obstáculos a la participación campesina que hoy siguen teniendo plena vigencia. Entre ellos, la falta de una línea clara en la política gubernamental hacia el mismo. Se hacía mención a que, si bien existe una disposición clara de apoyar al campesinado por medio de un proceso participativo a obtener tierra, así como otros recursos productivos, hasta el momento sin embargo, no se ha implementado un programa de políticas consistente con esta posición. La Misión Interagencial apoyaba, hace ya seis años, la adopción de un modelo de desarrollo rural participativo, aunque reconocía, a la vez, la necesidad de un programa de medidas concretas para implementar este modelo.

Otro obstáculo que se señalaba era que para tornar efectiva la participación campesina, en muchas instancias del sector público se desconocía a las organizaciones autónomas y a las ONGs presentes en el agro, probablemente porque se tiene el preconceito de que el campesino es ignorante, y la pervivencia de comportamientos autoritarios que rehuyen todo cuestionamiento o confrontación de ideas. Esta situación tampoco ha variado mucho durante los recientes años pasados.

Observaban también que la participación a nivel comunal estaba y sigue estando, fuertemente limitada por el carácter vertical y concentrador de la administración agraria. Este tipo de estructura desalienta la iniciativa local dejando poco espacio para introducir todas las formas participativas para la toma de decisiones.

4.2 Instrumentos jurídicos y participación campesina

La gran mayoría de las normas jurídicas que regulan la cuestión agraria en el país son posteriores al golpe de estado de 1954 que lleva al poder a Alfredo Stroessner¹². No obstante, quizás las principales normativas estaban ya dadas para esa fecha. De todos modos, ni entre esas anteriores ni entre las que se dictaron posteriormente es posible encontrar ningún Decreto o Ley que ampare la organización de los pequeños productores para la defensa de sus intereses con excepción de la creación de las Asociaciones de Usuarios del Crédito Agrícola (AUCA) y de los Comités de Comercialización, también reguladas por un Decreto del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Más bien la legalidad vigente hasta el momento ha sido aplicada de manera represiva con el propósito de mantener bajo el perfil reivindicativo de las organizaciones de los pequeños productores agrarios. La legislación a la que echaron mano tanto el gobierno de Stroessner como los dos posteriores adolece, en efecto, de varias e importantes contradicciones. Entre las principales pueden citarse que aquellas que hacen referencia al IBR, organismo al que le otorgan un mandato legal que es extremadamente amplio, el cual se yuxtapone con el de otros organismos que se crearon desde 1963, entre ellos el MAG y el INDI. A su vez, ni la Ley Orgánica del IBR, ni otras, le dan atribuciones para cumplir tan amplio deber. "La normativa que lo rige es anticuada, contradictoria y a veces inconstitucional" (FAO:1996). Este marco jurídico no ayuda a la aplicación de políticas y acciones planificadas y coherentes para el desarrollo del sector rural y la agricultura familiar y en especial, para solucionar el problema de la concentración de la propiedad de la tierra y el acceso a ésta por parte de los campesinos.

¹² Con las siguientes importantes excepciones: la Ley s/n de 1906 que Declara Imprescriptibles los terrenos fiscales y municipales, la Ley s/n de 1909 sobre Organización Administrativa, la Ley N° 269 de 1917 que crea la Dirección de Ganadería, la Ley N° 494 de 1921 que crea la Policía Sanitaria Animal, la Ley N° 581 de 1923 sobre Defensa y Selección del cultivo del Algodón, la Ley N° 1248 de 1931 del Código Rural, la Ley N° 672 de 1924 Orgánica de la Dirección de Defensa Vegetal y Policía Sanitaria Vegetal y la Ley N° 1257 de 1932 que Reglamenta la Venta de Tierras Loteadas. Entre los Decretos promulgados con anterioridad a 1954 figuran; el N° 12.782 de 1917 por el que se reglamenta la Ley N° 269 citada más arriba, el Decreto N° 10.189 de 1941 que Organiza las Dependencias creadas por el Decreto-Ley N° 8.051, el Decreto N° 2.943 de 1944 que modifica el artículo 55 del Código Rural (FAO: 1996).

Estas y otras características del marco jurídico en referencia al sector rural¹³ formaban parte de un modelo político que se edificó sobre una fuerte estructura represiva incluso desde antes del advenimiento de Stroessner. De hecho, prácticamente desde finales de la Guerra contra la Triple Alianza no es posible encontrar en el Paraguay organizaciones campesinas de carácter reivindicativo. Hubo de esperarse hasta comienzos de la década de los `60s para que aparezcan las Ligas Agrarias Campesinas, fuertemente impulsadas por la iglesia católica. A partir de esos años emerge un movimiento campesino fuerte que no termina de consolidarse autónomamente por la violenta represión de 1976 (que produce 4000 apresamientos en todo el país, y supone la desaparición de aproximadamente 250 militantes del movimiento campesino). Recién a partir de 1980 es posible volver a percibir una reestructuración de las organizaciones campesinas que conforman el actual mapa de las mismas.

Hoy en día, existen no menos de 10 organizaciones de nivel nacional, más de treinta organizaciones regionales. El número de organizaciones de nivel local, comunal y de Comisiones Vecinales no es exactamente conocido, pero sumadas todas ellas no son ciertamente inferiores a 650. Este enorme potencial de productores organizados, aunque precariamente, representa un formidable recurso para el apoyo al fortalecimiento democrático del país, así como para su aprovechamiento para aumentar la eficacia de las acciones de desarrollo rural.

4.3 Las organizaciones campesinas y el desordenado reparto de tierras

Durante la década del cincuenta las tensiones y los conflictos sociales se acrecentaron. Una parte importante de ellos tenía como trasfondo los problemas de la tierra, especialmente en la Región Oriental. El Estado, una vez que identificó las causas y las implicancias de la cuestión decidió impulsar un vasto programa de colonización. Para esto y la creación de las necesarias obras de infraestructura, el Estado empezó a recibir los primeros préstamos extranjeros destinados a la creación de caminos, especialmente de aquellos que conectaban las nuevas zonas de colonización con los principales centros urbanos y comerciales del país.

Desde este período ya se perfilaron las dos grandes modalidades de colonización de las últimas cuatro décadas. Por un lado, la colonización espontánea y de otra la programada. Durante el primer período la más importante fue sin duda la primera, llevada a cabo principalmente por los propios campesinos desarraigados a través de invasiones a los latifundios. La estrategia del Estado fue controlar que los conflictos no impactaran las bases de su sistema de dominación, recompensando debidamente a los latifundistas y haciendo que los grupos campesinos ingresaran a ampliar sus bases clientelísticas. Tomando en cuenta el total de fincas asignadas entre fines del 50 y el final de los 80, la cantidad de lotes distribuidos comprende aproximadamente el 85% del total actual.

Las ocupaciones de latifundios se reiniciaron desde 1982 volviéndose más frecuentes durante los últimos 7 años. En respuesta a esta conflictiva demanda campesina y al propósito de atender la situación de los asentamientos espontáneos constituidos en períodos precedentes, el IBR continuó asignando lotes durante gran parte de la década pasada. Así, entre 1983 y 1987 distribuyó aproximadamente unos 11 mil lotes. Sin embargo, la respuesta del IBR no respondía solamente al

¹³ Que son también ampliamente discutidas por Brítez (1996).

propósito de atender el reclamo campesino, sino y quizás principalmente al propósito político de fortalecer el prebendarismo. Según datos publicados por el IBR, en ese período la asignación de lotes ganaderos se incrementó de manera importante, modalidad que encubría la distribución de la tierra a partir de mecanismos ilegítimos (**Galeano y Barrios: 1990**).

Algunas de las experiencias que pueden extraerse de los modelos de asentamiento implementados por la política de colonización indican que, teniendo en cuenta los objetivos generales que orientaron dicha política, sólo parcialmente se pudo cumplir con el cometido de descongestionar las áreas minifundiarias antiguas. El proceso de reconcentración fundiaria continuó a pesar de la colonización. En cuanto al objetivo más propiamente económico, los resultados fueron todavía más negativos ya que una proporción cada vez mayor de campesinos beneficiarios se vio impactada adversamente por el proceso de diferenciación socioeconómica, expresada en la subdivisión interna de los lotes originariamente adjudicados.

Desde el punto de vista de la organización social y política los resultados tampoco fueron positivos. Uno de los factores que limitó fuertemente la práctica de las relaciones vecinales o comunitarias campesinas fue el modelo de asentamiento adoptado. Así, la forma de apropiación del espacio (el diseño cuadrículado) impedía el contacto dinámico entre vecinos. En los casos, como en Choré, donde se implementó el modelo nuclear, la integración comunitaria fue más alta y pudieron recrearse relaciones de cooperación y ayuda mutua. No obstante, los escenarios existentes en los ámbitos de los poderes locales constituidos en los núcleos de colonización y de sus entornos más inmediatos no son los más apropiados para favorecer la participación de los campesinos y sus organizaciones.

El modelo de asentamiento contribuyó también para el mal manejo de los recursos naturales y la no preservación del medio ambiente (entre ellos, la mala distribución de los suelos según sus aptitudes productivas y de los recursos hídricos). Estos mismos problemas se expresaron a nivel de finca. Si a esto se agregan los condicionamientos provenientes de prácticas productivas y tecnológicas no conservacionistas, resultan comprensibles los cuadros generalizados de empobrecimiento del suelo y de todo el medio ambiente.

4.4 Los tipos de organizaciones campesinas

Existen diferentes criterios para clasificar los varios tipos de organizaciones hoy existentes (tamaño, antigüedad, filiación de origen, etc.). Lo que se presenta a continuación es un intento preliminar de tipología en el que se han tomado dos de esos varios criterios posibles. El del alcance o ámbito geográfico de actuación, y el tipo de reivindicaciones que son priorizadas. No fue posible hacer una cuantificación ni un listado de cuántas y cuáles caen en cada una de las categorías. Como toda tipología tiene un valor puramente descriptivo.

Las organizaciones nacionales son normalmente federaciones o confederaciones de organizaciones regionales, e incluso de algunas de nivel local. La más importante sub-división dentro de esta categoría es la que las discrimina entre organizaciones de campesinos que tienen tierra, y la de campesinos sin tierra. Existen aproximadamente 8 federaciones nacionales de campesinos con tierra, 2 de campesinos sin tierra y 1 confederación.

Las organizaciones de nivel **regional** tienen su ámbito de acción normalmente acotado a una parte de un Departamento, o a lo sumo a partes de dos Departamentos. Estas pueden también sub-dividirse en dos tipos. Las regionales que podrían denominarse “autónomas”, y las coordinaciones departamentales. Sin un nivel alto de precisión puede estimarse en no menos de 20 las organizaciones regionales autónomas, y en 10 las coordinaciones departamentales de organizaciones campesinas efectivamente en vigencia a mediados de 1996.

Las organizaciones de nivel **local** operan geográficamente en una o a la sumo 2 o 3 “compañías”¹⁴ vecinas. Puede darse una variante en la que una organización local extiende su ámbito de acción al realizar tareas conjuntas con otra organización local vecina. En ese caso se habla de “organización zonal”. Hay tres formas organizativas principales a nivel local. La primera es la de los Comités de Producción, que como su nombre lo indica, están orientados a la promoción de las actividades directamente vinculadas al proceso productivo. La segunda es la de las Comisiones Vecinales, que tienen como única función la obtención o legitimación de ocupaciones de tierra. La tercera es la de las Comisiones de fomento rural (“pro-escuela”, “pro-camino”, etc.) que en algunos casos puede ser permanente y en otros simplemente se constituye para la solución de un problema puntual que cuando es resuelto desaparece.

En cuanto a las reivindicaciones priorizadas, la clasificación es mucho más difusa, ya que en la mayoría de los casos todas las organizaciones atienden, de alguna u otra manera, diferentes tipos de demandas. No obstante, a los puros efectos descriptivos es posible hablar de organizaciones que priorizan las reivindicaciones socio-políticas, como es el caso -por su naturaleza- de la mayoría de las organizaciones de alcance nacional.

Están por otro lado, aquellas que dan prioridad a las reivindicaciones económico-productivas. Estas son principalmente regionales y son las que en mayor medida han crecido en número en los últimos años, en buena medida debido al apoyo casi exclusivo que las ONGs y la cooperación solidaria internacional les presta.

Otro grupo importante de organizaciones tiene como principal reivindicación la obtención de tierra para sus asociados. Existen dos organizaciones de nivel nacional con esta prioridad, las demás son casi todas de nivel local, aunque es posible encontrar también algunas organizaciones regionales en esta categoría.

La gran mayoría de las organizaciones sin embargo, tienen reivindicaciones mixtas, vale decir, reivindican tanto demandas socio-políticas como económico productivas o la tierra. Estas pueden ubicarse tanto al nivel nacional, regional, departamental o local.

Finalmente están aquellas organizaciones de mujeres y de jóvenes, de constitución más reciente, que pueden operar tanto a nivel nacional, como regional o local.

¹⁴Las compañías, son pequeños caseríos rurales compuestos normalmente por no menos de 20 viviendas y no más de 80. En algunos casos, una compañía relativamente extensa puede estar subdividida en “barrios”.

4.5 Percepciones y comportamientos sociales y políticas de las Ocs

a. Sobre los problemas principales del país

En lo inmediato, evidentemente el problema de mayor magnitud e impacto es la falta de tierra, problema que afecta principalmente a los jóvenes. Se menciona igualmente que el crecimiento de la familia plantea situaciones extremadamente graves (referidas a la alimentación, salud y otros). La juventud campesina hoy en día ya no tiene tierra ni forma de mantener a la familia, por otro lado "no tiene la capacidad de vincularse con la otra cultura, la urbana" de manera a poder ingresar al único mercado de trabajo que le resta, este hecho se retrata en la inexistencia de escuelas técnicas que le permitan una mínima profesionalización. Al no haber rentabilidad en la explotación agrícola ni oportunidades laborales en la ciudad, las alternativas pasan a ser bastante dramáticas.

Los problemas con que se ve acosada la sociedad campesina son muchos y complejos, pero el principal tiene relación con el funcionamiento de la economía (recesión, bajos precios, falta de oportunidades laborales y otros) y con la falta de tierra. Habiendo trabajo y tierra hay producción e ingreso y con eso, las demás necesidades pueden cubrirse. Los líderes consultados afirman que estos son los dos problemas centrales y que los mismos se encuentran detallados en los 21 puntos del petitorio presentado por los campesinos al gobierno con motivo de la Marcha del día 15 de marzo de 1996 (ver Anexo).

De una importancia similar es el problema referido a la cobertura y calidad de la educación a la que pueden acceder los niños y jóvenes rurales. Consideran los líderes consultados que la pertinencia de los contenidos educacionales es fundamental para poder encontrar otras formas de subsistencia, mediante la adquisición de habilidades para insertarse a un mercado de trabajo cambiante. Por otro lado, los actuales contenidos educativos desvalorizan el trabajo y el conocimiento campesino.

En cuanto a los problemas nacionales que afectan al campesinado figura también el de aquellos que afectan a la producción. En este momento, según la percepción de los líderes campesinos, el sistema económico está diseñado para beneficiar a los grandes empresarios agrícolas, agroindustriales y a los latifundistas. Este hecho hace que el pequeño productor rural no tenga ninguna posibilidad de desempeño satisfactorio en el MERCOSUR, sobre todo teniendo en cuenta, que en los otros países, este segmento de productores está siendo ayudado de diferentes maneras. Por otro lado, no se vislumbra que el gobierno esté encaminándose hacia la formulación de un tipo de desarrollo alternativo, con lo cual el campesinado se enfrenta a una situación de no vislumbrarse salidas en el corto y mediano plazo.

De cara a esto, se puede constatar un crecimiento de la acción de las organizaciones campesinas para acompañar el desarrollo productivo de sus bases teniendo en cuenta las características de cada zona o Departamento, así como las acciones reivindicativas también son planteadas de acuerdo a las características de la ubicación geográfica de las bases organizadas. Esto hace que las organizaciones deban dividir sus esfuerzos en dos frentes; el productivo y el reivindicativo.

Otro problema de alcance nacional percibido como grave es el de la deforestación masiva que se constata en la región Oriental del país. Concretamente, puede observarse un proceso

continuo de destrucción del monte para expandir el área de pastos cultivados para la ganadería, lo cual produce un daño irreparable en los sistemas ecológicos. Este problema para el cual el gobierno no está dando ninguna respuesta atinada tiene -según los líderes- un impacto particular sobre los jóvenes, ya que les reduce las posibilidades de conseguir tierra, por lo demás es una actividad que no genera fuentes de trabajo.

En líneas generales, se percibe que existen varios problemas graves a los cuales la actual política económica no reacciona. La emigración del campo a las ciudades para conseguir trabajos denigrantes y mal pagados es un efecto de esa política económica que pone a los campesinos en una situación de completa marginación. Esto es lo que explica las continuas movilizaciones. Los campesinos estiman que es imperativo que el gobierno tenga una visión sobre qué hacer ante esta situación. Según ellos hace falta un Plan de Desarrollo Rural que encare con prioridad el tema de la tierra y de los precios agrícolas de modo a evitar la emigración. De seguirse sin un Plan los problemas agrarios necesariamente van a agudizarse. Enfatizan que no existe una política agraria sino una política de fomento de la agroexportación que estimula el cultivo de productos que no están destinados a satisfacer las necesidades de la población.

Además los proyectos de Desarrollo Rural no llegan a destino, son proyectos que se diseñan en las oficinas y que no se adecúan a las necesidades, problemas y realidad de la gente. De esta manera tampoco contribuyen realmente al desarrollo.

De manera general los cambios externos, según los entrevistados, han sido en dos direcciones. En el aspecto político, se aprecia una mayor libertad de expresión y de reunión. No obstante este mejoramiento general, persiste la división entre los campesinos, la desconfianza hacia las autoridades y aparecieron divergencias ideológicas, resultado de la excesiva partidización de la política en el campo.

En el aspecto socioeconómico, las condiciones de vida se deterioraron sensiblemente, tanto en lo referido a los precios de intercambio, condiciones encontradas en el mercado laboral extrapredial, como en relación al aumento de las familias campesinas sin tierra en el vecindario de las comunidades en donde las organizaciones están presentes. En este mismo sentido, como ya se ha mencionado, se considera que la intensidad de la emigración ha aumentado.

En cuanto a la percepción que tienen las organizaciones campesinas sobre el proceso económico a nivel nacional se extrajeron opiniones puntuales que hacen relación, en primero lugar, al contrabando. En opinión de los líderes campesinos, el contrabando de ingreso de mercaderías de origen agrícola ha tenido como resultado la quiebra de la producción campesina que no puede competir con calidad ni precio contra dichos productos. A su vez, el contrabando de salida, de madera y ganado vacuno principalmente al Brasil, ha perjudicado directamente a la sociedad campesina por el impacto que tienen sobre la deforestación y la ocupación de tierras potencialmente al alcance de los sin tierra. Indirectamente, incide en la disminución de ingresos al fisco lo que después tiene repercusión también sobre ellos, en la disminución del gasto social. Vinculado al tema del contrabando apuntan el impacto negativo que tiene la corrupción sobre la economía en su conjunto. No obstante, a criterio de los campesinos la corrupción es un detalle, comparada con los muy nocivos efectos del modelo económico.

En efecto, todos los líderes consultados están de acuerdo en opinar que en lo económico residen los principales problemas del país. El gobierno mantiene y defiende un modelo de relaciones económicas y -a sus ojos- no se preocupa del desarrollo. Las actuales políticas de ajuste estructural de la economía están causando un verdadero desastre a nivel de la sociedad campesina.

Con respecto a la implementación del MERCOSUR, existió también unanimidad en considerar que, en primer lugar, la mayoría del campesinado no sabe de qué se trata, y en segundo que dicho proceso de integración garantizará exclusivamente el crecimiento de las grandes empresas. El libre tránsito de mercaderías que ya empezó a implementarse va a causar un perjuicio adicional que se agregará al causado por el contrabando. Los campesinos no se sienten en condiciones de poder competir si se mantienen las cosas como están. En su opinión, con el MERCOSUR “se va a legalizar el contrabando” y el mercado interno va a seguir copado por productos importados, sin capacidad de competir en él. A criterio de ellos, la economía campesina desaparecerá más rápido con la completa puesta en vigencia de las cláusulas del Tratado de integración. Señalan que la ignorancia del pueblo con respecto a los alcances del MERCOSUR es de hecho buscada por el gobierno, de esa manera se disminuye el nivel de opiniones y participación de los afectados.

Otro aspecto del proceso económico que resulta particularmente perjudicial para los intereses de la sociedad campesina es la política de precios implementada por el gobierno. Política que se basa en la intervención de acopiadores e intermediarios, que son quienes a fin de cuentas establecen los precios pagados en finca a los productores. Si a esto se suma la inexistencia de una política de créditos y de líneas de financiamiento para la diversificación productiva, puede apreciarse la magnitud de la desesperanza campesina. Está a su vez en puerta, el inicio de un proceso de privatización y terciarización de los servicios al campesinado, lo cual -creen ellos- va a acumular consecuencias negativas sobre el pueblo.

El resultado de todos estos factores vinculados al proceso económico es la miseria creciente del campesinado, los niños van cada vez menos a la escuela, aumenta la delincuencia en gran parte alimentada por ex-campesinos, cada vez hay más gente que quiere vender su lote que instalarse en zonas rurales (especialmente en Alto Paraná), hay una sensación generalizada de inutilidad de la propia producción agrícola, un fuerte avasallamiento de los medios de prensa. En fin, opinan que sin tierra no hay salidas, y si tienen tierra no vale la pena producirla. Los únicos agricultores exitosos, en su opinión, son los que producen en grande para la agroexportación, grupo del cual están excluidos los pequeños productores.

A los factores de carácter económicos arriba mencionados, deben agregarse otros, más de tipo políticos, pero que afectan el desenvolvimiento de la economía, en particular los conflictos entre los mismos grupos de poder que pugnan por distinto tipo de políticas.

Ante esta situación el campesinado organizado opina que lo más importante es la unidad estratégica de acción. A criterio de algunos de los líderes consultados, las organizaciones campesinas deben aconsejar a sus bases a no vender su tierra y a diversificar su producción. Esta es la única estrategia de subsistencia posible en este momento, a la luz de los problemas y procesos económicos por los que atraviesa el país.

b. Sobre la acción del gobierno y sus instituciones en materia de desarrollo rural

Las apreciaciones recogidas en relación a este punto hacen relación a la deficiente cobertura de los servicios y prestaciones públicas básicas. Se apuntó ya el problema referido a la cobertura y calidad de la educación que hace relación al Ministerio del ramo. Agregan además que hay mucha politización, así, los rubros escolares están -según ellos, controlados por una de las listas de las internas del partido colorado, la electrificación por otra. Estiman que las agencias gubernamentales son inoperantes, que es más lo que se consigue por vía del partido colorado que por las vías administrativas normales. Por otro lado, consideran que la gestión del IBR no es buena ya que no hace más para que el campesino pueda tener tierra y con mucha frecuencia dicen, en terreno, que no saben qué hacer ya que al no tener un Estatuto Agrario, tienen poco margen de decisión. Los campesinos consideran que esto es más bien una excusa.

En cuanto al MAG, consideran que los servicios de extensión agropecuaria deben adaptarse a las necesidades de un esquema productivo diversificado. Se señala al respecto que los técnicos de la DEAG llegan hasta sus chacras pero que muestran un alto grado de irresponsabilidad; básicamente, no hacen su trabajo y llegan con técnicas inadecuadas. No aportan lo que los campesinos necesitan, ya que sólo se dedican a la producción del algodón. Consideran que la privatización o “terciarización” de los servicios de asistencia técnica los va a perjudicar aún más.

Ocurre lo mismo con la asistencia crediticia, los técnicos del BNF no hacen su trabajo y además le cobran al campesino Gs. 15.000 (U\$ 8) por la visita domiciliaria. Por lo demás los créditos son inoportunos, no hay préstamos a largo plazo y los intereses son altos (33% anual al momento de la consulta). Lo mismo sucede con los préstamos del CAH: son préstamos muy pequeños y con intereses altos, según testimonio de los campesinos. La falta de créditos debilita enormemente al campesinado, ya que no solamente no puede invertir sino que, como de todas maneras necesita crédito, lo toma a tasas usurarias y termina debiendo mucho, ya que los comerciantes dan crédito pero en mercaderías pero ellos tienen que devolver en efectivo. Consideran que el crédito bancario va casi en su totalidad al sector comercial ya que tiene una tasa más rápida de recuperación. Esto hace que los beneficios terminen siendo apropiados por una minoría, de por sí ya privilegiada.

Con respecto al MAG se constata además otra gran deficiencia, que es la referida a la comercialización. Según los campesinos esta institución no destina recursos para ampliar los mercados para la producción campesina. Estos problemas se sienten con mayor rigor en aquellas áreas de asentamiento campesino alejadas de centros urbanos importantes y deficiente infraestructura vial como es, por ejemplo, el caso del Departamento de Concepción. En zonas como ésta, los campesinos pueden diversificar algo su producción pero al momento de comercializarla no hay ubicación. A su vez, el precio del algodón es bajo y no alcanza a cubrir los costos de producción.

Consideran que los servicios que más debe mejorar el gobierno son los del crédito y la comercialización (la asistencia técnica por último no importa tanto, ya que algún conocimiento tiene el campesino sobre producción), ya que sin ellos es imposible salir adelante.

Las instituciones gubernamentales, a criterio de los campesinos, actúan de acuerdo a su interés y no de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios. Por lo demás, los servicios a la agricultura campesina están políticamente condicionados (de acuerdo al testimonio de alguno de ellos, si un campesino está en la lucha campesina, los técnicos del gobierno ya no lo invitan) y terminan disolviendo a las organizaciones y liderazgos comunitarios. Además de este sesgo, observan que la mayoría de las instituciones gubernamentales tienen los recursos para realizar un buen trabajo pero no hacen nada. En los últimos tiempos se nota un poco más de movimiento, pero lo poco que hacen no sirve de mucho. Para que trabajen hay que controlarlos, dicen. En términos generales, puede apreciarse que los líderes de las organizaciones campesinas descalifican la acción de las instituciones gubernamentales que deben atender al sector.

De acuerdo a ellos, para que la actuación del gobierno mejore se deben encarar con prioridad las siguientes acciones:

- a. Fijar precios seguros para la producción agrícola. Estables y justos. Se solicita igualmente una participación campesina en la fijación de los mismos.
- b. Acelerar el proceso de legalización de la ocupación de las tierras en los asentamientos.
- c. Intensificar el proceso de electrificación rural (trifásica) que permita la micro-agro-industrialización.
- d. Construcción de depósitos estatales de acopio en cada comunidad, de manera a poder competir en igualdad de condiciones con los acopiadores.
- e. Crear líneas de crédito blando y a largo plazo.
- f. Creación del seguro agrícola para casos de pérdida de la producción por problemas climáticos.
- g. Participación en los consejos que dirigen los proyectos de desarrollo rural.

En relación a las vinculaciones de las organizaciones con instituciones externas pudo observarse que si bien, en general existen, las mismas no son lo suficientemente frecuentes como hubiera hecho pensar el nivel organizativo alcanzado. De la información recogida puede deducirse la tendencia a que estos contactos se vuelvan más frecuentes cuando la organización es grande y ha alcanzado un cierto nivel de madurez.

Entre las instituciones del sector público, como era de esperarse, los interlocutores más frecuentes son el MAG y algunas de sus dependencias (principalmente el SEAG) y el MSPyBS. Un factor que desestimula el contacto con agencias del sector público es la escasa credibilidad hacia éste. Se señaló que casi nadie cree al personal del sector público en varias zonas, pero que en otras, cuando esta credibilidad no se ha perdido se realizan algunos trabajos conjuntamente. La pérdida de confianza se refiere tanto a la orientación política de los extensionistas como a sus orientaciones técnicas ya que propugnan el uso de técnicas productivas que los campesinos han aprendido a desvalorizar (caso de uso intensivo de insecticidas y otros).

En otros aspectos, se mencionó la escasa predisposición gubernamental a apoyar el fortalecimiento de las OCs como en el caso de Paraguarí, departamento en el cual una organización que mantiene contacto con unas 150 Comisiones Vecinales expresa que ellas habían manifestado el deseo de integrarse en una coordinadora departamental. En esta ocasión, se solicitó el apoyo al Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Proyecto Paraguarí. Las reuniones iniciadas con este último fueron interrumpidas por el MAG, a cuyos directivos no les interesa e impidieron la

formación de una Federación de Organizaciones Campesinas del IX Departamento. Fue en esta ocasión que los líderes campesinos plantearon a una ONG local un apoyo y asesoramiento, pero los recursos institucionales de ésta tampoco permitió dar una ayuda significativa. En este caso hay un gran potencial organizativo y humano que se ha desperdiciado por la obsecuencia ideológica de los organismos públicos.

En cuanto a las iniciativas de diálogo y contacto entre las organizaciones campesinas y el gobierno los campesinos consultados afirman que la apertura al diálogo se dió después de la constituyente (mediados de 1992). En esa oportunidad sin embargo, muchos altos funcionarios gubernamentales y líderes de partidos políticos tradicionales anularon y frustraron las iniciativas campesinas. Es evidente que los partidos políticos, y sobre todo el oficialista, no tienen el tema campesino en sus agendas. Lo que se vió en años subsiguientes es más bien el aumento de las persecuciones.

Por su parte, las organizaciones campesinas dialogan con el gobierno pero no se ve el fruto concreto de tales mesas de negociación. El gobierno promete que tomará determinadas providencias pero en la práctica, continúan las persecuciones y cada vez hay más problemas por solucionar. El gobierno usa la estrategia de ganar tiempo para seguir afianzando el sistema, mostrando una aparente actitud dialoguista pero no implementando ninguna de las promesas hechas. La negociación tal como ha sido planteada hasta el momento parece no tener mucho futuro. Parece claro que el Presidente de la República no tiene suficiente base política ni social para manejar la situación, incluso parece no tenerla para gobernar.

Quizás el ejemplo más claro de la inoperancia gubernamental en materia de respuestas a las demandas campesinas, haya sido el resultado obtenido con el petitorio de los 21 puntos presentados por la MCNOC (ver Anexo) durante la marcha campesina del 15 de marzo de 1996: a muchos de ellos el gobierno no pudo responder, a otros ni siquiera dio respuesta. De esto hay que aprender a hacer pedidos realistas, sólo así se podrá forzar a su cumplimiento. Los líderes consultados opinan que si va a haber negociación, ésta debe ser sobre cosas concretas, prioritarias y que puedan cumplirse, de otra manera a lo único que se expone el movimiento campesino es a un gran desgaste y a una pérdida de credibilidad de sus dirigentes.

c. El movimiento campesino paraguayo ante el MERCOSUR

Los pocos trabajos de reflexión sobre los impactos del MERCOSUR sobre el campesinado (FNC/BASE-IS:1992; CIPAE/BASE-IS:1992) inducen a pensar que por un lado, sus efectos se entremezclan hasta no poder diferenciarse en aquellos que fueron provocados por las políticas de ajuste implementadas para contrarrestar la crisis recesiva y el pago de los servicios de la deuda externa, a la postre, estas medidas tendieron a fortalecer la hegemonía del capital financiero y agroexportador en el conjunto de la economía. Con el MERCOSUR se espera aún un mayor fortalecimiento del poder de estos grupos. Por otro lado, en lo referido a la reducción y desaparición posterior de los aranceles entre países de la región, no agregará nada nuevo para el campesino paraguayo, que ha visto destruidas las posibilidades de gran parte de su producción alimentaria para el mercado urbano nacional por la aparición y expansión del contrabando, desde hace ya al menos 2 décadas. En estas condiciones, el MERCOSUR operaría en la misma dirección

que la que se tiene por el efecto combinado de los dos procesos anteriores, en todo caso, con impactos puntuales sobre algunos rubros como la caña de azúcar, el arroz, el trigo cuya desaparición se prevé.

Las respuestas obtenidas pueden resumirse en tres; falta información, son pesimistas y el planteamiento de algunas salidas.

- i. De manera generalizada, todas las organizaciones afirman tener poca información sobre lo que es el MERCOSUR y tiende a percibirse como algo amenazante. De manera unánime los líderes consultados han solicitado cursos a través de los cuales ellos puedan tener una idea más completa de lo que es y sobre todo de la forma como les afectará. Una sugerencia que se desprende de esto es la de que las ONGs trabajando más de cerca con cada OC, capacite a sus promotores para que éstos a su vez estén en condiciones no sólo de explicar los alcances del Tratado sino también el contexto internacional y nacional en el cual será implementado.
- ii. En general, las reacciones ante los efectos que tendrá el MERCOSUR sobre el campesinado, fueron negativas. De modo específico, ellos estiman que los principales beneficiados van a ser los empresarios, los grandes productores y los latifundistas y que son pocas las posibilidades que los pequeños campesinos puedan reunir las condiciones para volverse competitivos con la producción brasilera y argentina. Opinaron igualmente que este Tratado va a agravar aún más la situación creada por el contrabando, que impidió la venta de la producción tradicional campesina. No es extraño así que uno de los 21 puntos del petitorio campesino de la marcha sobre Asunción de marzo de 1996 haya incluido el retiro del Paraguay del MERCOSUR.
- iii. En cuanto a las condiciones que debiera tener la producción campesina para hacer frente al MERCOSUR se han mencionado varias. Por un lado, el fortalecimiento de las actuales organizaciones y un programa intenso de capacitación, estos dos requerimientos son percibidos como indispensables para el logro de los demás: la diversificación de la producción, diversificación selectiva en base a las capacidades internas de la organización y la existencia de mercados: elevando el nivel de calidad de la producción, para lo cual es indispensable la adquisición e incorporación de tecnología, nuevos programas y mejor adaptados de asistencia técnica y, sobre todo, un efectivo apoyo crediticio. Por otro lado, se mencionó que las organizaciones debieran hacer un esfuerzo serio y sostenido para establecer contactos con organismos públicos para que sean ellos los proveedores de los requisitos antes enunciados. En particular, se vio necesario poder negociar con el gobierno programas planificados de diversificación productiva.

d. Una escisión difícil de componer: campesinado y partidos políticos

En relación a las vinculaciones que se establecen con los partidos políticos las alusiones recogidas se centraron en el Partido Colorado. En particular se señaló, que los caudillos partidarios locales apelan al carácter de correligionario de líderes y miembros de base de OCs para desprestigiar el trabajo tanto de dichas organizaciones como el de las ONGs que los apoyan, lo cual crea un ambiente, en general, poco propicio para mantener relaciones claras y diálogos francos

entre estas últimas y el partido. Sólo en contadas ocasiones las OCs y ONGs han logrado mantener relaciones de respeto mutuo con el partido colorado a nivel local.

Los líderes consultados no dudaron en opinar que los partidos políticos tradicionales, especialmente el partido de gobierno manejan los entes públicos y sus recursos de manera interesada, lo cual refuerza el carácter prebendario de los servicios que llegan al campesinado. Con la inauguración de obras, por ejemplo, se hace proselitismo partidario. Por otro lado, a nivel de las comunidades campesinas, la mayoría de la población rural no entiende los objetivos y conoce menos aún las propuestas de los partidos políticos, pertenecen a un determinado partido político “por herencia”. No hay ningún tipo de conciencia ni adhesión informada a ellos, de este tipo de pertenencia esperan sí, algunas migajas bajo la forma de prebenda. No se examinan las propuestas, se sigue a alguien por fanatismo. En esta medida puede afirmarse que existe una relación alta entre el nivel de influencia de la política y el nivel en que aumentan las necesidades. A criterio de ellos, el Partido Colorado tiene su ancha base social en el campo en esto. El incumplimiento de los partidos tradicionales ha llevado a que en este momento, la gente nueva, los políticos de partidos no tradicionales tengan más seguidores. No obstante, se puede afirmar que en el campo existe un alto nivel de despolitización.

Es moneda corriente el que los políticos usen al campesinado como “votero” de acuerdo a sus necesidades electorales, asimismo, no es infrecuente que los partidos tradicionales traten de captar y cooptar a líderes campesinos en su afán proselitista, cuando esto sucede los líderes se desprestigian ante su organización, pero mediante el ofrecimiento de puestos y salarios logran neutralizarlos, esto ha ocurrido incluso con partidos parlamentarios no tradicionales, de ahí que pueda inferirse que los políticos tienen una enorme deuda acumulada con el pueblo.

Esta manera de operar de los partidos políticos tradicionales trastorna el funcionamiento de las organizaciones campesinas. Se ha dado el caso (cuando las internas coloradas de abril de 1996) en que uno de los candidatos colorados haya reivindicado a los mártires de la lucha campesina en su propio provecho. Esto hace que la gente del campo se confunda. En esas mismas internas se hicieron evidentes muchas “trampas” de los partidos, sólo muy lentamente se va tomando conciencia de ellas. Lo que llevó a una mayor confusión aún fue la aparición de un partido campesino (se hace referencia al partido Paraguay Pyahu-rá de tendencia troskista), que para la mayoría de las organizaciones también ocasionó grandes trastornos, ya que detiene un proceso que estaba avanzando.

Puede afirmarse entonces que los partidos en general y los tradicionales en particular, afectan negativamente el crecimiento de las organizaciones campesinas, haciendo en algunos casos que éstas se acerquen a partidos políticos opositores. Lo que sí puede decirse con entera seguridad es que, hasta ahora los planteamientos partidarios no han favorecido al campesinado. Es muy difícil la compatibilización de aquellos con los intereses campesinos. Para ellos lo prioritario es la ambición política, para los campesinos satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, los partidos tradicionales no tienen la iniciativa de propiciar encuentros y discusiones con las organizaciones campesinas, por el contrario, las desafían con acusaciones a personas, normalmente líderes de las organizaciones. Los partidos políticos no desean ese diálogo con las organizaciones, prefieren hacer promesas que nunca van a cumplirlas. Mientras las organizaciones campesinas plantean un cambio de vida, los políticos plantean cambios de

personas. Esto hace que los campesinos no participen masiva ni activamente en los partidos políticos. A diferencia del campesinado no organizado, los que sí lo están son los únicos que tienen pistas para interpretar lo que está pasando y son los únicos que no caen en fanatismos. En este sentido, los líderes de las organizaciones están tratando de desarrollar una ideología propiamente campesina,

En un momento determinado, la iglesia creó un cierto tipo de conciencia hacia el funcionamiento de los partidos políticos pero en los años recientes esto ya no ocurre. Lo que ahora está haciendo la iglesia es más bien, atacar a los partidos de la izquierda y atajar el desarrollo político de los campesinos. Este accionar de la iglesia es también una preocupación para las organizaciones.

En síntesis, la democracia sola no es suficiente, los partidos políticos no buscan propiciar cambios estructurales que favorezcan al pueblo campesino pobre sino sólo el poder político como un fin en sí mismo.

e. Mas escepticismo que entusiasmo: la descentralización de fachada

Con respecto a la participación en las iniciativas de descentralización creadas recientemente, se pudo apreciar que los líderes campesinos de manera unánime consideran que ellos no tienen espacio político, ni en los municipios, ni en las gobernaciones. Las Juntas municipales y departamentales deciden siempre de acuerdo a su criterio, que es un criterio básicamente político. En opinión de los líderes consultados, para los integrantes de las Juntas, los problemas del desarrollo rural son problemas que competen sólo a los campesinos, por lo cual ellos no demuestran ningún interés en los mismos y tampoco los apoyan. Admiten no obstante los líderes, que estos espacios están siendo desaprovechados, pero que esta falta de interés de los campesinos por ocuparlos obedece al hecho que ahí no se atienden sus reclamos, por lo demás, no tienen a su disposición los suficientes medios y recursos como para poder asistir regularmente a las múltiples reuniones que estas instancias tienen.

Estiman que las instancias de gobierno local sólo hacen una “parodia” de participación y que las mismas no pasan de ser organismos decorativos. Esto es particularmente cierto en el caso de las Juntas Departamentales las cuales no tienen, ni poder de decisión ni presupuesto, a criterio de los líderes consultados los Gobernadores no justifican su existencia y lo único que se logró hasta ahora es aumentar el gasto público, afirman que ni siquiera tienen ideas nuevas y que lo que más hacen es reproducir los vicios con que normalmente operan los partidos políticos. En las municipales se dá quizás un poco más de participación, pero ésta no es de ninguna manera significativa. Afirman que en los documentos todo parece bien, pero que en el plano de la práctica no han significado avance alguno para promover la participación.

ANEXO. El petitorio de los 21 puntos presentados por la MCNOC al gobierno (Marzo de 1996)

1. Legalización de todas las ocupaciones.
2. Expropiación de las tierras de Antebi, Blas N. Riquelme y de todos los latifundistas de más de 5.000 has.
3. Equiparación de los precios de los productos agrícolas con los precios de consumo.
4. Fijación de los precios de los productos agrícolas antes de la siembra.
5. Abaratamiento de la energía eléctrica para el sector rural.
6. Créditos accesibles, baratos y a largo plazo.
7. Aprobación de la Ley 280.
8. Precios justos para los productos agrícolas.
9. Control de los productos agrotóxicos.
10. Prohibición de la fumigación aérea.
11. Creación de la ley de seguro agrícola.
12. Jubilación de los campesinos a los 55 años.
13. Enmienda de la Constitución Nacional.
14. No privatización de las empresas públicas.
15. Retiro del Paraguay del MERCOSUR.
16. Despartidización de las instituciones públicas.
17. Rubros para todas las escuelas y alimentación.
18. Atención para las embarazadas y los niños.
19. Construcción de hospitales con dotación de médicos, equipamientos y agua potable para el medio rural.
20. Creación de una política alternativa para los jóvenes.
21. Desmantelamiento de los aparatos represivos.

Bibliografía

- Bozzano, B. y J.H. Weik (1992) **El avance de la deforestación y el impacto económico**, Asunción, MAG/GTZ, Proyecto de Planificación del Manejo de los Recursos Naturales.
- Brítez, Digno E. (1996) **El desalojo en las ocupaciones de tierra, la violencia policial y el sistema latifundiarario vigente en el Paraguay**, Asunción, Comité de Iglesias.
- CPES (1995) **Estudio socioeconómico y de los sistemas productivos. Área del II Proyecto de Apoyo al Fondo de Desarrollo Campesino**, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, agosto.
- CIPAE/BASE-IS (1992) **Las economías campesinas ante la Integración**, Asunción, setiembre.
- Dietze, R. y otros (1992) **Hacia una política de uso de la tierra en Paraguay**, Asunción, Proyecto de Planificación del Manejo de los Recursos Naturales, GT/MAG/GTZ, 2ª Ed.
- FAO (1990) **Misión interagencial sobre políticas y estrategias de reforma agraria y desarrollo rural**, Roma, FAO/Informe N° 24, abril.
- FAO (1992) **Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Paraguay (Propuesta de Políticas y Estrategias)**, Asunción, FAO/STP/MAG, Proyecto FAO/TCP/PAR/0153, marzo.
- FAO (1996) **Legislación Agraria y Titulación de Tierras (Informe de avance, Segunda Misión)**, Asunción, Proyecto FAO/TCP/PAR/4553 de "Apoyo a la Reestructuración del Instituto de Bienestar Rural", marzo.
- FAO (1996) **Documento Técnico Final (Borrador)**, Asunción, Proyecto FAO/TCP/PAR/ 4553 de Asistencia Técnica al IBR, mayo.
- FNC/BASE-IS (1992) **Hagamos nuestra la integración. Los planteamientos indígenas y campesinos al MERCOSUR**, Asunción Federación Nacional Campesina/BASE. Investigaciones Sociales, Documento de Trabajo N° 44, setiembre.
- Galeano, Luis y F. Barrios (1990) "La colonización durante el régimen autoritario". En, Borda, D. **Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria**, Asunción, NEIKE/CEPAG.
- González Casanova, Pablo (1984) **Historia Política de los campesinos latinoamericanos**, México, Siglo XXI Ed.
- La Reforma (1884) Diario de la época.
- Palau, Tomás (1995) **La promoción de organizaciones campesinas, ONGs y la cooperación para el desarrollo**, Asunción, IAF/BASE-IS, Documento de Trabajo N° 70, mayo.

Palau, T. y M.V.Heikel (1987) **Los campesinos, el estado y las empresas en la frontera agrícola**, Asunción, BASE. Investigaciones Sociales/PISPAL.

Wolfe, Marshall (1986) **Agentes del “desarrollo”**, Santiago, ILPES, Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, LC/IP/G.35, agosto.