

José Brunstein Alegre\*

## TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA POBREZA RURAL CAMPESINA EN PARAGUAY

### INTRODUCCIÓN

El presente estudio se ha propuesto analizar algunas causas del desmejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en Paraguay. Debido al gran predominio de familias agricultoras a pequeña escala, se ha supuesto que los cambios en las condiciones de vida pueden vincularse a modificaciones en los patrones productivos de tales familias.

La agricultura familiar campesina se ha caracterizado por algunas particularidades: la producción orientada hacia rubros para autoconsumo o el mercado local; la alta disponibilidad de mano de obra familiar; y la disponibilidad de tierras cultivables. Estas características permitan que los productores agrícolas familiares contaran con una posición de relativa autonomía en los mercados de factores y productos.

Desde fines de la década del setenta, los sucesivos gobiernos orientaron la política económica hacia una mayor inserción en mercados libres y competitivos. Como consecuencia, las estructuras tradicionales que otorgaban a la población campesina cierta autonomía en los mercados resultaron afectadas. La opción productiva muchas veces representó la substitución de rubros de autoconsumo por *commodities* agrícolas, la disponibilidad de la mano de obra familiar pudo ser alte-

\* Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Asunción y Magíster en Desarrollo Agrícola y Finanzas Rurales por la Universidad de Bradford.

rada en el mercado del trabajo y la disponibilidad de tierras se redujo por el cierre de la frontera agrícola y el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

En la primera parte de este trabajo se presenta una breve discusión sobre algunas políticas gubernamentales implementadas en Paraguay, así como una exposición de la problemática de la pobreza rural. En la segunda se discuten las relaciones existentes entre las políticas sectoriales y la agricultura familiar, se analizan la evolución y sustitución de los productos agrícolas según su destino de comercialización (exportación o mercados locales) y se estudia el proceso de asalarización de los productores campesinos y sus posibles efectos en la pobreza rural.

La tercera parte comienza a introducir la problemática de la tierra en Paraguay, presentando una discusión sobre los procesos de concentración latifundista y de atomización de las fincas agrícolas familiares. Asimismo, se pretende dimensionar la problemática del campesinado sin tierra y analizar el efecto de las políticas relacionadas con los mercados de tierras rurales sobre los procesos de minifundización de las propiedades. En la última parte se presentan las percepciones de las organizaciones campesinas sobre la problemática expuesta y las consideraciones finales del estudio.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS Y SU VINCULACIÓN CON LAS ECONOMÍAS URBANA Y RURAL**

### **EL MODELO DE DESARROLLO DE PARAGUAY DURANTE LAS DÉCADAS DEL OCHENTA Y NOVENTA: UNA SUERTE DE “VÍA URBANA ALTERNATIVA”**

La expresión “vía urbana” hace referencia a ciertas políticas aplicadas a partir de la década del cuarenta, cuando algunos gobiernos de países en desarrollo fomentaban la industrialización de sus economías con programas de sustitución de importaciones. Los esfuerzos se concentraron en la transformación de la orientación agroexportadora de estos países hacia economías más industrializadas. Se adoptaron medidas tales como el otorgamiento de créditos blandos para el desarrollo industrial local, el proteccionismo de las industrias, la construcción de infraestructura en las ciudades y el desarrollo de industrias “clave” como la del acero (Kay, 2000).

En Paraguay, a diferencia de otros países de la región, no se implementaron fuertes programas de sustitución de importaciones. Este hecho puede explicar la particular composición demográfica paraguaya con respecto a sus vecinos. Mientras que otros países registraban fuertes procesos migratorios hacia centros urbanos como consecuencia del desarrollo industrial, Paraguay aún contaba con una importante

fracción poblacional viviendo y trabajando en áreas rurales. De acuerdo con los censos nacionales de población y vivienda practicados entre los años 1950 y 1972, las regiones rurales de Paraguay concentraban a más del 62% de la población. Si bien se aprecia un leve flujo migratorio de la mano de obra rural hacia las ciudades, no fue de gran importancia sino hasta la década del setenta, acelerándose durante la del ochenta.

**Cuadro 1**  
Población paraguaya según área de residencia

Censo	Valores absolutos			Proporción		
	Población urbana	Población rural	Población total	Población urbana	Población rural	Población total
1950	459.726	868.726	1.328.452	34,6	65,4	100
1962	651.869	1.167.234	1.819.103	35,8	64,2	100
1972	882.345	1.475.610	2.357.955	37,4	62,6	100
1982	1.295.345	1.734.485	3.029.830	42,8	57,2	100
1992	2.089.688	2.062.900	4.152.588	50,3	49,7	100
2002	2.953.168	2.252.933	5.206.101	56,7	43,3	100

Fuente: DGEEC (1955; 1965; 1975; 1983; 1994; 2004).

La aceleración del proceso migratorio en Paraguay ocurrió relativamente tarde y no estuvo vinculada al desarrollo del sector industrial. Por el contrario, las industrias registraron indicadores de estancamiento durante los períodos en que la migración campo-ciudad aumentó. Por lo tanto, puede suponerse que han existido otros factores que estimularon la emigración de la población rural paraguaya hacia los centros urbanos.

Los estímulos migratorios pudieron ser el resultado de oportunidades de trabajo (no industrial) en las ciudades y –o, al mismo tiempo– escasas oportunidades de empleo rural. Los sectores urbanos en crecimiento durante las décadas del setenta y ochenta han sido el sector reexportador y el de la construcción (coyunturalmente impulsado por la construcción de la represa de Itaipú). Tales sectores constituyeron los pilares “alternativos” del desarrollo urbano nacional. El sector agrícola también ha mostrado un importante crecimiento durante este período. Sin embargo, tal hecho no fue lo suficientemente fuerte como para retener a la mano de obra rural (por factores que serán discutidos posteriormente en este artículo).

A partir de 1989 (con el retorno de la democracia), se desarrollaron otros sectores de actividad urbana en coincidencia con la introducción de una serie de ajustes en las políticas públicas, tendientes a la liberalización de la economía. Los esfuerzos de los gobiernos pos-

dictatoriales se concentraron en: la liberalización del tipo de cambio y de los precios; la reducción de aranceles; la liberalización financiera; la captación de Inversión Directa Extranjera (IDE); y la integración de la economía nacional a mercados regionales y globales (Gibson y Molinas, 2000).

La introducción de los ajustes antes mencionados coincidió con la decadencia de los sectores de la construcción y el comercio de reexportación. Tampoco se produjo una expansión significativa de algún sector que justificase la persistencia de la migración campo-ciudad. El flujo de IDE se concentró primero en el sector agrícola y después en los sectores de comercio y telecomunicaciones. Las inversiones agropecuarias aparentemente no generaron oportunidades significativas a la población rural (por ello la persistencia de la migración), mientras que los otros dos sectores urbanos normalmente demandan poca mano de obra y generalmente calificada. De hecho, Herken (1996) asevera que los únicos espacios laborales que han crecido durante las décadas del ochenta y noventa fueron el comercio informal y el no registrado en las fronteras, así como los puestos públicos.

El único sector económico urbano que ha incrementado la demanda de trabajadores durante la década del noventa fue el estado. El gobierno central aumentó su participación en el producto nacional, especialmente con la expansión de las empresas de servicios básicos de electricidad, agua y servicios sanitarios de propiedad estatal. El crecimiento en las contrataciones de funcionarios públicos sugiere que el gobierno disminuyó el desempleo urbano a través de la intervención directa en el mercado laboral. Nickson y Lambert (2002: 165) puntualizan que “contrariamente a las tendencias generales en Latinoamérica durante los noventa, el empleo en el gobierno central creció rápidamente en un 50% entre 1989 y 1999”.

En síntesis, el desarrollo de los “sectores urbanos alternativos” mencionados proporcionó un estímulo al mercado laboral, pero fue incapaz de absorber importantes contingentes de “población rural inmigrante”. Sólo existieron períodos cortos en los cuales los sectores de la construcción y el comercio se constituyeron en fuentes de empleo importantes. La expansión de los servicios básicos en las ciudades se encontró más relacionada con el incremento de la demanda ocasionada por la presión demográfica y no generó demasiados puestos de trabajo. El crecimiento en el número de empleos públicos se convirtió en una válvula de escape al desempleo, más que en un estímulo para la migración.

Mejores oportunidades laborales, ya sean por mejores salarios o mayores posibilidades de conseguir empleo, han sido las causales “positivas” más tradicionales para movimientos migratorios significa-

tivos (Todaro, 2000: 291-325). Sin embargo, lo expuesto en esta sección sugiere que el desarrollo de sectores clave de la economía urbana paraguaya no implicó un incremento importante en la demanda de mano de obra. Por lo tanto, es de suponer que la tendencia a la urbanización de Paraguay no estaría dada únicamente por factores de “atracción” en los centros urbanos, sino también por factores de “repulsión” en las zonas rurales. La siguiente sección del trabajo analiza a la pobreza rural como eventual causal de expulsión de mano de obra y sus tendencias durante los últimos años.

### **EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y SU VINCULACIÓN CON LA POBREZA URBANA**

Hasta los comienzos de la década del noventa, existían muy pocos trabajos centrados en el problema de la pobreza nacional y particularmente de la pobreza rural. Los trabajos precedentes que se han localizado fueron elaborados por Laird (1977), Miranda (1982), el Centro de Documentación y Estudios (1989) y Sauma (1993). Sin embargo, la mayor parte de ellos se han concentrado en la pobreza urbana, con excepción del primero y el último mencionados.

Estos estudios basaron el análisis de la pobreza paraguaya en indicadores de ingreso. Utilizaron las líneas de pobreza e indigencia tomando valores estimativos de la canasta básica de alimentos y de otros bienes y servicios considerados como esenciales para satisfacer las necesidades mínimas. El valor de la canasta básica para satisfacer las necesidades alimenticias fue considerado para la determinación de la línea de indigencia o pobreza extrema. Para determinar la línea de pobreza básica, también se tuvo en cuenta el valor imputado de otros bienes y servicios considerados elementales<sup>1</sup>.

Basado en los parámetros arriba mencionados, Miranda (1982) determinó que en 1980 la pobreza básica afectaba al 78,7% de la población rural, mientras que el 48,7% de los pobladores podían ser considerados pobres extremos. Para 1992, Sauma (1993) encontró que el 84,7% de la población rural se ajustaba a la condición de pobreza básica, mientras que la indigencia se elevaba al 70,8%. El aparente incremento de la pobreza rural ha sido posteriormente puntualizado por Morley y Vos (1998: 16), quienes observaron esta tendencia aunque difieren en la cuantificación del problema (sus indicadores son menos alarmantes).

---

<sup>1</sup> La bibliografía consultada presenta discrepancias en cuanto a la definición de bienes y servicios básicos, así como en los valores imputados a los mismos. Ello suma una dificultad adicional al analizar la evolución de la pobreza rural, debido a que las tres líneas de pobreza conocidas en el país –elaboradas por Miranda (1982), Sauma, (1993) y la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), posteriormente– arrojan indicadores divergentes de pobreza.

Mediciones posteriores de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) sugieren que la pobreza rural mantuvo una tendencia creciente hasta mediados de la década del noventa, para luego estabilizarse (ver Cuadro 2). Al mismo tiempo, la pobreza urbana comenzó a incrementarse a partir del segundo lustro de la misma década. La combinación de estos fenómenos podría sugerir que el proceso migratorio ha actuado como factor de nivelación entre los niveles de pobreza de ambas regiones. El incremento de la pobreza urbana igualmente refuerza el supuesto de que las actividades de las ciudades tuvieron poca capacidad para absorber a la mano de obra inmigrante. De este modo, antes que nivelar ingresos “hacia arriba”, los procesos migratorios sirvieron para una nivelación “hacia abajo” de los niveles de pobreza en el campo y la ciudad.

**Cuadro 2**

Paraguay. Porcentaje de la población según estatus de pobreza, 1994-2001

Área / Estatus de pobreza	Año					
	1994	1995	1996	1997/1998	1999	2000/2001
<b>Total país</b>						
<b>Pobres extremos</b>		13,9		17,3	15,5	15,6
<b>Pobres no extremos</b>		16,4		14,8	18,2	18,3
<b>Total de pobres</b>		30,3		32,1	33,7	33,9
<b>Área urbana</b>						
<b>Pobres extremos</b>	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1
<b>Pobres no extremos</b>	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5
<b>Total de pobres</b>	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6
<b>Área rural</b>						
<b>Pobres extremos</b>		21,4		28,9	26,5	25,6
<b>Pobres no extremos</b>		15,8		13,7	15,4	15,7
<b>Total de pobres</b>		37,2		42,5	42,0	41,2

Fuente: Robles (2002) en base a datos de la DGEEC.

Las actividades económicas predominantes en las zonas rurales han estado históricamente vinculadas a la producción agropecuaria. Los censos de 1982 y 1992 indican que al menos el 74% de la población económicamente activa en dichas regiones se encontraba comprometida en este sector. De igual modo, los censos establecen que al menos 3 de cada 4 trabajadores rurales se ajustan a la categoría de “trabajadores independientes” o familiares no remunerados. La producción agropecuaria independiente y la utilización de mano de obra familiar constituyen características básicas de la agricultura campesina.

Dada la importancia directa del sector agrícola en la economía rural y la gran masa de pequeños productores agropecuarios independientes, es muy probable que el incremento de la pobreza rural se haya originado en un cambio en las condiciones socioeconómicas que afectan a la producción campesina. La siguiente sección de este trabajo analiza los efectos que pudieron tener las políticas públicas aplicadas por los gobiernos durante las décadas del ochenta y noventa sobre las condiciones sociales de los productores agrícolas familiares.

## **EFFECTO DE LA POLÍTICA SECTORIAL SOBRE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA FAMILIAR<sup>2</sup>**

### **EL INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DURANTE LOS OCHENTA**

Previamente se ha mencionado que la expansión agrícola también se constituyó en un pilar importante para la economía nacional a partir de la década del setenta. Este fenómeno estuvo vinculado a la política agrícola del gobierno dictatorial, que buscaba incrementar la producción de bienes agropecuarios con fines de exportación. Para ello se articularon una serie de programas de investigación, asistencia y crédito dirigidos a estimular la producción de *commodities* agrícolas exportables.

En muchos casos, las ventajas ofrecidas por los sistemas agroexportadores han sido aprovechadas por una clase agrícola empresarial. Paraguay no fue la excepción a este modelo de “estallido agrícola”. La agricultura “empresarial” ha ido cobrando importancia en la economía paraguaya en detrimento de la agricultura familiar. Para graficar, los productos tradicionales de la agricultura familiar constituían en 1982 el 67% del total de la producción agrícola nacional; para finales de la década, su participación se había reducido al 47%.

Aun en el seno de la agricultura campesina se habrían notado cambios importantes en los patrones productivos. Para finales de la década del ochenta, los rubros de exportación producidos en fincas agrícolas familiares constituían cerca del 25% del producto nacional agrícola. La producción familiar de autoconsumo y para mercados locales, por otra parte, se habría reducido del 47% en 1982 al 22% del producto nacional agrícola en 1990 (Cuadro 3).

---

<sup>2</sup> A los efectos de este trabajo, se ha optado por considerar la expresión *agricultura familiar* como sinónimo de agricultura campesina. Sin embargo, algunos textos conciben a ciertas formas de agricultura empresarial como agricultura familiar. Por ejemplo, un productor de soja que utiliza la mano de obra familiar en el 60% de las labores requeridas puede ser considerado como productor familiar independientemente a la superficie sembrada.

**Cuadro 3**

Peso de la agricultura familiar en la producción agrícola nacional, 1982 y 1990 (en %)\*

	1982	1990
<b>Contribución de la agricultura familiar a la producción agrícola nacional</b>	67	47
<b>Cultivos destinados al mercado externo</b>	21	25
<b>Cultivos destinados al mercado interno o autoconsumo</b>	47	22

Fuente: Elaboración propia en base a BCP (1991).

\* Se han considerado los valores constantes de 1982 de los principales rubros de producción campesina: tubérculos (mandioca, papa y batata); frutas y verduras de estación; hortalizas y legumbres; frutales permanentes; caña dulce; otros cultivos industriales permanentes; y cultivos industriales de estación. Solamente los cultivos que integran las dos últimas categorías serían destinados al mercado externo.

El principal cultivo de exportación introducido en los sistemas de producción agrícola familiar ha sido el algodón. De hecho, al desagregar la participación de los principales rubros de producción campesina, puede notarse que el algodón duplicó su participación en el producto de la agricultura familiar de 15% en 1982 a 37% en 1990. En coincidencia con estos datos, Paolino (1994) observó que, en las áreas de producción familiar donde el algodón creció considerablemente, este cultivo representaba entre la tercera parte y la mitad de los ingresos totales de la granja incluyendo el valor de los cultivos de autoconsumo.

Paralelamente al proceso de sustitución de rubros de autoconsumo por rubros de exportación entre los productores campesinos, la frontera agrícola<sup>3</sup> se ha ido expandiendo con el crecimiento del sector empresarial. En principio, el trigo fue el cultivo principal de las fincas empresariales, pero posteriormente la soja (que fuera introducida en Paraguay durante la década del sesenta como una alternativa de verano a la producción de trigo) adquirió una importancia notable.

Los “cultivos empresariales” fueron incorporados en la estructura productiva nacional a costa de importantes inversiones en tierras y tecnología que reemplazaba a la mano de obra. En otras palabras, se pasó de sistemas de producción intensivos en mano de obra a un sistema de producción intensivo en capital. Este sistema ha sido el de más rápido crecimiento en Paraguay, pero sus beneficios no fueron distribuidos entre la población rural, por la escasa generación de puestos de trabajo.

<sup>3</sup> Se refiere al área límite de la región bajo cultivo. Su expansión implica el crecimiento de las regiones bajo cultivo.

El proceso de expansión agrícola de rubros orientados al mercado externo es claramente coincidente con el incremento de la pobreza rural durante la década del ochenta (discutido en la sección anterior). Por tanto, algunos argumentos en favor de los modelos agroexportadores como mecanismos de reducción de la pobreza parecen perder fuerza<sup>4</sup>.

Los cultivos de exportación incorporados a los sistemas de producción agrícola familiar, aparentemente, no han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores. Sin embargo, la incorporación de *commodities* habría ampliado las opciones productivas. Las siguientes secciones del trabajo exponen ciertas consideraciones sobre la evolución de la producción campesina, teniendo en cuenta un nuevo panorama productivo que permite optar entre los rubros “tradicionales” y los *commodities* incorporados.

### **LA RECUPERACIÓN DE LA AGRICULTURA DE SUBSISTENCIA DURANTE LOS NOVENTA**

Las tendencias de crecimiento de la agricultura empresarial y la depresión de la agricultura familiar se mantuvieron durante la década del noventa. El sector agrícola (en general) continuó creciendo a niveles superiores a las tasas de crecimiento de toda la economía. El crecimiento promedio del sector durante el período 1992-2001 fue del 3,7%, mientras que el crecimiento de la economía paraguaya durante el mismo período alcanzó el apenas 2%.

Pero el sector agrícola no creció homogéneamente en todos los subsectores. Al desagregar el producto agrícola, se aprecia que los rubros producidos por “empresas agrícolas” crecieron a tasas promedio del 10% o más, mientras que los rubros tradicionales para la agricultura familiar prácticamente no han mostrado variación, al presentar niveles promedio de incremento en su producción del 0,08% (ver Cuadro 4).

La principal característica de la economía campesina durante la década del noventa fue la recuperación de la importancia económica de los rubros de subsistencia. En efecto, mientras que el crecimiento del producto de la agricultura familiar durante los ochenta se sustentó en los rubros orientados a mercados externos, en los noventa pudo apreciarse un patrón inverso: los cultivos orientados al mercado externo mostraron tasas negativas del -3%, mientras que los productos tradicionales crecieron a un promedio del 2,2% (Cuadro 4).

<sup>4</sup> Berry (2001) presenta una buena síntesis de los argumentos a favor de las políticas de agroexportación como instrumentos para reducir la pobreza.

**Cuadro 4**

Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y sectorial y de los Valores Brutos de Producción (VBP) de los principales rubros agrícolas según tipo de explotación y mercado de destino

Crecimiento	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1992-2001
<b>PIB Paraguay</b>	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	<b>2,0</b>
<b>PIB Agrícola</b>	-1,3	7,6	-3,0	11,6	1,1	6,0	0,7	3,9	-8,5	18,7	<b>3,7</b>
<b>VBP productos campesinos</b>	-10,0	3,9	-4,8	7,7	-12,7	1,1	6,7	3,1	-13,3	19,1	<b>0,1</b>
<b>VBP productos campesinos (ME)*</b>	-35,6	7,1	-8,6	19,0	-25,6	-50,4	45,1	-21,6	21,4	19,0	<b>-3,0</b>
<b>VBP productos campesinos (ML)**</b>	1,4	3,0	-3,7	4,5	-8,6	14,5	2,4	7,1	-17,4	19,2	<b>2,2</b>
<b>VBP agricultura empresarial***</b>	40,1	13,0	-0,8	17,1	15,2	10,6	-4,2	3,0	-4,2	18,3	<b>10,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a BCP (2001).

\* Los productos orientados al mercado externo habrían crecido durante el período 1982-1991 a niveles promedio del 15,7%, mientras que los rubros destinados a la "subsistencia" habrían decrecido en un promedio interanual del 2,7% durante el mismo período.

\*\* Incluye tártago, menta, naranja agria, maní y algodón en rama.

\*\*\* Considera frutales permanentes, caña dulce, cultivos industriales (con excepción del tung), forrajes (exceptuando alfalfa y sorgo), tubérculos, hortalizas y legumbres, frutas y verduras de estación, cultivos industriales (exceptuando girasol).

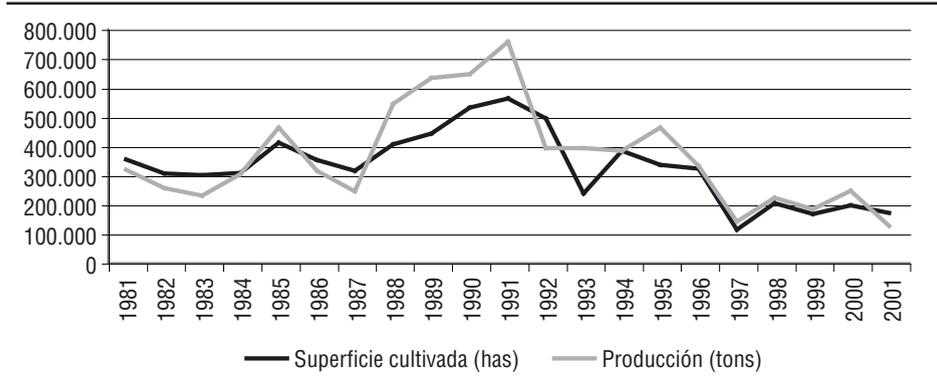
Gran parte de la retracción de los cultivos (campesinos) de exportación durante la década del noventa se debería a una pronunciada disminución en el área de siembra del algodón (Gráfico 1). Este hecho habría sido, a su vez, una derivación del desmoronamiento de la cotización internacional de la fibra<sup>5</sup>. La caída en los precios internacionales no impactó únicamente al algodón, sino a la mayoría de los *commodities* agrícolas; Maizels (1994) puntualiza que "la disminución de los precios reales de *commodities* desde inicios de los ochenta [...] ha sido tan aguda que constituye un fenómeno

5 Paolino (1994) señala la readecuación en la política cambiaria como uno de los principales factores que orientaron a los campesinos nuevamente hacia la producción de bienes no transables (subsistencia o autoconsumo). De acuerdo con el autor, el manejo del tipo de cambio favoreció a los bienes exportables durante los ochenta. El tipo de cambio real cayó significativamente durante el período 1989-1991, y este hecho hizo que los productos para el mercado local se revalorizaran desde inicios de los noventa. El tipo de cambio desfavorable para los productos exportables no habría desmotivado a la explosión de la soja. Por tanto, se puede inferir que la simple ponderación de la política cambiaria resultaría insuficiente para explicar el cambio en los patrones productivos de las fincas agrícolas familiares de Paraguay durante los años noventa.

no visto desde la gran depresión de los años treinta”. Los niveles de 1990 fueron un 45% inferiores a los de 1980 y un 10% inferiores al mínimo alcanzado en 1932<sup>6</sup>.

**Gráfico 1**

Evolución de la superficie de siembra del cultivo del algodón por años, 1980-2001



Fuente: Brunstein (2003a).

El retorno de las unidades agrícolas familiares hacia la producción de rubros de autoconsumo puede ser explicado mediante las dos lógicas que caracterizan a la producción campesina: a bajo nivel de ingresos, las primeras prioridades de cualquier persona son *alimentos*, vestimenta y vivienda; la producción campesina es adversa al riesgo. Por tanto, la producción de bienes para autoconsumo constituye una suerte de resguardo a los riesgos implícitos en la producción de bienes altamente comerciables (en este caso, riesgo de precios).

La recuperación de los cultivos de subsistencia refleja que los cambios estructurales previos en los sistemas de producción campesina no significaron una sustitución “total” de la agricultura tradicional de autoconsumo por otro sistema productivo exclusivamente orientado a la producción de *commodities*. El cambio fue más moderado, reem-

6 Numerosos escritos consideran que, además de la incidencia del desmoronamiento de la cotización internacional, la caída de la producción algodonera también se habría debido a cuestiones técnicas tales como la pérdida de fertilidad de los suelos, la pérdida de la semilla de variedad Reba P279, la entrada del picudo y cuestiones climáticas (por ejemplo, Wurgaft, 1998). Sin embargo, a excepción del período 1988-1991, no se aprecian grandes variaciones en la relación del área sembrada con la producción; por lo tanto, difícilmente se pueda considerar a estos factores como condicionantes determinantes en la caída de la producción.

plazando el sistema productivo orientado a la satisfacción de necesidades familiares y a los mercados de intra-zona por otro sistema que, conservando el mencionado patrón, le agregaba cultivos orientados a mercados externos.

Algunas definiciones contemporáneas de la agricultura familiar campesina incorporan la característica descrita en el párrafo precedente. Por ejemplo, Bryceson (2000) afirma que, lejos de ser productores primarios de subsistencia, la particular característica de los campesinos es que combinan la producción de *commodities* y subsistencia en grados variados. La racionalidad con la que los productores campesinos determinan el rubro a producir puede ser apreciada en las palabras de un agricultor joven, de un asentamiento reciente, que ha sido entrevistado en el marco del presente trabajo<sup>7</sup>:

Si partimos de un análisis de la situación nacional e internacional de cómo la producción se viene desarrollando, sí o sí tenemos que asegurar el autoconsumo en primer lugar, porque si nos dedicamos a la renta no se responde a las necesidades básicas, aunque se tenga buen precio [...] si el pequeño productor descuida el autoconsumo, no responde a las necesidades básicas de la canasta familiar, porque esta aumenta de precio cada año [...] y eso no [depende] de los pequeños productores, sino de cómo se relaciona la producción con el mercado internacional, que cada vez depende más de la cotización de la moneda.

La lógica apreciada en las expresiones vertidas por este joven agricultor explica de cierta manera el fenómeno de retracción de la producción de bienes orientados a los mercados externos, así como el incremento de la producción de autoconsumo reflejado en el Cuadro 3. Las condiciones adversas en los mercados internacionales habrían restringido las posibilidades de los productores familiares para el cultivo de *commodities*.

En síntesis, los objetivos perseguidos por la política estimularon la expansión de la agricultura empresarial y la sustitución de patrones tradicionales de producción agrícola familiar (exportación por autoconsumo). Tales procesos se desarrollaron en coincidencia con un sensible incremento de la pobreza rural durante la década

---

7 Se han entrevistado diez productores y productoras de tres grupos de edades: productores "mayores" (de 50 años o más), productores adultos (hasta 50 años) y productores jóvenes (hasta 25 años). Igualmente se han considerado tres tipos de asentamientos: antiguos (30 a 40 años de ocupación), medianos (15 a 30 años de ocupación) y recientes (menos de 15 años).

del ochenta y primera mitad de la del noventa (ver primera parte de este artículo).

Por otro lado, la década del noventa ha mostrado un retorno de los agricultores familiares hacia rubros más tradicionales. Este fenómeno difícilmente pudo haber sido inducido por un cambio en la política agrícola, ya que los instrumentos de la misma se mantuvieron durante ese período. Parece más factible explicar el resguardo de la producción campesina en rubros tradicionales por una simple reacción ante el riesgo de precios en los *commodities*.

### **LA MANO DE OBRA RURAL ASALARIADA**

Los impactos discutidos en las secciones previas se enfocan mayoritariamente en actores productivos independientes. En otras palabras, agentes con acceso a recursos para desarrollar una actividad económica por cuenta propia. Poco énfasis se ha puesto en los efectos del crecimiento agrícola sobre el mercado rural del trabajo. Este aspecto afecta principalmente a la población rural dedicada a la actividad agrícola que no cuenta con una parcela de tierra para producir de manera independiente (muchos jóvenes se adaptan a estas características).

En un principio, la expansión de la frontera agrícola y la instalación de fincas empresariales absorbieron numerosos contingentes de trabajadores temporales para el desmonte, la construcción de infraestructura básica e inclusive en la producción de rubros comerciales en expansión, que todavía no eran objeto de aplicación de tecnologías modernas intensivas. Con el avance de la mecanización y el cierre de la frontera agrícola, la fuerza laboral rural encontró pocas oportunidades en sus regiones originales y debió migrar hacia otras regiones en procura de mejores expectativas (Galeano, 1997).

El crecimiento agrícola de la década del noventa se concentró (casi totalmente) en el complejo de la soja. A pesar de este rápido crecimiento, el sector agrícola empresarial habría generado muy pocos puestos de trabajo. De hecho, este sistema productivo se caracteriza por la sustitución de la mano de obra por capital, generando *desempleo tecnológico*. De acuerdo con el senador Ronald Dietze (entrevista personal), no sería de extrañar que se necesitara una inversión de 50 ó 60 mil dólares para generar un puesto de trabajo dentro del complejo productivo de la soja.

Es de suponer que la generación de empleos en la agricultura familiar campesina resultaría mucho menos costosa; sin embargo, en contraposición con el desempeño de la agricultura empresarial, la economía campesina se estancó durante la década del noventa.

La exclusión social de la población rural agropecuaria, y particularmente de los jóvenes, ha sido claramente reflejada en las entrevistas mantenidas con los productores campesinos en el marco de este trabajo. La situación puede ser nítidamente visualizada en las expresiones de un productor adulto con más de quince años de antigüedad en un asentamiento:

La juventud de estos asentamientos tiende a emigrar; primero porque el terreno no alcanza, y también porque no existe seguridad de mercados para la producción. Entonces, ¿qué les queda a los jóvenes? Muchos de ellos terminan el 7° u 8° grado y ya se van; pero otra vez sin ninguna seguridad de algún puesto de trabajo. Si tienen suerte consiguen trabajo; de lo contrario se vuelven adictos, drogadictos, ejercen la prostitución [...] Las chicas vuelven con uno o dos hijos [...] y los varones borrachos, ladrones [...] porque los jóvenes no tienen profesión.

Las expresiones del entrevistado sugieren que las oportunidades locales se reducen al autoempleo como productor agrícola independiente. Sin embargo, el productor identificó dos obstáculos para esta alternativa: la inseguridad de los mercados (previamente discutida) y la falta de tierras para cultivar. Ante la ausencia de alternativas de empleo agrícola y no agrícola en las zonas rurales, el acceso a la tierra determina las posibilidades de ingreso de la población rural. La siguiente sección analiza este aspecto.

### **LAS POLÍTICAS DE ACCESO A TIERRAS EL FORTALECIMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS Y LA ATOMIZACIÓN DE LAS UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES**

El problema de la estructura agraria de Paraguay ha sido profundamente debatido en diversos trabajos. Lo que más se ha enfatizado es la bimodalidad en que coexisten los latifundios (forestales y ganaderos) con los minifundios (fincas campesinas). Lamentablemente, la evolución de este problema no ha sido lo suficientemente acompañada por trabajos académicos, debido a la carencia de información. Las últimas informaciones (oficiales) existentes provienen del Censo Nacional Agropecuario y datan del año 1991.

No obstante, la agudización del problema del acceso a la tierra ha sido registrada en las estadísticas del último censo agropecuario, en comparación con las cifras obtenidas una década atrás. Los análisis de los datos provenientes de estas fuentes son tan alarmantes que sitúan al Paraguay como uno de los países con la peor distribución de este factor en el mundo.

Echenique (2000) ha considerado la propiedad sobre “las tierras cultivables”, encontrando que el 90% de los productores apenas controlan el 15% de los terrenos rurales agrícolas. Por otra parte, Barrios et al. (1997), al analizar los mismos datos del censo agropecuario de 1991 sin ponderación de la aptitud de uso de los suelos, encontraron que la misma fracción de población campesina controlaba tan sólo el 8% del “total” de tierras de Paraguay.

Indudablemente, el problema de la concentración de tierras no es nuevo; por el contrario, se trata de un viejo problema que se agrava con los años. Con respecto a la evolución de la concentración de la tierra en manos de unos pocos latifundistas, Molinas (1997) ha detectado un incremento en el Coeficiente de Gini de 0,89 en 1981 a 0,93 en 1991. La reconcentración de este factor también es bien graficada por Palau (1996b):

Estos procesos de concentración [de tierra] 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 bajo régimen de propiedad. En 1991, sólo el 1% de los propietarios pasó a controlar el 77,1% de la superficie total.

Además del aumento en la cantidad de fincas mayores de 1.000 has, los datos del censo agropecuario de 1991 indican que la mayor proporción de “nuevas fincas” se ubican en los estratos de productores que poseen menos de 10 has. Este incremento se explicaría por la subparcelación de las fincas familiares a medida que la descendencia se va incorporando al “sistema de producción agropecuaria por cuenta propia”.

En el Cuadro 5 puede apreciarse que el incremento en el número de explotaciones no ha sido correspondido con una incorporación equivalente de nuevas tierras. Mientras que la cantidad de explotaciones creció en un 23%, la superficie explotada lo hizo en un 9%. Este hecho refuerza el argumento de que el crecimiento en el número de explotaciones se ha dado en menor grado por la habilitación de nuevas tierras y en mayor grado por la subparcelación de viejos lotes.

**Cuadro 5**

Cantidad y superficie de las explotaciones agropecuarias según los censos agropecuarios de 1981 y 1991

	Cantidad de explotaciones			Superficie controlada		
	1981	1991	Variación (%)	1981	1991	Variación (%)
<b>Paraguay</b>	248.930	307.221	23	21.940.531	23.817.737	9
<b>Tamaño de la explotación (en has)</b>						
<b>No tiene</b>	7.278	7.962	9	-	-	
<b>Menos de 1</b>	14.190	21.977	55	5.702	8.499	49
<b>De 1 a menos de 5</b>	68.186	92.811	36	163.435	222.805	36
<b>De 5 a menos de 10</b>	49.511	66.605	35	322.050	430.658	34
<b>De 10 a menos de 20</b>	56.476	66.223	17	694.190	806.802	16
<b>De 20 a menos de 50</b>	36.007	31.519	-12	942.358	857.909	-9
<b>De 50 a menos de 100</b>	7.008	7.577	8	465.406	502.648	8
<b>De 100 a menos de 200</b>	4.012	4.279	7	538.152	569.169	6
<b>De 200 a menos de 500</b>	2.920	3.503	20	858.794	1.050.034	22
<b>De 500 a menos de 1.000</b>	1.053	1.525	45	707.007	1.010.952	43
<b>De 1.000 a menos de 5.000</b>	1.599	2.356	47	3.393.980	4.982.438	47
<b>De 5.000 a menos de 10.000</b>	366	533	46	2.522.440	3.644.873	44
<b>De 10.000 y más</b>	324	351	8	11.327.016	9.730.949	-14

Fuente: DCEA (1991).

La habilitación de nuevos lotes habría sido una necesidad gubernamental originada en la creciente presión por la tierra por parte de los segmentos rurales más vulnerables. De acuerdo con Palau (1996a), los conflictos por tierras ya se habían manifestado en 1982 y se volvieron más frecuentes durante los siguientes siete años. En respuesta, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) mitigó los conflictos con la distribución de unos 11 mil lotes durante el período 1983-1987.

Si bien la distribución de nuevos lotes pudo atenuar temporalmente los conflictos, poco pudo hacer para contrarrestar la tendencia hacia la reconcentración de la tierra en manos de unos pocos. Por el contrario, Barrios y Galeano (1990) han puntualizado que, durante el mismo período, la asignación de lotes ganaderos se incrementó considerablemente, muchas veces encubriendo la distribución de la tierra a partir de mecanismos ilegítimos. En definitiva, el IBR, contrario a sus objetivos, habría sido un instrumento importante para la desproporcionada distribución de tierras en Paraguay.

El agotamiento de tierras fiscales comprometió aún más la problemática de la creciente demanda por este factor de producción.

La presión por la tierra en la región oriental ha forzado al IBR a realizar adquisiciones de tierras ejerciendo severas presiones en sus finanzas y reduciendo el área de los lotes de los asentamientos de 20 has durante el período 1973-1984 a 10 has en el período 1984-1989 (BM, 1995: 23).

### LA SUBESTIMACIÓN DEL CAMPESINADO SIN TIERRA

Un aspecto menos estudiado ha sido la evolución de la población de ocupación agropecuaria que se ha quedado sin posibilidades de acceso a un lote propio. Si bien el proceso de minifundización<sup>8</sup> de las fincas campesinas ha sido frecuentemente discutido, las estadísticas de los censos agropecuarios no reflejan la caída definitiva de la producción campesina minifundiaría al estatus de “sin tierra”.

Por el contrario, las estadísticas oficiales del censo agropecuario de 1981 apenas registraban a 7.278 “explotaciones sin tierra”, lo que equivalía a sólo el 2,9% del total censado. Diez años más tarde, el número de “explotaciones sin tierra” se había incrementado en un 9%, pero en términos relativos apenas representaban el 2,6% del total censado. El incremento en el número de “sin tierra” (9%) es bastante inferior al aumento en el número de explotaciones de menos de 20 has censadas en 1991 con relación al censo anterior (30%).

Una posible explicación a esta “curiosidad” podría ser la poca fiabilidad de la fuente utilizada para la medición de la población campesina sin tierra. El hecho de que los censos contemplen a las unidades de producción (o fincas) como unidad censal podría marginar a todo el campesinado sin tierra del relevamiento.

La falta de claridad en la definición de la cantidad de campesinos sin tierra en Paraguay puede ser contemplada en documentos oficiales tanto del gobierno nacional como de organismos multilaterales de cooperación. Por ejemplo, el Banco Mundial reporta en su *Paraguay: agricultural sector review* (BM, 1995) que el Ministerio de Agricultura y Ganadería “estimaba” la existencia de unas 40 mil familias sin tierra en Paraguay. Como esta cifra no encuentra sustento en las “estadísticas” oficiales de la institución, no puede ser más que una aproximación.

---

<sup>8</sup> El proceso de minifundización ha sido definido por Carter y Galeano (1995: 28) como “la pérdida progresiva de la capacidad de la actividad agraria como fuente de reproducción de la unidad económica campesina, concretada en un tiempo y un espacio sociohistóricos determinados”.

El presente estudio se propuso analizar la estructura agraria en Paraguay a partir de la base de datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) aplicada durante el período 2000-2001<sup>9</sup>. Dicha base cuenta con una sección especial diseñada para el relevamiento de informaciones sobre los lotes rurales. Se ha trabajado sobre una muestra de unos 2.900 casos, que fueron proyectados a nivel nacional y rural mediante la aplicación de filtros y de un factor de expansión. Los casos considerados corresponden exclusivamente a hogares de ocupación predominantemente agropecuaria.

Los resultados de las estimaciones se aprecian en el Cuadro 6. Puede notarse que no existen diferencias demasiado significativas para los estratos considerados de explotaciones con tierra. Sin embargo, los datos de la EIH identifican un número considerablemente superior de productores sin tierra.

**Cuadro 6**  
Cantidad de explotaciones agropecuarias según tenencia de la tierra

	Censo 1992	EIH 2000-2001
<b>Sin tierra</b>	7.962	147.615
<b>Menos de 5 has</b>	114.788	128.194
<b>De 5 a menos de 10 has</b>	66.605	62.877
<b>De 10 a menos de 20 has</b>	66.223	63.920
<b>Total con tierra</b>	247.616	254.991

Fuente: Elaboración propia en base a la EIH 2000-2001 y DCEA (1991).

Las diferencias en las estimaciones según una u otra fuente tienen fuertes implicancias para el diseño de políticas de reforma agraria. El reporte del Banco Mundial (BM, 1995), al analizar las necesidades de tierra en Paraguay, hace mención a las estimaciones oficiales del IBR en base al censo agropecuario de 1991. De acuerdo con esta institución, las familias con parcelas insuficientes para la producción estaban integradas por las 114 mil que poseían menos de 5 has y las 7.962 que manifestaban no poseer tierras. Asumiendo que la pobreza rural podría ser en gran parte aminorada con la adjudicación de al menos 10 has de terreno a cada familia agricultora, el problema podría ser resuelto con la distribución de no más de 1,1 millones de has en nuevas colonias campesinas (Morley y Vos, 1998).

<sup>9</sup> El primer trabajo que ha estudiado la distribución de tierras en base a la EIH ha sido desarrollado por Robles (2000). El autor ha analizado la base de datos de la EIH 1997, y encontró que la cantidad de familias sin tierra excedía considerablemente la registrada en el Censo Nacional Agropecuario.

Al utilizar los datos de la EIH (Cuadro 6), puede estimarse que la necesidad de tierras para ser distribuidas sobrepasaría los 2,8 millones de has. Tan sólo la fracción de campesinos sin tierra necesitarían 1,5 millones de has (en lugar de las 80 mil estimadas como necesarias en base al censo). Las 1,3 millones de has restantes para productores minifundiarios han sido estimadas en base a la superficie promedio de las explotaciones<sup>10</sup>.

La EIH también puede ayudar a proporcionar algunas ideas sobre las formas en que las familias sin tierra pudieron continuar la reproducción de su modo de vida campesino. Para tal efecto, la encuesta ha medido la frecuencia en que dichas familias manifiestan “cultivar”, bajo términos contractuales.

En el Cuadro 7 puede observarse que el principal mecanismo para mitigar la carencia de lotes propios es la utilización de terrenos cedidos por terceros. Esta práctica se encuentra principalmente difundida en una importantísima fracción de las familias campesinas sin tierra, pero también es utilizada por el 22% de las familias que cuentan con lotes minifundiarios.

El segundo mecanismo en importancia para acceder a algún terreno para cultivar es el de alquilar lotes de terceros. Sin embargo, esta práctica no es de mayor importancia relativa entre los productores sin tierra en comparación con los productores mejor posicionados (con mayores superficies de terreno).

### Cuadro 7

Cantidad de agricultores familiares según estructura de tenencia de tierra y forma de acceso a terrenos no propios para cultivar

Forma de acceso a terrenos para cultivar	Estructura de tenencia según superficie (has)				
	Sin tierra	Menos de 5	5 a 10	10 a 20	Total país
Alquiler	15.240	6.786	7.395	5.284	37.628
Lotes cedidos	135.316	28.022	8.258	7.019	180.269
Ocupación de lotes	5.674	706	336	128	6.972
Terrenos comunales	2.284	1.609	1.292	854	6.444
<b>Total país</b>	<b>158.514</b>	<b>37.123</b>	<b>17.281</b>	<b>13.285</b>	<b>231.313</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la EIH 2000-2001.

10 Los resultados obtenidos son los siguientes: 1,1 has de promedio para parcelas con menos de 5 has; 6,5 has para parcelas con más de 5 y menos de 10 has. Los productores con menos de 5 has necesitarían un promedio de 8,9 has (10 has menos 1,1) que multiplicado por el número total de productores de este estrato (128.194) equivale a 1,141 millones de has. El mismo procedimiento ha sido utilizado para estimar los requerimientos del otro estrato.

Tanto el alquiler de lotes como la utilización de lotes cedidos bajo términos contractuales particulares en cada caso denotan la vulnerabilidad del campesinado desposeído ante los mercados rurales. El precio de alquiler de lotes se establecería en complejos de negociación desfavorables a los productores campesinos; por otra parte, la utilización de lotes cedidos podría estar ligada a otro tipo de ataduras contractuales (formales o no) que trascendieran el mercado de tierras. Por ejemplo, los usufructuarios de lotes cedidos podrían verse obligados a prestar su mano de obra o entregar parte de su producción en condiciones desventajosas.

### **ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA A PARTIR DE LA DÉCADA DEL NOVENTA**

La estructura agraria en Paraguay se debe, entre sus orígenes históricos más cercanos, a la escasa (por no decir inexistente) contemplación del sector campesino en las políticas implementadas durante el período dictatorial. El empeoramiento de las condiciones de tenencia durante la última etapa de la dictadura (como ha sido discutido en la primera parte de esta sección) constituye un buen reflejo de esta escasa contemplación. La ausencia de una política por parte del régimen dictatorial hacia las unidades campesinas fue bien sintetizada por Palau (1996b: 8):

El régimen de Stroessner no tenía entre sus prioridades promover una política social y económica a favor de los sectores más carenciados de la sociedad rural. Por el contrario, los intentos de organización y participación campesina fueron severamente reprimidos y controlados [...] De allí que toda consideración acerca de la competencia de las instituciones públicas en la promoción de la reforma agraria y el desarrollo rural hasta el nuevo gobierno resulta un ejercicio que debe ser entendido en el marco de un gobierno que no otorgó prioridad a la promoción ni de la reforma agraria, ni del desarrollo rural.

A partir de 1989 comienza a tejerse un nuevo marco político-institucional que, sin embargo, poco enfocó hacia la problemática social imperante en el ámbito rural. El nuevo marco regulatorio sentó un escenario contradictorio en el que, por un lado, se reconocían los derechos individuales de los ciudadanos y, por el otro, se sentaban las bases para la incorporación de los criterios establecidos en el Consenso de Washington para el diseño de la política económica.

Las contradicciones del nuevo orden jurídico resultan ya perceptibles en la misma Constitución promulgada en 1992. En su artículo 107, esta determina una orientación preferentemente “vía mercado” para la

asignación de recursos, al establecer las garantías a la competencia en el mercado. Por otra parte, el artículo 114 establece:

La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra.

El artículo 109 garantiza la propiedad privada, declarándola inviolable. Por otra parte, el mismo artículo admite “la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social [...] Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización”. Las bases de la reforma agraria son establecidas en el artículo 115.

Las contradicciones expuestas en los artículos de la Constitución citados han desalentado todo intento de reforma agraria. El mismo Banco Mundial reconoce las limitaciones de este marco constitucional para el cumplimiento de eventuales objetivos de una distribución más equitativa de la tierra en Paraguay.

Mientras la Constitución reconoce la autoridad del estado para expropiar tierras de latifundios improductivos (definidos como [terrenos] con más de 10 mil has en la región oriental y 20 mil has en el Chaco), en la práctica los derechos a la propiedad privada son fuertemente defendidos. Las condiciones establecidas para los procesos de expropiación son tan onerosas que han sido abandonados por el IBR para todo propósito práctico como medio de la reforma agraria (BM, 1995: 23).

Aparte del marco constitucional, existen otras normativas que garantizan el *statu quo* de la inequidad en la tenencia de la tierra. Molinas (2000) identifica, entre otros, a la estructura impositiva y el sistema de financiamiento público. En tal sentido, asevera que “la estructura impositiva extremadamente baja en el sector agropecuario, basada en valores fiscales de la tierra muy alejados de sus valores de mercado, no provee los incentivos adecuados a la producción, abaratando el costo de mantener tierras improductivas” (Molinas, 2000: 46)<sup>11</sup>.

---

11 El autor se refiere al Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO), que establece el valor imponible de acuerdo al valor fiscal de la tierra. De acuerdo con la Ley 125/91, el impuesto finalmente tributado corresponde al 1,8% del valor fiscal, que a su vez corresponde, en promedio, al 9% del valor de las tierras en el mercado.

Por otra parte, el mismo autor sugiere que en muchos casos la tenencia de lotes con determinada extensión facilita el acceso a créditos públicos con tasas de interés subsidiadas. Por tal motivo, los subsidios otorgados por el Banco Nacional de Fomento y el Fondo Ganadero son destinados a los productores agropecuarios relativamente grandes. La tenencia de grandes extensiones de tierra, que servirían de garantía hipotecaria, como instrumento para acceder a créditos públicos en condiciones ventajosas estaría distorsionando el mercado de tierras, acelerando la valorización de los precios de los inmuebles rurales.

La definición de latifundios improductivos sujetos a expropiación también representa una restricción para la implementación de una “reforma agraria integral”. El Estatuto Agrario (Ley 854/63) definía como latifundio improductivo a toda propiedad con más de 10 mil has en la región oriental y más de 20 mil has en la región occidental cuyas mejoras permanentes representarían menos del 50% de su valor fiscal. Debido a los valores fiscales exageradamente bajos, sería muy difícil no invertir en las mejoras permanentes que representen la fracción del valor estipulado por la ley.

El nuevo Estatuto Agrario (Ley 1863/02) no establece un criterio de extensión para justificar la explotación racional (y delimitar la condición de latifundio improductivo) sino de uso, determinando que, a partir de los cinco años de vigencia del mismo, los inmuebles deben utilizar por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil (SAU). La misma ley obliga a realizar mejoras productivas permanentes e inversiones por encima del 100% del valor fiscal (artículo 4).

Tanto la legislación anterior como la presente, aun introduciendo criterios de uso eficiente y manejo ambiental de los inmuebles, establecen parámetros laxos –que incluso no se han aplicado– y que no han gravitado y contribuido a la desaparición del latifundio improductivo y la dinamización de la distribución y el mercado de tierras (Brunstein, 2003b: 26).

A pesar de las estipulaciones orientadas a la implementación de una reforma agraria, la normativa vigente que garantiza la propiedad privada parece haber tenido más fuerza en las instituciones gubernamentales nacionales. Durante la década del noventa se ha discontinuado cualquier práctica orientada al objetivo de una distribución más equitativa de la tierra. La poca voluntad política de los gobiernos posdictatoriales y el escaso poder de las organizaciones campesinas para forzar a la reforma agraria por vías institucionales pudieron ser los detonantes de la proliferación de conflictos de ocupación de tierras a partir de aquellos años.

Si bien la acentuación de la frecuencia e identidad de conflictos ha sido ampliamente reconocida por diversos trabajos en el área del desarrollo rural, estos no siempre dimensionaron de igual manera el problema. Carreras (2002), por ejemplo, entiende que, si bien la inequitativa distribución de la tierra sentaba las bases para el estallido social, este no se presentó sino hasta tiempos recientes.

Es posible que los conflictos sociales en torno a la problemática de la tierra simplemente no hayan sido adecuadamente dimensionados. En este sentido, Riquelme (2002) señala que la toma y ocupación de terrenos privados que se consideran latifundios (racionalmente explotados o no) ha sido la estrategia mayormente utilizada por las organizaciones campesinas para forzar la negociación. La forma en que las ocupaciones y desalojos suelen desarrollarse en la persecución de uno u otro objetivo se refleja en las palabras del autor: “La persecución del delito de ocupación en la mayoría de los casos ha producido otros delitos más graves, como las torturas, heridas de bala, incluso asesinato de los ocupantes” (Riquelme, 2002: 221).

Los conflictos sociales han sido una reacción frecuente entre las comunidades campesinas a las que se ha privado de la posibilidad de reproducir su modo de vida en lotes propios. Por otra parte, tales comunidades también han desarrollado formas de adaptación ante la creciente imposición del “mercado de tierras”. Dicha situación explica el hecho de que esta fracción de la población rural siga siendo considerada como “campesina”.

En resumen, en esta sección se expuso la problemática de tierras en Paraguay, que ha reflejado una histórica coexistencia de latifundios y minifundios. Las políticas de tierra de los últimos años, o la inexistencia de las mismas, antes que solucionar el problema han acentuado las tendencias de concentración y atomización, además de excluir a una vasta población que, sin posibilidades de acceso, cayó en la proletarización total. Posteriormente, se ha priorizado garantizar la tenencia de latifundios a través del fortalecimiento de los regímenes de propiedad. En este marco, una enorme fracción de la población campesina se ha resistido a la descampesinización a través de formas contractuales alternativas para acceder a terrenos cultivables. Sin embargo, las condiciones contractuales en las que acceden a estos terrenos tienden a ser muy desventajosas, lo que incrementa la vulnerabilidad de este segmento social.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA RURAL CAMPESINA EN PARAGUAY**

### **LA PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS**

El presente artículo ha planteado una interpretación de algunos aspectos políticos e institucionales que pudieron haberse vinculado a la problemática de la pobreza rural. Entre las cuestiones consideradas, se han resaltado los problemas relacionados con los cambios en los

patrones de producción (de la agricultura de autoconsumo hacia la agroexportación) y la problemática de la tierra. La percepción de esta problemática también ha sido expresada por dirigentes de distintas organizaciones campesinas, en las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación.

Algunas de las principales organizaciones campesinas en la actualidad son: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Coordinadora de Productores Agrícolas-San Pedro Norte (CPA-SPN). Entre las organizaciones femeninas se encuentra la Comisión Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI). Para la elaboración del presente trabajo, se ha establecido comunicación con estas organizaciones, con el fin de explorar su percepción sobre los efectos de la política sectorial en la pobreza rural y el sector campesino.

Todas han coincidido en puntualizar que los sucesivos gobiernos paraguayos hicieron muy poco para mejorar las condiciones de vida de los productores agrícolas familiares. Del mismo modo, sólo existen pequeñas discrepancias entre los dirigentes de estas organizaciones al puntualizar los principales problemas que aquejan al sector social que representan.

Para la CONAMURI, el problema del acceso a tierras cultivables representa una de las principales causas del agravamiento de la condición socioeconómica de las fincas campesinas. No sólo se ha incrementado la cantidad de campesinos sin tierra, sino que existen nulas posibilidades de acceso a este recurso. La falta de tierras para cultivar ocasiona el desarraigo, que es percibido por la organización como un problema social muy grave. También sostienen que incluso los productores con tierra encuentran dificultades, debido a que la minifundización ha obligado al uso intensivo de los suelos, lo que acarrea el consecuente desgaste de la fertilidad.

La FNC también demuestra una gran preocupación en referencia a la estructura agraria en el país. El escaso éxito en la manifestación pacífica de esta preocupación en las instancias gubernamentales ha forzado a optar por mecanismos de persuasión más drásticos como la ocupación de latifundios privados. Aun así, el gobierno no atiende las demandas y se vuelca a la represión antes que al diálogo.

La CPA-SPN considera que la reforma agraria debería ser la principal política gubernamental para mejorar la situación de las familias campesinas y lograr el desarrollo del país, rompiendo la estructura latifundiaria y recuperando tierras del sector privado para que el estado pueda repartirlas a las familias campesinas en forma equitativa.

Por otra parte, la recuperación de los cultivos de autoconsumo debe ser una de las políticas gubernamentales prioritarias, en la opi-

nión de la MCNOC. De acuerdo con esta organización, la prioridad de los cultivos de renta durante los últimos años ha derivado en perjuicios al campesinado incluso en términos de salud y educación.

La CONAMURI ve con preocupación la pérdida de los cultivos de autoconsumo durante los últimos años, que significa la pérdida de la diversidad agrícola. Cada vez las familias campesinas tienen menos que comer y han sido impulsadas al monocultivo del algodón. Actualmente, se debe recurrir a semillas de buena calidad, no precisamente naturales, que pueden ser transgénicas o híbridas, a costos inaccesibles para los productores. El uso de plaguicidas se ha acentuado considerablemente, contaminando a veces a las comunidades o incrementando el ataque de plagas a las fincas de los pequeños agricultores. Al huir de las fincas tratadas con agroquímicos, las plagas se concentran en las pequeñas fincas y ello obliga a los productores campesinos al uso de estas sustancias tóxicas para salvar sus cultivos.

Para la FNC, los mercados desfavorables constituyen un problema que requiere especial atención por parte del gobierno. En particular porque esta organización reconoce la importancia que reviste el algodón para la agricultura familiar (sin desatender el autoconsumo). Por tal motivo, plantea la regulación del mercado por parte del estado: que este garantice la venta de los productos campesinos a precios justos, lo que puede permitir a las familias satisfacer sus necesidades de consumo para tener una vida digna como ciudadanos.

En la visión de la CPA-SPN, las familias campesinas no tienen alternativa; el campesino no tiene acceso al mercado por falta de tecnología, volumen y calidad. La poca información que maneja en relación con el mercado, más el sistema de producción rudimentario, constituyen desventajas infranqueables para alcanzar competitividad. Las políticas gubernamentales afectan estas decisiones porque promueven solamente ciertos monocultivos, como el del algodón.

La MCNOC entiende que la monopolización de la agricultura y la mecanización en el campo están expulsando a las familias rurales. La emigración hace que los productores sean despojados de sus terrenos, y eso conlleva a una desculturización. Consideran importante la recuperación de la agricultura de autoconsumo y del arraigo de las familias en sus tierras.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

El presente artículo pretendió contribuir al análisis de la problemática de la pobreza rural de Paraguay, explorando algunos aspectos referentes a las políticas gubernamentales que han sido implementadas durante las últimas dos décadas. En la primera sección se realizó un

análisis sobre las políticas implementadas en Paraguay desde la última etapa de la dictadura militar.

La expansión de actividades económicas urbanas ha brindado alternativas laborales coyunturales a miles de trabajadores rurales que emprendieron un proceso de emigración hacia las ciudades. Sin embargo, estos sectores económicos no lograron consolidarse y absorber a la totalidad de los trabajadores rurales recién llegados. Ante la inexistencia de evidencias sólidas que sugieran que el proceso migratorio fue motivado por la atracción hacia “polos de desarrollo”, parece acertado suponer que tal desplazamiento poblacional se produjo por la expulsión de la mano de obra rural, debido al empeoramiento de las condiciones en sus regiones de origen.

En coincidencia con el período en que se ha acentuado la emigración desde el campo a la ciudad, las estadísticas presentadas en la segunda parte de la primera sección indican que las condiciones de pobreza rural se habrían incrementado sostenidamente durante el período analizado (desde inicios de la década del ochenta hasta mediados de la del noventa). El fenómeno de emigración provocado por las condiciones desmejoradas, sumado a la poca capacidad de la economía urbana para la absorción de la mano de obra entrante, ha derivado en el contagio de la pobreza a las zonas urbanas.

Asimismo, se expuso cómo la producción agropecuaria por cuenta propia (principal característica de la producción campesina) ha sido históricamente la actividad predominante entre la población económicamente activa de las regiones rurales de Paraguay. Por tanto, el incremento de la pobreza rural puede estar relacionado con el cambio en las condiciones de producción de las fincas agrícolas familiares. El cambio en los sistemas de producción campesina se encuentra estrechamente vinculado con el mayor énfasis en las políticas de crecimiento hacia fuera vía exportación de *commodities* agrícolas.

La segunda sección de este trabajo abordó la interacción de la agricultura empresarial con la producción campesina en el modelo agroexportador. En un principio, los agricultores familiares se insertaron en los mercados internacionales de *commodities* a través de la producción algodonera. Este rubro presentó condiciones favorables de mercado para el campesinado paraguayo hasta comienzos de la década del noventa. Desde el año 1991, en cambio, las condiciones de los mercados internacionales se tornaron negativas. Paralelamente, la agricultura empresarial fue acaparando los recursos productivos (principalmente tierra) y desplazando la mano de obra agrícola por capital, generándose un desempleo tecnológico.

La agricultura familiar tradicional hasta principios de la década del setenta se caracterizaba por la producción principalmente

orientada a la satisfacción de necesidades básicas. La incorporación de *commodities* substituyó progresivamente a los productos de auto-consumo, obligando a los productores campesinos a interactuar en los mercados para la adquisición de bienes y servicios básicos. La producción de bienes transables y la asalarización debido a la breve expansión del mercado rural del trabajo han contribuido a la “monetarización” de las familias campesinas.

Por otra parte, puede apreciarse el ejercicio de una autonomía parcial de las unidades agrícolas familiares hacia las condiciones externas adversas. El ejercicio de esta autonomía se ha evidenciado durante la década del noventa, con la recuperación de la importancia económica de los rubros de subsistencia. El campesinado tomó conciencia de su posición desaventajada en los mercados de *commodities* y optó por retornar a sus formas de producción tradicional.

La tercera sección ha analizado la problemática de la tierra. El cierre de la frontera agrícola y la fijación de nuevas reglas que obligan a los campesinos sin tierra a acceder a este factor a través del mercado han acentuado los históricos problemas de concentración de la tenencia de este recurso en manos de unos pocos.

Por otra parte, a través de sus organizaciones, las comunidades campesinas tienen actualmente una visión clara de las políticas gubernamentales necesarias para revertir su situación de deterioro social y cultural. Reivindican la recuperación del acceso a sus factores de producción a través de políticas bien diferenciadas, que tiendan a disminuir las desventajas ocasionadas por la introducción brusca de su sector productivo a los mercados de factores. Igualmente, identifican la necesidad de una mayor participación gubernamental en los mercados de los productos, que los proteja de sus fluctuaciones y les brinde mayores garantías.

Finalmente reivindican sus espacios geográficos de producción, para no ser invadidos y desplazados por la agricultura empresarial. Esta invasión no sólo supone el despojo de sus medios de producción y subsistencia, sino riesgos para la salud de sus familias originados en la masiva utilización de productos de contaminación y degradación que caracteriza a la tecnología empleada en la producción agrícola capitalista.

Hasta hoy, las reivindicaciones de las organizaciones campesinas no han sido escuchadas por los estamentos gubernamentales. Mientras tanto, el proceso de descomposición de la agricultura familiar continúa acentuándose. Como esperanza queda la creciente fortaleza de estas organizaciones, inspirada en la clara identificación de sus amenazas y los mecanismos para mitigarlas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BCP-Banco Central del Paraguay 1991 *Cuentas Nacionales* (Asunción: BCP).
- BCP 2001 *Cuentas Nacionales* (Asunción: BCP).
- Barrios, F. et al. 1997 *La economía campesina paraguaya: tipología y propuesta de políticas diferenciadas* (Asunción: FAO/Gobierno de Italia).
- Barrios, F. y Galeano, L. 1990 “La colonización durante el régimen autoritario” en Borda, D. (comp.) *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria* (Asunción: NEIKE/CEPAG).
- Berry, A. 2001 “When do agricultural exports help the rural poor? A political-economy approach” en *Oxford Development Studies* (Oxford) Vol. 29, N° 2.
- BM-Banco Mundial 1995 *Paraguay: agricultural sector review* (Washington DC: BM).
- Brunstein, J. 2003a “Cambios recientes en los patrones de ocupación rural y agropecuaria en el Paraguay” en Borda, D. y Masi, F. (comps.) *El trabajo precario. Mercado laboral en América Latina y Paraguay* (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya).
- Brunstein, J. 2003b *Consideraciones sobre la tenencia de tierra en el Chaco paraguayo: conflicto de tierra entre ganaderos e indígenas* (Asunción: Tierra Viva).
- Bryceson, D.F. 2000 *Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal era and beyond: in disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America* (Londres: Intermediate Technology Publications).
- Carreras, C. 2002 *Presente y futuro del sector campesino en Paraguay. El estado del debate* (Asunción: OIT/PNUD).
- Carter, M. y Galeano, L. 1995 *Campesinos, tierra y mercado* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Universidad de Wisconsin/Land Tenure Center).
- Centro de Documentación y Estudios 1989 *Encuesta de gastos e ingresos familiares* (Asunción: CDE).
- DCEA-Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias 1991 *Censo Nacional Agropecuario* (Fernando de la Mora: Ministerio de Agricultura y Ganadería).

- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 1955  
*Censo Nacional de Población y Vivienda 1950* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1965 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1962* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1975 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1972* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1983 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1982* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1994 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 2004 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2002* (Asunción: DGEEC).
- Echenique, J. 2000 *Tendencias y papel de la tecnología en la agricultura familiar del Cono Sur* (Montevideo: PROCISUR/BID).
- Galeano, L. 1997 *Migración interna en Paraguay: cambios e impactos* (Asunción: DGEEC/Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Gibson, B. y Molinas, J. 2000 *Liberalización del sector externo en Paraguay. Efecto sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza* (Asunción: Universidad Católica).
- Herken, J.C. 1996 *Mercado de trabajo y migración en el contexto del MERCOSUR* (Asunción: CEPPE).
- Kay, C. 2000 "Neo-liberalism and the new export agriculture" en Bryceson, D.F. *Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal era and beyond: in disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America* (Londres: Intermediate Technology Publications)
- Laird, J. 1977 *Rural women in Paraguay: the socioeconomic dimension* (Asunción: USAID).
- Maizels, A. 1994 "The continuing commodity crisis of developing countries" en *World Development*, N° 22.
- Miranda, A. 1982 *Desarrollo y pobreza en Paraguay* (Asunción: Inter-American Foundation/Comité de Iglesias).
- Molinas, J. 1997 "Rethinking rural development: making peasant organizations work", Tesis doctoral, Departamento de Economía, Universidad de Massachussets, mimeo.

- Molinas, J. 2000 “El mercado de tierras rurales en Paraguay” en *Serie Desarrollo Productivo* (Santiago de Chile) N° 77.
- Morley, S. y Vos, R. 1998 “Pobreza y crecimiento dual en Paraguay” en Ganuza, E.; Taylor, L. y Morley, S. (comps.) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Madrid: Mundi Prensa/PNUD/CEPAL/BID).
- Nickson, A. y Lambert, P. 2002 “State reform and the privatized state in Paraguay” en *Public Administration and Development*, N° 22.
- Palau, T. 1996a *La agricultura paraguaya al promediar los 90s: situación, conflictos y perspectivas* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Palau, T. 1996b *Las organizaciones campesinas paraguayas y el desarrollo rural sustentable* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Paolino, C. 1994 *Políticas públicas e ingresos campesinos en el Paraguay* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Riquelme, Q. 2002 “Movimiento campesino: represión y movilizaciones en período de crisis” en *Derechos Humanos de Paraguay* (Asunción).
- Robles, M. 2000 “Paraguay Rural: ingresos, tenencia de tierras, pobreza y desigualdad” en *Economía y Sociedad* (Asunción) N° 1.
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay Rural: evidencias de las encuestas de hogares* (Asunción: OIT/PNUD).
- Sauma, P. 1993 *La distribución del ingreso en Paraguay* (Asunción: Universidad Nacional de Asunción/Departamento de Investigaciones Socioeconómicas).
- Todaro, M. 2000 *Economic development* (Harlow: Addison Wesley Longman).
- Wurgaft, J. 1998 *Paraguay: mercado de trabajo y política de empleo* (Asunción: STP/PLANDES).