

Documento de Trabajo No. 81

Este documento es resultado de una colaboración conjunta entre el Proyecto ICCO “Desarrollo Rural Sustentable” y el Proyecto FAO GCP/RLA/115/ITA

**Las organizaciones campesinas paraguayas  
y el desarrollo rural sustentable**

Tomás Palau Viladesau

BASE Investigaciones Sociales  
Asunción, Paraguay  
Junio, 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.	Introducción.....	3
1.1.	Contextualización y Términos de Referencia.....	3
1.2.	Antecedentes.....	4

### PARTE I

#### LA PERCEPCION DE LA REALIDAD AGRARIA SEGUN EL CAMPESINADO

1.	Influencia del periodo autoritario en la formación de las actuales organizaciones Campesinas.....	7
2.	Los tipos de organizaciones campesinas que hoy existen en el país.....	17
3.	La opinión de las organizaciones campesinas sobre los principales problemas.....	27
4.	Análisis que hacen las organizaciones campesinas sobre la acción el gobierno de sus instituciones en materia de desarrollo rural.....	32
5.	Análisis que hacen las organizaciones campesinas sobre los procesos económicos.....	36
6.	Percepción de las organizaciones campesinas sobre el proceso político nacional.....	41

### PARTE II

#### ASPECTOS PROPOSITIVOS SOBRE LA PARTICIPACION CAMPESINA EN EL DESARROLLO RURAL

7.	Acciones que debe emprender el gobierno para promover y fortalecer a las organizaciones campesinas. Cuáles serían las ventajas mutuas.....	46
8.	De qué manera podrían las organizaciones campesinas participar en el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural y qué debiera hacer el gobierno para garantizar esa participación.....	50
9.	Conclusiones y Recomendaciones.....	53
9.1	Conclusiones.....	54
9.2	Recomendaciones .....	60

#### ANEXO 1. Un marco jurídico inadecuado.....

65

1.	Normas relacionadas con el sector agrario.....	65
2.	Legislación agraria vigente.....	66
3.	Normas sobre propiedad agraria.....	66
4.	Normas sobre reforma agraria.....	73

#### ANEXO 2. El Petitorio de los 21 puntos presentados por la MCNOC al Gobierno.....

75

Bibliografía.....	76
-------------------	----

## **1. Introducción**

### **1.1 Contextualización y Términos de Referencia**

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. Es en función a esta realidad que el presente Proyecto tiene, como uno de sus objetivos el de la “promoción y extensión de sistemas de políticas institucionales de democratización y de desarrollo participativo de la pequeña agricultura campesina”.

En función a este objetivo, este documento plantea insumos para elaborar propuestas para el diseño institucional que facilite la participación de los pequeños productores en la formulación de políticas, programas y proyectos que los atañen; y para que promuevan la capacidad de negociación y gestión empresarial de los servicios y apoyos para la producción agropecuaria.

A los efectos de obtener este resultado, el documento realiza un diagnóstico de las formas de organización y participación campesina en aspectos de la producción y la institucionalidad que existe en el país. A su vez, se presenta una serie de propuestas que sirven para facilitar la participación de ellos en la formulación de políticas, programas y proyectos que les conciernen.

La información contenida en este documento proviene de entrevistas que han sido hechas por el autor a diferentes líderes campesinos de diferentes partes del país, así como de una reunión llevada a cabo en mayo de 1996.

El presente documento consta de dos partes:

La primera, de Diagnóstico de la situación, se compone de los siguientes capítulos: 1. Los antecedentes históricos recientes de las organizaciones campesinas en el Paraguay, 2. Una

caracterización general de las organizaciones campesinas nacionales, 3. La percepción que las organizaciones tienen de los principales problemas del país, 4. El análisis que hacen las organizaciones sobre la acción del gobierno y sus instituciones en materia de desarrollo rural, 5. El análisis que hacen las organizaciones sobre el proceso económico que vive el país y, 6. El análisis que hacen sobre el proceso político nacional.

En la segunda parte, más vinculada a los aspectos propositivos, se estructura de tres capítulos. El primero dedicado a la identificación del tipo de apoyo para promover y fortalecer las organizaciones que el Gobierno debería emprender. El segundo, dedicado a determinar la percepción de las organizaciones campesinas con respecto a los mecanismos que el Gobierno debiera implementar para que las mismas participen en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo rural. En el último capítulo, se presentan las principales Conclusiones y Recomendaciones.

## **1.2 Antecedentes**

Diversas misiones anteriores de la FAO al Paraguay 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 en la cual la FAO 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.

Los anteriores diagnósticos de la FAO sobre el tema, 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 Interagencia 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. Prácticamente todas las medidas se toman en Asunción: la regionalización de los programas agropecuarios es indispensable.

De cara a éstos y otros obstáculos a la participación, se hacían ya hace seis y cuatro años algunas recomendaciones que es útil recordarlas. Por un lado, se hace imprescindible que las organizaciones campesinas sean libres y autónomas. El desarrollo equitativo no se puede lograr sin organizaciones verdaderamente representativas del sector. Actualmente, las organizaciones están desarrollándose utilizando sólo (y en contados casos) la ayuda externa para fortalecer su estructura y acción. La Misión Interagencial consideraba que es esencial que esta ayuda no afecte la representatividad de las organizaciones, que hace falta también una ayuda interna, del propio gobierno, así como que los partidos políticos, la jerarquía eclesial, las ONGs que mantienen estrechas relaciones con ellas, no atenten contra la autonomía de las mismas.

Se hacía referencia en esa ocasión a la Convención N° 141 de la OIT sobre las organizaciones de los trabajadores rurales. Convenio éste que define los derechos de los mismos y de los campesinos a organizarse libremente y a crear organizaciones autónomas. El Convenio también estipula que los Gobiernos deben tomar medidas para que las organizaciones puedan fortalecerse y desarrollarse libremente, además especifica que los Gobiernos deben introducir medidas para promover la participación campesina en la toma de decisiones sobre el desarrollo rural. La Misión recomendaba que el Paraguay ratifique este Convenio, ratificación que ya ha sido hecha, aunque su reglamentación aún no ha prosperado.

Una recomendación no exenta de interés es la que se hacía a partir de la constatación de que el crecimiento económico vigente hasta la década pasada creó muchos efectos adversos, introduciendo elementos de diferenciación que permitieron beneficiar a algunos y marginar a otros. A la vez, se valorizaban las estructuras organizativas de participación como el caso de las cooperativas a nivel nacional, o algunos intentos a nivel regional, o experiencias de organizaciones de pequeños productores bajo la forma de comités de agricultores, que estuvieron vinculados al trabajo de las ONGs. En este contexto, resulta vital introducir medidas para asegurar que las comunidades se inserten en el proceso de desarrollo económico con más autonomía. La Misión recomendaba al respecto, que los asentamientos emprendidos por el Gobierno tengan sus estatutos propios en los cuales consten el tipo de organización y asentamiento optado, y que las comunidades asentadas determinen las formas de tenencia y uso de la tierra que consideren más adecuadas.

Asimismo, se había recomendado en aquellas primeras misiones de la época de la transición, que con urgencia se creen estatutos legales para las organizaciones campesinas. La adopción de los mismos es imprescindible para dar mejor eficiencia e impacto a estas organizaciones.

A su vez, se había visto que la actual organización centralizada del aparato estatal es un

factor limitante de la participación de los campesinos a nivel de comunidades y asentamientos, por lo cual se consideró importante que se introduzcan acciones para descentralizar los programas de intervención, otorgándose poderes de decisión a instancias regionales. La posterior creación de las Gobernaciones, como parte de la Reforma del Estado paraguayo iniciada con posterioridad a la aprobación de la nueva carta constitucional, no ha tenido hasta ahora un impacto significativo dadas las escasas iniciativas que se han tomado para ceder poder de decisión desde las instancias centralizadas.

Otro aspecto ya señalado, y sobre el cual versa principalmente este documento es el de la participación de organizaciones campesinas en el diseño y la implementación de los proyectos de desarrollo rural. Se considera que una mayor nivel de participación no sólo resultarán en un impacto más equitativo, sino que aumentarán la viabilidad económica de los mismos proyectos. Se recomendaba también que no sólo se creen mecanismos para asegurar la participación campesina, sino también la capacitación de sus representantes en actividades de elaboración de proyectos.

En esta misma dirección se inscribe otra de las recomendaciones que hace referencia a la utilización de métodos participativos en las relaciones Gobierno/comunidades, con vista a que se eliminen procedimientos verticales en el diseño de planes y programas.

Asimismo, una efectiva participación campesina requiere de un diálogo entre sus organizaciones representativas y el sector estatal a nivel local. Este diálogo, hasta hoy esquivo, permitiría un intercambio de opiniones e ideas que servirán para discutir problemas y reivindicaciones locales. En la situación actual, si bien se han hecho algunos avances, éstos muestran ser aún insuficientes. Se recomendaba la organización de encuentros campesinos a nivel departamental con representantes de todas las organizaciones existentes a fin de estudiar alternativas para fomentar el diálogo en forma permanente.

Estas recomendaciones hechas para el nivel local se complementan con otras para el nivel nacional. En este sentido, se consideraba imprescindible la participación de las organizaciones de pequeños productores en el proceso de toma de decisiones en materia de desarrollo rural, para dar mayor impulso al proyecto de democratización del Gobierno y lograr mayor eficacia a las acciones de desarrollo.

El presente documento plantea recomendaciones en la línea de participación campesina.

## **PARTE I**

### **LA PERCEPCION DE LA REALIDAD AGRARIA SEGUN EL CAMPESINADO**

#### **1. Influencia del período autoritario en la formación de las actuales organizaciones campesinas**

Este primer capítulo aborda el contexto político previo en el que se gestaron, tanto el marco institucional como jurídico que atienden y regulan la cuestión sectorial, así como las organizaciones campesinas que hoy existen en el país. El planteamiento general que puede derivarse de lo que a continuación se presenta es que, tanto los marcos regulatorios como institucionales, así como las organizaciones campesinas hoy existentes, son en gran medida tributarios de un largo período político fuertemente autoritario. Prácticamente 50 años de violencia política primero, inestabilidad después, y autoritarismo por último han postergado, más que en ningún otro país de América del Sur, las reivindicaciones no sólo campesinas, sino sociales en el Paraguay.

Encarar hoy una reforma de la relación entre el Estado y los campesinos en el Paraguay es una tarea que debe hacerse desde sus comienzos y que deberá superar escollos provenientes no sólo de los fuertes intereses latifundistas hasta hoy vigentes en el país, sino también una cultura verticalista imperante en la gran mayoría de las instituciones y administradores públicos.

##### **1.1 El contexto político en el que se formularon los instrumentos jurídicos de la reforma agraria y de las OC**

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 Stroessner<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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).

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 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. En el Anexo 1 se presenta una síntesis de la inadecuación del marco jurídico para encarar la cuestión agraria en el país <sup>2</sup>.

Estas y otras características del marco jurídico en referencia al sector rural<sup>3</sup> 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 de 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.

Existen ya antecedentes de recomendaciones que han sido elevadas al gobierno con respecto a la creación de una normativa que propicie la participación de los campesinos en el desarrollo rural, a través de sus organizaciones. Así, una misión anterior de la FAO (1992) había propuesto crear una legislación "marco", que sin entrar a reglamentar en particular las diferentes modalidades organizativas, garantice el reconocimiento legal de las mismas y las faculte a ser receptoras de los beneficios normalmente acordados a cooperativas y gremios en general. En otras palabras, el sector público apoyará jurídicamente la organización campesina libre a diferentes niveles.

En aquel Informe se había sugerido asimismo que el Estado paraguayo asegure los

---

<sup>2</sup> Esta síntesis forma parte del Documento Técnico Final del Proyecto TCP/FAO/PAR/4553 (FAO:1996).

<sup>3</sup> Que son también ampliamente discutidas por Brítez (1996).

mecanismos para la participación campesina en todo el proceso de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, tanto en lo que se refiere a la reestructuración y diseño del nuevo marco institucional y de políticas, como en la implementación operativa de los instrumentos que se generen.

En este mismo sentido, se solicitaba que el Estado asegure la representación campesina en todas las instituciones que directa o indirectamente tengan que ver con la cuestión agraria, así como hoy existe dicha representación para los gremios industriales y empresariales en general. Esto implica que el Estado debe compartir el control permanente de todas las funciones públicas con el sector interesado, en este caso, las organizaciones de los trabajadores rurales.

Aquel informe elaborado ya en 1992 le daba particular importancia al tema de la garantía que el Estado debe otorgar a las organizaciones campesinas para participar y decidir sobre la planificación de la producción y de la comercialización, tanto a nivel nacional como internacional. Para lo cual se consideraba oportuno que el Estado aliente la participación de las organizaciones campesinas representativas en Cámaras Reguladoras de Comercio Exterior de tal manera a que se identifiquen y exploten nuevas franjas de mercado exterior y con ello se estimule la diversificación productiva.

La idea es que el Estado aliente, en general, la participación campesina en el desarrollo rural y en el proceso de reforma agraria para dar a las familias rurales un mayor protagonismo en la solución de sus problemas y de esta manera, reducir la dependencia a la que se les ha relegado en las decisiones que tienen que ver con la asignación de servicios y recursos externos a los predios y comunidades rurales.

## **1.2 El contexto político en el que se crearon las instituciones que atienden el sector rural y las actuales OCs**

### **a. Las instituciones públicas que atienden el sector rural**

Las apreciaciones que se hacen en este apartado se basan en aquellas vertidas en ocasión de la visita de una Misión Interagencial organizada por la FAO (1990). Sobre la institucionalidad existente hoy en el país para atender la cuestión rural puede decirse que la vigencia y el funcionamiento de la misma se encontró durante al menos 35 años condicionada a las decisiones e instrucciones impartidas desde la cúpula de un régimen de gobierno autoritario y prebendario. De allí que la vigencia de los estatutos y normativas que determinan el funcionamiento institucional deban ser consideradas en términos muy relativos.

Por otro lado, el régimen de Stroessner no tenía entre sus prioridades promover una política social y económica en 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, como se mencionaba más arriba. 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.

Hasta mediados de 1989, cuando fue creado el CONCODER <sup>4</sup>, la única institución pública de alguna manera vinculada a actividades relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural era el IBR. Sin embargo, su acción principal se limitó a la distribución de tierra como parte de un programa de colonización y con criterios ajenos a los específicos del desarrollo rural.

Las acciones parciales que se podrían incluir en el concepto de desarrollo rural ejecutadas en las últimas 4 décadas fueron realizadas en el marco de proyectos específicos, resultantes de la cooperación técnica y financiera internacional <sup>5</sup>.

Las carencias y deficiencias más notorias de este marco institucional permiten señalar que, coincidiendo con el proceso de democratización del país, surgieron motivos para que el MAG descentralice y desconcentre su gestión política, administrativa y técnica <sup>6</sup>. Este proceso deberá esforzarse por compatibilizar la gestión administrativa con las demandas de participación nacional, regional y local proveniente del sector campesino y expresadas de modo crecientemente conflictivo como lo demuestran las movilizaciones de 1995 y 1996.

Esta incursión de las organizaciones campesinas en el escenario político nacional pone en evidencia la carencia de una capacidad institucional para conducir un proceso de desarrollo rural de manera radicalmente diferente al proceso de colonización llevado a cabo en el país en épocas

---

<sup>4</sup> Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 6106 del 11 de junio de 1990 se creó el Consejo de Desarrollo Rural (CDR), en sustitución del CONCODER, quedando derogados los Decretos N° 1172/89 y 1941/89.

<sup>5</sup> Por lo demás, el marco institucional del país para el desarrollo agrícola y rural está conformado por instituciones de los sectores público, privado y del ámbito académico, que en conjunto constituyen una compleja trama de relaciones e interacciones institucionales.

En el **sector público** se puede diferenciar las siguientes instancias; i. órganos de decisión y coordinación: el Consejo de Ministros, el Equipo Económico, el Consejo de Desarrollo Rural (CDR), ii. órganos de planificación, seguimiento y evaluación: Ministerio de Agricultura, Secretaría Técnica de Planificación, CDR, iii. órganos de presupuesto y control financiero: Ministerio de Hacienda, STP, CDR, iv. órganos de intervención directa: MAG, IBR, Servicio Nacional de Control y Sanitación Animal (SENACSA), Programa de Alimentación y Educación Nutricional (PAEN), Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT), v. organismos de crédito: Banco Nacional de Fomento (BNF), Fondo Ganadero (FG), Crédito Agrícola de Habilidadación).

El **sector privado** está conformado por; la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cooperativas y pre-cooperativas, Asociaciones y organizaciones campesinas, Comisiones Vecinales, Organizaciones no Gubernamentales (principalmente aquellas agrupadas en la REDRURAL).

El **ámbito académico** está integrado por la Facultad de Ingeniería Agronómica de la Universidad Nacional de Asunción (FIA/UNA), la Facultad de Ciencias Veterinarias/UNA, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica (especialmente el CIDSEP).

<sup>6</sup> El Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF), actualmente en etapa de ejecución, apoyado por el BID con un monto total de US\$ 146,5 millones es una materialización de ese interés por la modernización y descentralización del MAG.

anteriores.

A su vez, el IBR continúa atravesando, a pesar de los varios intentos ya ejecutados y en ejecución para su modernización, por una etapa crítica como consecuencia del sesgo político que caracterizó a sus fines y actividades durante el gobierno de Stroessner. La pérdida de credibilidad que afecta al Instituto a raíz de esto justifica una transformación profunda de la entidad <sup>7</sup>. Mas recientemente, en los últimos dos años, se han agregado a estos problemas, la crónica carencia de fondos presupuestarios para encarar al menos las tareas mínimas que plantean las crecientes demandas por tierra.

En este sentido, las asignaciones presupuestarias para los organismos de coordinación y ejecución de los programas de atención al sector rural, además de exiguos sufren las consecuencias de una transferencia retrasada y recortada de fondos por parte del Ministerio de Hacienda. Otra restricción importante relacionada con el presupuesto de las instituciones públicas del sector es el incumplimiento de transferencias de fondos establecidos mediante leyes especiales impositivas, en favor de entidades de promoción del desarrollo agrícola y rural. Dichos recursos y otros provenientes de la cooperación internacional son transferidos a rentas varias, con lo que se desvirtúa el propósito de la asignación específica y se limita gravemente el funcionamiento del organismo destinatario.

Estas circunstancias y procedimientos afectan la autarquía real de las instituciones e impiden la adecuada programación y realización oportuna y eficaz de sus actividades.

#### **b. Los orígenes inmediatos de las actuales organizaciones campesinas**

Puede decirse que hasta comienzos de la década de los '60s. no existen en el país organizaciones campesinas de carácter reivindicativo. Hasta ese momento, por razones históricas que no se mencionan acá, las pocas y dispersas organizaciones existentes de agricultores, estaban en gran medida bajo el tutelaje del gobierno o del Partido Colorado. A partir de 1962 empiezan a estructurarse, con el apoyo y el tutelaje de la iglesia católica, las Ligas Agrarias Campesinas de amplia actuación en el país hasta el año 1976 en que son violentamente reprimidas y desmanteladas por la policía y el ejército. Lo que sigue se refiere al período post-1976.

Existen tres antecedentes inmediatos vinculados a la creación de las OCs en el país, los cuales tienen una interesante capacidad de descripción para entender la evolución de la organización campesina en el Paraguay<sup>8</sup>. Si bien las OCs consultadas constituyen sólo una parte de las hoy existentes, la clasificación según los orígenes que se pretende -muy simple- puede hacerse extensible a un número mayor al de las que ahora se aplica.

---

<sup>7</sup> La cual estuvo encarado en parte, con el TCP/PAR/4553 que brindó la FAO entre noviembre de 1995 y junio de 1996.

<sup>8</sup> En muchos apartados de este Informe se hace uso de un trabajo de Palau (1995) realizado con el apoyo de la Fundación Interamericana (FIA) con datos recogidos en el año 1992 sobre los comportamientos organizacionales de las OC paraguayas con respecto a las ONG y la cooperación internacional.

- i. Un primer antecedente, y por lejos el más importante, es la existencia de una institución en la zona, cuyo propósito es el fomento de la organización para diferentes fines. Puede ser la acción pastoral institucionalizada, de la parroquia o de la Diócesis local, o puede ser la acción de una ONG, aunque éstas en muchos casos, especialmente antes del golpe, estaban a su vez constituídas a partir de un tronco eclesial.

Existen muchas OCs que tienen su origen inmediato en la acción de instituciones adherentes no campesinas. Este origen fue de extraordinaria importancia y lo seguirá siendo, sin duda, durante los próximos años para extender (entiéndase, crear) el número de organizaciones campesinas en la geografía del país. Otra cosa es el acompañamiento. En efecto, el origen externo está ordinariamente vinculado a la neutralización de los factores políticos adversos del contexto rural, sin embargo, una vez que la organización hace tomar conciencia a sus líderes y socios de base de la importancia de la autonomía, principalmente en toma de decisiones de política institucional, se producen inevitables fricciones con el corpus doctrinario de las instituciones que las crearon, principalmente cuando éstas son eclesiales. El seguimiento adecuado por parte de organizaciones o grupos externos, es un trabajo bastante más complejo que el que se hace en los momentos entusiastas del inicio, en particular cuando se busca un crecimiento organizacional campesino sin dependencias y que produzca efectos observables.

- ii. El de otras organizaciones refleja la forma en que surgió un grupo más amplio de OC en el país durante los últimos años. Estas organizaciones se inician como resultado del efecto de demostración causado por otras organizaciones que operan en las proximidades de la organización creada. No en todos los casos sin embargo, los grupos que intentan organizarse logran sus propósitos, lo cual depende fundamentalmente del acceso que tengan a canales que los conduzcan a obtener un financiamiento inicial, el principal de los cuales lo constituyen principalmente las ONGs, ya que en su gran mayoría los programas pastorales de la Iglesia tienden a absorber estas organizaciones incipientes en sus organismos pastorales mayores y pre-existentes.

Lo que importa rescatar de estos comentarios es que cualquier OC actuando en su comunidad produce efectos de demostración en sus alrededores, más aún en momentos económico-políticos como los que se encuentra atravesando el país. Sería de gran trascendencia poder desarrollar mecanismos, preferentemente inter-institucionales (entre ONGs particularmente, pero también entre éstas y agencias solidarias con las que tienen estrecho contacto) de manera a que se disponga de recursos para prestar una ayuda de "primeros auxilios" a grupos que están intentando organizarse. Esta sugerencia es una forma de llamar la atención hacia programas de Fondos Locales que muchas agencias mantienen en el país para atención de pequeños proyectos.

- c. Está finalmente, el caso de organizaciones que logran constituirse autónomamente desde sus comienzos. En estos casos, relativamente pocos en el país, las organizaciones han sido creadas bajo el liderazgo, a veces excesivamente fuerte, hasta caudillista en no pocas circunstancias, de viejos dirigentes ya sea de organizaciones como Ligas Agrarias o Tercera Orden Franciscana, o de grupos

que han tenido en el pasado una militancia política activa, como sería el caso del MCP y otros desprendimientos a que dio origen.

Ultimamente, con la creación de la Coordinadora Campesina Nacional (CCN) se asistió al reencuentro de estos viejos líderes, quienes con un decidido apoyo eclesial y algunos recursos obtenidos a través de ellos, están dedicándose a la creación de organizaciones y grupos de base en diferentes zonas de la región Oriental. Es el caso contrario, en cuanto a su forma de operar, al de la Federación Nacional Campesina (FNC), la cual pudo constituirse sólo después de un largo proceso de maduración, fricciones y depuración, a partir principalmente, de organizaciones regionales previamente existentes.

La opinión de los líderes campesinos con quienes se tomó contacto para recabar datos sobre el parecer de ellos resulta bastante elocuente. En este sentido, destacaron el papel preponderante que jugó la iglesia católica a comienzos de la década del 60 para la formación de los núcleos iniciales que posteriormente formaron las Ligas Agrarias Campesinas (LAC) y la Federación de éstas en la FENALAC. La represión que posteriormente se desató sobre ellas prueba que los derechos de los campesinos no fueron tomados en cuenta ni pudieron hacerse respetar, según manifestó uno de los líderes consultados. En contraste con esta situación, hoy se tiene más espacio y más capacidad de influir en la opinión pública. Hay también un mayor nivel de conciencia y las bases de las organizaciones se sienten con más libertad. Se exige más transparencia a los líderes y se tiene menos miedo.

Una apreciación de interés es la de que los dirigentes de las organizaciones campesinas que nacieron bajo la dictadura tienen una tendencia al autoritarismo y parecen no estar preparados para actuar democráticamente. Según expresión de uno de los participantes, estos dirigentes no se "reciclaron" y esto hace que no exista una unidad real en el movimiento, hace aumentar la desconfianza de las bases y mantiene el deseo de figurar. A este respecto parece quedar claro que existen muchas cosas que corregir al interior de las organizaciones campesinas.

No obstante este mayor clima de libertades, estiman los líderes consultados que la represión no acabó. Esta es ahora más sutil y cambió de forma, es más técnica; antes era la violencia institucional, ahora es más peligrosa, hay matones, emboscadas, apresamientos masivos, desalojos, incluso el tema de la marihuana es utilizado por ciertos políticos como "cáscara de banana" para hacer caer a dirigentes que quieren eliminar o desprestigiar. Está claro para ellos que el poder económico y político sigue reaccionando ante la reivindicación campesina. La democracia, según ellos, exige de los dirigentes una mucha mayor preparación. Todo esto favorece a que poco a poco se esté dejando de lado a los dirigentes históricos.

Se mencionó igualmente que cuando la dictadura, si bien había poca libertad, había más unidad, ya que lo antidictatorial unificaba las reivindicaciones y la lucha campesina. Hoy en día han variado tanto las reivindicaciones como el posicionamiento de las organizaciones ante el gobierno. Aparece con mucha más fuerza la urgencia de las necesidades económicas, lo cual ha significado un cambio para las organizaciones, cambio que hizo crecer -en el campesinado organizado- los niveles de conciencia. Hay unanimidad en considerar que a través de las

necesidades económicas las bases se fortalecen y se convencen que hay que autogestionar.

Asimismo, el proceso de ocupación de tierras que se intensificó en los últimos siete años organizó mas a la gente, se formaron muchas organizaciones, aunque la mayoría de ellas adolecen de una aguda falta de orientación. Señalan que los procesos de repartición de tierras si bien tienen un efecto aglutinador muchas veces tiene el efecto contrario: las debilita. Mencionaron el caso que en estos procesos el IBR acciona sobre las Comisiones Vecinales, poniendo o creando supuestos líderes, el IBR impone sus modelos sin tomar en cuenta los criterios proporcionados por los vecinos, no respetan los procesos de trabajo utilizados por las comunidades, ignorando los planteos concretos de los asentados. Existen experiencias de asentamientos en los que IBR estimula el individualismo y divide a la población asentada (se menciona el caso típico de Arroyito). Por lo demás, no son pocas las ocasiones en que aprovechan los loteamientos para que sus funcionarios se hagan de tierra.

Las organizaciones buscan ahora también iniciar la lucha por la reforma agraria, la asistencia técnica y crediticia, el mantenimiento de los logros políticos. Además de este espectro más amplio de reivindicaciones se incorporaron activamente otros actores, en particular, las mujeres y los jóvenes. En todo caso, apuntan, ni la iglesia ni las ONG, tienen hoy tanta importancia como la tuvieron durante el período autoritario.

En síntesis, opinan que en el período de la transición pueden mencionarse algunos logros concretos de la lucha campesina. El primero es la conquista de tierra por vía de las ocupaciones, tema que es particularmente relevante para los jóvenes. En segundo lugar otro éxito es el crecimiento de las organizaciones alrededor de Comités o en Asociaciones de agricultores.

La herencia del período autoritario influyó también en las organizaciones campesinas en el sentido que aquel, al decir de los líderes consultados, exprimió la conciencia de todo un pueblo y hoy con la aplicación de las actuales medidas capitalistas neoliberales a la economía se evidencia un rápido proceso de debilitamiento de la cultura campesina.

Se ve que pueden haber más perspectivas, pero la agricultura y la ganadería para los campesinos no tiene futuro. Por otro lado, no hay un desarrollo industrial que absorba a la cantidad de desocupados, sobre todo jóvenes. Se insiste con algunas tareas agrícolas improductivas cuando esta tarea era la propia de los campesinos; es lo único "no ajeno". Los nuevos indicios muestran que hay que conocer las nuevas tecnologías, pero la que es ofrecida por los extensionistas no es la adecuada para solucionar sus problemas productivos. Según ellos, la lucha por la tierra y por la supervivencia en el campo es también, y principalmente, una lucha por mantener su propia cultural. No sólo les importa la tierra, los precios, sino también su manera de ser. Opinan con claridad que las instituciones que se crean son para perjudicar y no para ayudar a los campesinos.

### 1.3 Procesos recientes (1950-1980) de repartición de tierra y las organizaciones campesinas.

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 el 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 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 cuadrulado) 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.

## 2. Los tipos de organizaciones campesinas que hoy existen en el país

En este capítulo se hace una descripción comentada de los tipos, la estructura y las características de funcionamiento de las organizaciones campesinas actualmente existentes en el país, así como una breve referencia a la importancia que éstas han tenido en la contribución al desarrollo rural.

### 2.1 Tipos de organizaciones según el tipo de actividades y demandas, ámbito regional de influencia, y otros

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 fué 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”<sup>9</sup>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.

---

<sup>9</sup> Las 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”.

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.

La Tabla de abajo sintetiza la tipología.

### Diferentes tipos de organizaciones campesinas según ámbito de acción y reivindicaciones priorizadas

Alcance	Reivindicaciones	Socio Política	Económicas/Productivas	De Tierras	Mixtas	De Género y Juveniles	Total Aproximado
<b>1. Nacional</b>		X			X	X	8
<b>1.1</b>	De Campes. con Tierra						
<b>1.2</b>	De Campes. sin Tierra			X			2
<b>2. Regional</b>		X	X			X	20
<b>2.1</b>	Autónomas						
<b>2.2</b>	Coordinaciones Departamentales				X		12
<b>3. Locales y Zonales</b>			X			X	+ de 100
<b>3.1</b>	Ctes.de Agric.Independ. o Coordinados						
<b>3.2</b>	Comisiones Vecinales			X			+ de 500
<b>3.3</b>	De Fomento Rural				X		+ de 50

## **2.2 Estructura institucional predominante. Adecuación de esa estructura a la función que quieren cumplir. Requisitos más importantes para el fortalecimiento institucional.**

La gran mayoría de las organizaciones campesinas existentes en el país tienen sus núcleos de base en los llamados Comités, que tienen un alcance exclusivamente local (en una compañía o barrio). Cuando varios de estos Comités de una misma compañía o compañías vecinas se agrupan forman una organización de segundo nivel o zonal. La agrupación de varias unidades zonales da origen a una organización regional, o de tercer nivel. La reunión de varias organizaciones regionales conforma una federación del alcance nacional. Desde hace aproximadamente dos años, varias de estas federaciones se han unido y conformado una Confederación, que es la única actualmente operando en el país: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC).

Internamente, los Comités o nucleaciones de base, se rigen normalmente por Estatutos que son confeccionados por los mismos socios, de acuerdo a formatos relativamente aceptados y difundidos en el país. Estos estatutos definen el o los cuerpos directivos de la organización, los cuales suelen estar constituidos -en la gran mayoría de los casos- por un Presidente, un Vice-Presidente, un tesorero y un secretario (estos dos últimos con sus respectivos miembros suplentes). Además de esta estructura básica, y dependiendo del tamaño de la organización y del espectro de actividades que cubre, pueden nombrarse secretarios para cada una de esas actividades. Las Asambleas son los órganos máximos de decisión y las autoridades duran en sus funciones entre uno y dos años, pudiendo ser reelectas.

Este esquema básico, con sus adaptaciones, es repetido prácticamente en todos los niveles de la organización campesina.

La práctica de la promoción de este tipo de organizaciones ha mostrado que dicho esquema, al cual los campesinos suelen estar rígidamente aferrados, no siempre se adecúa a las necesidades funcionales dado el formalismo que introduce en relaciones sociales estructuradas normalmente sobre bases tradicionalmente informales. De hecho, esa misma práctica demuestra que los grupos u organizaciones de base que mejor funcionan son aquellas motivadas por un objetivo común relevante, que satisface sus necesidades más sentidas. Si bien la adopción de marcos formales ayuda a dar una cierta estructuración a las iniciativas de organizarse, muchas veces ese mismo marco es el encargado de erosionar las bases de solidaridad sobre la cual se había conformado originalmente el grupo. Es obvio sin embargo, que cuando se trata de organizaciones de segundo o tercer nivel, la mayor formalidad de la estructura institucional se vuelve más importante.

El fortalecimiento institucional, por su lado, designa para las organizaciones campesinas un conjunto de acciones que van desde el apoyo organizativo a los grupos de base, el fomento de la participación, hasta el equipamiento de los locales centrales de las mismas. Es en este sentido, un agrupamiento algo arbitrario de actividades que las organizaciones desarrollan para fortalecerse de cara a los proyectos que asumen.

De manera general, la consolidación de la organización es percibida como un proceso que, partiendo de una situación de relativa dependencia hacia agentes externos de alguna manera vinculados a su gestación, logra alcanzar determinados niveles de autonomía<sup>10</sup>.

El rol de las ONGs en los momentos iniciales y en el acompañamiento es percibido como importante, "ellos tienen que tener la voluntad política ya que es gente intelectual" decía un dirigente campesino en relación al proceso de consolidación organizativa.

A su vez, la percepción que se tiene de una organización "consolidada" es la de aquella que, a través de un proceso de maduración permanente y de su experiencia, ha logrado realizar con ciertos niveles de éxito varios proyectos; que haya demostrado capacidad de administrar sus recursos.

Esta visión implica que existe una estrecha asociación entre el grado de consolidación institucional y la legitimación lograda a través del trabajo acumulado <sup>11</sup>.

En este tipo de acercamientos acerca de la búsqueda de una consolidación organizativa, la educación es a su vez percibida como un elemento central: "La gente se da cuenta de que la capacitación influye casi en la mayor parte de las organizaciones" decía uno de los líderes con quienes se consultó.

En su acepción de tipo más instrumental, la búsqueda de consolidar a la organización por la vía de la dotación de facilidades en infraestructura, está más relacionada a la cobertura geográfica que la organización campesina pretende. Las de ámbito regional tienen mayores demandas de este tipo que las de ámbito local. En efecto, las de alcance regional, han atravesado, en etapas relativamente tempranas de su constitución, por un período de adquisición y/o recepción por traspaso, de importantes obras de infraestructura edilicia, dotación de maquinarias y vehículos.

En resumen, puede afirmarse que el proceso de consolidación institucional es función principalmente de: el logro de los objetivos concretos que fueron propuestos, del grado de legitimación que hayan podido acumular a nivel local (de sus pares), del grado de reconocimiento que alcanzan de cara a organizaciones campesinas de nivel superior o ante agentes extracampesino, del nivel de conciencia y capacitación de sus líderes, y del nivel de capitalización (y/o autofinanciamiento) que hayan podido lograr.

### **2.3 Sistema de representación de los asociados y delegados. Canales de participación más usados**

Quizás uno de los aspectos más difíciles de lograr para el incipiente movimiento campesino

---

<sup>10</sup> Nuestra organización consolidó su autonomía a partir de sus relaciones con gente de las ONGs. Estas tienen un papel muy importante dentro de las organizaciones campesinas en la capacitación y muchas otras cosas que se requieren para ser un dirigente capaz de manejar una organización", expresaba uno de los líderes consultados.

<sup>11</sup> Nosotros vemos que lo que más afianzó a nuestra organización es el programa de desarrollo alternativo y la gente del campo lo ve muy bien, en la parte de desarrollo.

paraguayo, y en especial para las organizaciones que van más allá del primer nivel (esto es, para las regionales y nacionales) sea el de mantener activo un sistema ágil de representación. Mientras las organizaciones operan al nivel local el flujo de la demanda entre socios y líderes es relativamente fluido. No obstante, cuando se opera a un nivel mayor, hay diferentes factores que conspiran contra la adecuada representación: la falta de medios económicos para una presencia permanente de los líderes en las comunidades y en los centros urbanos, la tendencia a la burocratización de los mismos, los formatos algo rígidos con que normalmente operan las organizaciones suelen afectar el nivel de representación. Sin embargo, de acuerdo a las consultas con dirigentes, realizadas para este trabajo, este punto no resultó particularmente preocupante para los mismos.

En referencia a los procedimientos de elección de representantes, los líderes consultados como era de esperar, afirman tener procedimientos democráticos para la elección de sus dirigentes. Estos procedimientos están mediatizados en el caso de las organizaciones de alcance regional, por sus estructuras de representación zonal. En estos casos deben implementarse mecanismos de delegación intermedia de representaciones, con lo que se amplía la distancia entre la dirigencia y las bases y pueden presentarse conflictos que, al no poder ser encarados por los dirigentes intermedios, pueden trasladarse al conjunto de la organización. Los casos de algunas de las organizaciones relativamente grandes (como son los de CPCC y CRAI) atestiguan la mayor complejidad de intereses y estructuras a que deben enfrentarse este tipo de organizaciones.

Los elementos que fueron reportados como claves para obtener y mantener la confianza de las bases hacia sus dirigentes son varios, entre ellos; mantener a aquellas permanentemente informadas de la marcha de la organización, principalmente de sus aspectos administrativos, mantener frecuentes reuniones de discusión y diálogo sobre la marcha de los proyectos, consultar con las bases la iniciación de nuevos proyectos para su aprobación, atender los reclamos provenientes de los mismos. Todos estos elementos reducen la espontánea suspicacia del campesino hacia todo tipo de líderes y conducen a una mayor identificación con la dirigencia, condición absolutamente indispensable para la marcha de toda organización.

## **2.4 Factores que se asocian al fortalecimiento de las organizaciones campesinas y al surgimiento de líderes. Factores asociados a la debilidad institucional de las organizaciones.**

### **a. En cuanto a los factores que la fortalecen:**

Las reacciones de los dirigentes campesinos a este aspecto de la consulta fue notablemente unánime: el participar de una organización se constituye en una oportunidad para la recuperación de la confianza en sí mismo <sup>12</sup>.

Esta recuperación, que es también de identidad, de "tener su lugar" se logra -siempre según los líderes- básicamente a través del proceso educativo, de la capacitación y del seguimiento que

---

<sup>12</sup> Según el testimonio de uno de los líderes; "los factores más importantes que tiene la organización para desarrollarse a sí misma es la concientización y la confianza, que los campesinos paraguayos no tienen. Les falta confianza en sí mismos".

hacen a los comités de base ya sea los dirigentes o los "promotores" que a veces tienen rentados las organizaciones.

Este es sin duda un aspecto medular del proceso de organización campesina, pero dada su complejidad por la movilización y calidad de los recursos que implica, es a la vez una de las tareas más difíciles de cumplirse metódicamente. La movilización y la participación (en la organización, en actividades económico-productivas, a nivel político) no se logran sin una toma de conciencia y sin recuperación de la confianza, lo cual no es sólo un acto subjetivo, sino que dependerá de dos insumos claves; marcos referenciales de interpretación de la información que se le acerca a través de programas de capacitación (de todo tipo pero principalmente, sobre la realidad campesina y coyuntura nacional) y de la constatación de ventajas directas derivadas del actuar de la organización, sean éstos programas de desarrollo alternativo, almacenes de consumo, diversificación productiva, programas de salud, micro-agroindustrias o cualquier otra actividad acertadamente encarada.

Las ONGs y las agencias solidarias que apoyan al movimiento campesino, si bien han avanzado cuantitativamente mucho durante los 10 últimos años, tienen en este aspecto que está siendo discutido, el desafío de mayor centralidad para dar un impulso, ahora cualitativo, a lo que ya se ha hecho, de modo que lo acumulado pueda efectivamente transformarse en una herramienta de cambio de la realidad agraria, convirtiendo a la organización campesina en un actor social y político, esto es, un conjunto orgánico de representación de sus intereses sociales en mesas de negociación nacional. El salto cualitativo implica precisamente esto, convertir a los campesinos en actores políticos. Al decir de don Pablo González Casanova (1984:9): "En general, cuando se estudia a los campesinos se los ve como parte de los problemas agrarios, o de los problemas rurales o de los problemas agrícolas. Pocas veces se piensa en ellos como actores políticos".

Dicha transformación sería favorecida si los organismos públicos de Gobierno, ONGs y agencias solidarias compartieran la convicción de priorizar con toda claridad los recursos destinados a la educación y capacitación.

## **ii. En cuanto a los factores que la debilitan**

Existen dos tipos de dificultades que entorpecen la marcha de las organizaciones campesinas, aquellas que provienen de fuentes externas a la organización y las internas.

Entre las fuentes externas la más decisiva es el sistemático trabajo de amedrentamiento y desprestigio que realizan contra las organizaciones tanto i. los partidos políticos, principalmente el colorado, que desarrolla sobre todo en períodos pre-eleccionarios campañas de intriga y desinformación; ii. la jerarquía de la iglesia que en muchas parroquias considera a las organizaciones autónomas como "hijas descarriadas", pero a diferencia de la referencia bíblica, éstas son marginadas de beneficios que puedan obtenerse, e incluso intrigadas; iii. sectores patronales, comerciantes y latifundistas quienes ven amenazados sus intereses a través de las actividades productivas, comerciales y reivindicativas realizadas.

En el caso de la iglesia católica hay innumerables ejemplos en las últimas décadas de

conflicto abierto de sus organismos pastorales con organizaciones campesinas y con ONGs. El carácter vertical de las decisiones es la causa principal de tales posiciones. Una cosa similar se da con las seccionales y subseccionales del partido de Gobierno, cuyos caudillos locales llegan a una auténtica privatización de la autoridad, dificultando cualquier tipo de diálogo que promueva la realización coordinada, aunque autónoma, de actividades.

En cuanto a los conflictos con los agentes económicos, los que han tomado últimamente mayor preeminencia son aquellos suscitados con latifundistas, debido al crecimiento de campesinos sin tierra en prácticamente todas las zonas en las que existe minifundio y de organizaciones que los nuclean o apoyan. Si bien la relación de los “sin tierra” con las organizaciones campesinas de los pequeños propietarios no son conflictivas sino ambivalentes, están aún distantes como para llegar a cristalizarse en acciones reivindicativas conjuntas que no sean de tipo político. Así lo atestiguan los acontecimientos de febrero-marzo de 1994, en los que a la demanda original de los sin tierra de Toro-pirú (estancia Campos Morumbí, Barrio San Pedro, del Departamento del mismo nombre), se le ha sumado la de los con tierra por mejores precios para el algodón, así como los recientes acontecimientos de marzo de 1996 con la marcha campesina sobre Asunción.

La intrincada vinculación de los intereses de los latifundistas, comerciantes, políticos, hace que la resistencia de estos agentes a la consolidación de las organizaciones campesinas sea muy grande y en no pocas ocasiones actos de represión directa sean legalmente legitimados por la cooptación a que está sometido el Poder Judicial y sus oficinas a nivel local, los Juzgados de Paz.

En cuanto a las dificultades de origen interno a las organizaciones, figuran varias aunque todas tienen un tronco común; la falta de conciencia en los socios a nivel de los Comités de base. Esta falta de conciencia produce miedo, desconfianza e imposibilita el desarrollo de ideas comunes, esto es, metas comunes alrededor de las cuales se aglutina la organización. A su vez, esta falta de conciencia es el resultado de la ignorancia, la cual debe atribuirse principalmente a la imposibilidad que los servicios de educación, capacitación y seguimiento lleguen a los niveles básicos de la organización.

A su vez, esta imposibilidad está directamente referida a la falta de medios económicos, como a la falta de personas suficientemente capacitadas como para desempeñar de modo idóneo, funciones tan exigentes como la capacitación y el seguimiento. Es evidente la importancia de un fuerte componente educativo en los proyectos, que sirva de apoyo para un adecuado acompañamiento a las organizaciones. El mismo resulta definitorio en la consolidación y el crecimiento de ésta.

Otros factores adversos endógenos de importancia que fueron consignados, tienen que ver con los problemas administrativos, ya estén éstos derivados de un manejo unipersonal o de pequeños grupos de los recursos presupuestarios, ya provengan de decisiones incorrectas o unilaterales que tiendan a distorsionar los objetivos compartidos, ya provengan de la impericia la cual deriva en una distorsionada estructura de gastos o en innecesarias demoras en la recepción de partidas presupuestarias adeudadas, todo lo cual tiene repercusiones desmovilizatorias sobre las bases.

Otro factor reiterativamente mencionado es la escasez de fondos con los que se mueven, lo cual como se vio, no sólo afecta las posibilidades de hacer un adecuado seguimiento educativo, sino que también afecta -en las organizaciones que lo tienen- los programas de fondos rotatorios, reduciendo la cobertura y disminuyendo los montos otorgados en préstamo.

Asimismo, se destacó el impacto que tiene sobre las organizaciones campesinas el sistema de asignación de funciones y los cargos en la comisión directiva de la organización. Por un lado, cuando hay líderes que se dedican más al contacto con agentes externos, o con las bases, se pretende llegar a una especialización que no siempre es adecuada, en otras ocasiones la misma es interrumpida por la rotatividad. En suma, el tema de conciliar una continuidad mínima de las gestiones organizativas, con la rotación democrática de autoridades, la necesaria relativa especialización no es resuelto con facilidad y en muchos casos es fuente de fricciones internas.

A su vez, se ha observado que normalmente no existe un plan de actividades ni una intención orgánica de formación de nuevos liderazgos, lo cual condena a la organización a un proceso de continuo reaprendizaje en el desempeño de funciones directivas. La tensión entre inestabilidad y eternización burocrática suele producir desgastes que pueden minimizarse prestándosele al tema la importancia que merece como objeto de análisis en discusiones tanto dentro de las organizaciones como entre ONGs. Es más, estos temas no son abordados en los cursos y jornadas por los campesinos con los técnicos de las ONGs, ni éstos lo mencionan a aquellos ya que se considera impropio un asunto de incumbencia estrictamente de la organización. Se acotó que estos puntos deben hacerse visibles hasta convertirse en temas de debate.

En cuanto a la dimensión cultural de los factores endógenos que afectan negativamente la consolidación institucional, se observa que debe tenerse en cuenta que la organización es una forma extraña de relacionamiento social para el campesino. El participar de ellas implica también una resocialización tardía en pautas de interacción nuevas, ajenas a sus prácticas cotidianas. En esta medida, las ONGs "arrojan" a los campesinos dentro de un marco social en el cual ellos no tienen experiencias de cómo moverse. Se trata de una matriz nueva para toda una vida que estuvo asentada en otros formatos de relación vecinal. Se cuestionó qué significado puede tener este ámbito asociativo para lo que es la supervivencia (problema principal) de la familia campesina. En qué medida la organización campesina puede reemplazar o potenciar las posibilidades que puedan existir dentro del núcleo familiar. La organización exige una racionalidad diferente. Con estos elementos en cuenta, las ONGs tienen -entre otros- el desafío de redefinir lo que debe considerarse como éxito en una organización campesina. Se trata de redefinir en qué consiste el proceso de consolidación institucional dentro de tales condicionamientos, redefinición que implica por ejemplo, considerar el fracaso de un determinado emprendiendo como un éxito en términos de la mencionada resocialización.

Finalmente, atentan contra la organización todas aquellas actividades institucionalmente emprendidas que tienen un mal desenlace a raíz de expectativas no cumplidas. Esta dificultad se maximiza en el caso de aquellas organizaciones que centran su accionar sólo en pocas actividades, en tanto aquellas que son más diversificadas, pueden compensar fracasos en unas con éxitos en otras actividades. Los programas de comercialización conjunta, frecuentes entre las organizaciones,

así como los programas de fondos rotatorios, están particularmente expuestos a factores de incumplimiento de obligaciones que dependen de circunstancias no controlables por los asociados.

En suma, el grupo de problemas que gira alrededor de la insuficiente educación y capacitación es el principal factor que restringe el desarrollo organizativo campesino.

**e. La contribución de las organizaciones al desarrollo rural a nivel local**

La población campesina, a través de organizaciones formales, o a través de formas tradicionales de colaboración (en especial los trabajos en “minga”) han sido importantes actores del desarrollo rural.

En efecto, puede decirse que hasta comienzos de la década de los años 60s. el Estado paraguayo no había logrado integrar físicamente todo el territorio nacional. Vastas regiones del país permanecían aisladas de la presencia estatal; inexistencia de vías de comunicación, de puestos y centros de salud, baja cobertura de servicios educativos, de Juzgados de Paz, de alcaldías policiales, rudimentario alcance de los medios de comunicación, y varias otras carencias que obligaban a la población diseminada en las áreas rurales a procurarse sus propios servicios comunitarios. Incluso hasta hoy, son varias las esferas en que la contribución campesina es decisiva para la implantación de servicios sociales básicos. Las principales de ellas son las siguientes:

i. En lo que respecta a la educación, ya sean las comisiones de fomento rural, o los comités zonales participan activamente en la construcción de locales escolares y en la provisión de “rubros” escolares para el pago de maestros rurales. Esta contribución no se limita a la prestación de mano de obra sin costo, sino también a la contribución en materiales de construcción. En el caso de los rubros, existe en aporte mensual para completar aquellos proveídos por el Ministerio de Educación.

ii. En lo que respecta a vialidad, la contribución (dependiendo del tipo de caminos de que se trate) se expresa en la habilitación, a mano, de picadas en zonas vírgenes, o a la conversión de caminos vecinales en troncales. El mantenimiento de los caminos de tierra si bien es realizado con maquinarias del MOPC cuenta con el apoyo en dinero de los vecinos organizados para la compra de combustible y alimentación del personal técnico a cargo de las máquinas.

iii. En materia de salud y de cobertura policial, en la mayoría de las “compañías” en que existen puestos de salud o sub-alcaldías, éstas fueron construidas, al igual que las escuelas, con aporte en trabajo y en materiales por las mismas organizaciones campesinas de nivel local.

Podrían citarse innumerables otros ejemplos que muestran la importante contribución de los campesinos organizados al desarrollo rural, principalmente a nivel local. Esta participación en trabajo y en dinero, hecha de manera directa, no tiene ningún tipo de correspondencia con la participación que el Estado otorga a esos mismos campesinos en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos implementados por las agencias de gobierno con el apoyo de la cooperación internacional o con los fondos del Presupuesto nacional.

Estas constataciones sin embargo, tropiezan con no pocos problemas para lograr un cambio

favorable de parte del gobierno (Wolfe:1986). Entre ellas; i. la tradición relativamente larga de los esfuerzos gubernamentales por movilizar el consenso tras políticas y planes de desarrollo; ii. las motivaciones de acción y presupuestos diferentes que existe entre el gobierno y las organizaciones campesinas con respecto al “desarrollo”, basadas en la combinación de hábito, ideología e interés propio; iii. las no pocas discrepancias que existen entre los líderes políticos -dentro del propio aparato del gobierno- entre sus motivaciones, los intermediarios y las bases. Los líderes en este sentido, tienden a exagerar su capacidad de controlar a los intermediarios y de movilizar a la base; iv. los agentes que se ocupan de la política y la planificación se han engañado hasta cierto punto al pensar que están tratando con sociedades armónicas imaginarias capaces de aplicar sus recetas, y cuando no han podido desconocer las discrepancias entre las suposiciones y las realidades se han retirado hacia las actividades rituales y la planificación de fachada, v. las crisis por las que se atravesó en el pasado reciente pusieron excesivas demandas sobre el sector público que se ha retirado buscando formas de defender las ventajas adquiridas o la mera subsistencia, o sea, con escasa predisposición a innovar en materia de políticas.

Es de suponer que, en el caso que el gobierno incorporara activamente a las organizaciones campesinas a esta tarea de diseño y ejecución de programas de desarrollo, la eficiencia de los mismos, en términos de su adecuación a las reales necesidades a nivel local, así como su eficacia, medida en términos de unidad de costo por actividad ejecutada mejoraría notablemente, permitiendo un aprovechamiento menos oneroso de los escasos recursos disponibles para estos propósitos. Esta afirmación tiene validez tanto para los programas de habilitación de tierra (IBR), como en los de consolidación de la agricultura familiar (MAG), así como en lo que se refiere al aprovechamiento y utilización de las carteras de crédito orientadas al campesinado (CAH, BNF, FDC).

### **3. La opinión de las organizaciones campesinas sobre los principales problemas del país**

#### **3.1 Problemas que les afectan de manera más inmediata y cómo pueden superarse. El rol de la organización en esta tarea.**

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 2).

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.

### **3.2 Problemas estructurales que aparecen como más importantes, qué recursos se necesitan para su atención, y de que manera la organización es un instrumento para la solución de estos problemas.**

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.

A su vez, con relación a los cambios que afectaron a los socios en virtud de pertenecer a la organización, pudo observarse -según expresión de sus dirigentes- una valoración por el mejoramiento en las condiciones de vida. Se aprecian no sólo las ventajas materiales, sino también

las posibilidades de participar y de capacitarse. El siguiente testimonio resalta aspectos inesperados del efecto de la organización y sus proyectos:

*"Yo creo que sí hubo cambios, porque antes no había ni comisiones vecinales,...en cuanto a condiciones de vida ahora estamos progresando porque...nosotros habíamos perdido todas nuestras costumbres. Vivíamos en la campaña pero no andábamos como campesinos. Recién ahora estamos recuperando la tradición".*

Lo que parece derivarse de lo anterior es que, a pesar de existir un deterioro económico pronunciado, el hecho de que surja y se mantenga la organización produce un cierto efecto mitigador sobre el impacto de la crisis, expresado tanto a través de logros muy puntuales de los proyectos, como a través de una reducción de los precios de productos de primera necesidad con los almacenes de consumo, mejores precios en ventas conjuntas, mayor dedicación a cultivos de autoconsumo, atención primaria de salud y otros.

Los cambios tomaron en general, dos direcciones; expansión de la red de organizaciones de base, principalmente comisiones vecinales por un lado, y atención preferente a las urgencias de los campesinos sin tierra por otro, lo cual implicó un cambio cualitativo en el tipo de demandas priorizadas.

Por su parte, si bien coincidente con los acontecimientos políticos de 1989, aunque con causas internas que se remontan a algunos años atrás, pudo observarse que a partir del golpe, que fue también el momento desde el cual se intensifica la aplicación de políticas neoliberales, algunas organizaciones campesinas consolidan su orientación política, ya sea a través de una radicalización de determinadas posiciones, ya sea a través de una adhesión pública de su dirigencia a algunos partidos políticos. En cualquier caso, los dirigentes consultados concuerdan en afirmar que durante los últimos años hay, de parte de sus organizaciones, "una mayor apertura hacia el contexto nacional. La gente se dá cuenta de sus derechos cívicos y en lo económico se empeora la situación económica y la gente cambia su actitud: antes era muy pesimista, muy conformista, ahora se dá cuenta que andando así ya no se logra mantener una familia, una sociedad, que sólo con la participación se puede lograr, entonces se da cuenta de que uno se tiene que mover de acá para allá buscando alternativas, cómo podemos sustentar nuestra familia. En la agricultura por ejemplo, hay un cambio enorme, la gente ya no piensa que tiene que esperar que el algodón el próximo año mejore el precio sino que tiene que buscar alternativas".

Expansión organizativa y de la participación, acentuación de respuestas productivas anti-crisis y acercamiento de organizaciones campesinas de nivel nacional entre sí, dejan entrever los gérmenes de un cambio efectivo en la situación del campesinado si ONGs, agencias y otros grupos solidarios acompañan adecuadamente este incipiente proceso.

### **3.3 Diferentes tipos de campesinado y sus necesidades específicas. Qué planteamientos deben priorizarse para cada uno de ellos**

En la consulta hecha con los líderes campesinos hay clara conciencia acerca de la heterogeneidad del campesinado, al respecto se hizo notar que los problemas varían según el tipo de campesinado, ya que no todos los campesinos son iguales. Se menciona así que hay algunos que no tienen tierra, otros están asentados pero tienen una tenencia insegura y otros que viven en tierras de asentamiento antiguo pero sufren el abandono técnico y crediticio, hay por fin otros, que tienen tierra pero es vieja y ya no produce. Existen también campesinos que están organizados y otros que no lo están. Cada uno de estos tipos de campesinos tiene una realidad diferente y con ello necesidades diferentes: problemas de legalización de tierra, de que se realicen obras de infraestructura, de crédito, otras que son urgencias inmediatas, en materia de alimentación, de salud y otras varias. Ahora bien, más allá de que existan diferentes tipos de necesidades, el que ellas existan es un factor unificador del campesinado, las diferencias percibidas al interior del campesinado no son sino diferencias en cuanto al nivel de las necesidades sentidas.

Por su parte, los campesinos organizados tienen más ideas acerca del futuro, de las necesidades que deben satisfacerse para alcanzar algún grado de desarrollo. Se percibe esta etapa como particularmente difícil y se le asigna mucha importancia a la capacidad de resistencia social que se tenga en ella para poder sobrevivir. Ahí radica, según los líderes consultados, la importancia de la organización que debe saber escuchar a sus bases y dar orientaciones claras.

### **3.4 Qué visión tienen del futuro. Qué ocurrirá en el mediano plazo con los diferentes tipos de campesinos**

Las tendencias que marcaron el comportamiento estatal durante los últimos años, 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 basado en la agricultura empresarial, no parece que vayan a modificarse sustancialmente durante los próximos años. Por lo demás, el modelo en vigencia no difiere sustancialmente del de los países de la sub-región que se han integrado comercialmente en el MERCOSUR, lo cual significa que las presiones por la especialización productiva, lejos de disminuir tenderán a incrementarse, con las previsible consecuencias sobre el campesinado.

Por su parte, analizando el comportamiento del actor empresarial puede preverse que, si bien éste es bastante heterogéneo y buena parte de él ha sido beneficiario directo del estilo prebendario que han caracterizado a los regímenes políticos recientes, se observa desde hace algunos años una tendencia a su modernización. En la misma juega un papel importante el sector vinculado al capital financiero que impone las reglas del juego. Para los próximos años puede preverse una mayor identificación entre este empresariado modernizado y el gobierno, lo cual implicará un afianzamiento del modelo agroexportador con especialización productiva que -como es evidente- tuvo efectos netamente descampesinizadores.

Imaginar el escenario futuro para el campesinado exige también tomar en cuenta a los actores políticos, entre los cuales -aunque débilmente- puede apreciarse la emergencia de tendencias no tan favorables a los sectores oligárquicos tradicionales y sí estrechamente vinculadas a los intereses del capital financiero o industrial agro-expoortador, que hará prevalecer una propuesta “renovadora” en el plano político, pero con repercusiones en lo económico que tenderán a intensificar la vigencia del capitalismo en el agro. Por otro lado, este contexto coexistirá con la presencia y activo protagonismo de partidos políticos que no modernizarán, ni sus viejas prácticas clientelistas, ni introducirán entre las prioridades de su agenda el tema social campesino. Puede preverse a su vez que las organizaciones campesinas, todavía débilmente constituidas, no ejercerán presión política suficiente, a menos que orienten sus recursos a elevar la capacidad de retención de excedentes y ocupen espacios políticos que con un mínimo de articulación interna están y estarán disponibles.

En general, los líderes campesinos consultados tienen una clara conciencia del deterioro de las condiciones de reproducción biológica y social en que se desempeñan. Perciben asimismo que el proceso de descampesinización se ha venido acelerando, principalmente en los últimos 10 años como consecuencia de la aplicación de medidas de corte neoliberal que afectan no sólo los indicadores de desempeño económico, sino también la sustentabilidad ecológica del modelo. En las actuales condiciones, se percibe que el campesinado no tiene alternativas.

El factor de mayor importancia que afecta su capacidad de reproducción es percibido por ellos como siendo la disponibilidad de tierra. De no existir un programa agresivo de reforma agraria con un fuerte énfasis en la distribución de lotes de manera asistida, irremediablemente un muy alto porcentaje de jóvenes campesinos deberá abandonar la actividad agrícola desarrollada en las fincas paternas y emigrar a las ciudades en busca de alternativas laborales.

La ausencia de servicios de apoyo a la habilitación y consolidación de la agricultura familiar en zonas de reciente asentamiento, y la falta de éstos para los sectores ya consolidados es otro factor que tiende a la paulatina descapitalización de la unidad familiar, a la consecuente pérdida de competitividad de su producción y al irremediable desarraigo a que este proceso conduce.

De la misma manera, la ausencia de suficiente cobertura y sobre todo la baja calidad y pertinencia de la educación y sus contenidos es percibido como otro de los importantes factores que afectan negativamente la adquisición de competencias que harían posible un mejoramiento de las condiciones de producción a nivel predial así como, la apertura de mayores posibilidades en otras áreas de un mercado laboral por otra parte, muy pequeño.

La invasión de la industria cultural que actúa en directo detrimento de los valores culturales propios del campesinado, la permanente represión de que son objetos los campesinos y sus organizaciones, la inexistencia de políticas que apoyen el desarrollo rural de la pequeña agricultura, la inserción paraguaya a los procesos regionales de integración en condiciones desfavorables, son también apuntados como factores que incidirán negativamente sobre su futuro.

#### **4. Análisis que hacen las organizaciones campesinas sobre la acción del gobierno y de sus instituciones en materia de desarrollo rural**

##### **4.1 En cuanto a la percepción que tienen las organizaciones campesinas sobre la acción del gobierno y de sus instituciones**

A este respecto, las apreciaciones recogidas 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 coloradas, 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 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:

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

#### **4.2 Cuáles acciones o iniciativas hubieron de contacto entre OC y gobierno. Logros. Frustraciones**

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 interesaba 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 1) 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. En este caso concreto del petitorio de la MCNOC no sirvió de mucho que se haya hecho un resumen posterior

de solo 7 puntos, faltó lo esencial, la reforma agraria.

## **5. Análisis que hacen las organizaciones campesinas sobre los procesos económicos**

### **5.1 La política económica y su impacto sobre la sociedad campesina. El papel de las organizaciones de cara a este proceso**

El análisis del comportamiento de los indicadores económicos (globales y sectoriales) muestra que las medidas implementadas<sup>13</sup> han tenido un efecto unidireccional aunque múltiple, según el cual, los sectores más resentidos han resultado ser el industrial, el de servicios (excluyendo a los sub-sectores de transporte y de bancos y entidades financieras). El sub-sector agrícola en su conjunto se resintió pero no tanto como el resto de la economía, aunque el relativo buen desempeño del sub-sector se debe exclusivamente a la agricultura empresarial. Los productores agrícolas campesinos por el contrario, han sido duramente golpeados. En efecto, la agricultura campesina debió continuar produciendo aún cuando caían los precios relativos de sus productos y el poder adquisitivo de los salarios agrícolas, con lo cual las condiciones de vida en el campo empeoraron, aumentando la pobreza rural.

Esta situación se refleja en el Cuadro de la página siguiente en donde se han reunido algunos indicadores seleccionados. Ahí es posible percibir que con tasas de crecimiento poblacional y global de fecundidad estables, el porcentaje de la población rural ha disminuido sostenidamente por efecto de la emigración campo-ciudad. Por otro lado, el crecimiento del PIB que hasta comienzos de los años 80s. crecía a ritmo mucho más rápido que la población, cae abruptamente, para arrojar, a partir de mediados de la década pasada crecimientos negativos del PIB per cápita. A su vez, la participación de los PIB sectoriales de la agricultura y la industria en el PIB total caen sostenidamente a lo largo de los 25 años considerados, en el caso de la agricultura con más rapidez desde comienzos de esta década. Asimismo, es posible apreciar un acelerado encarecimiento del costo de vida (medido por las variaciones del IPC), también desde comienzos de la última década. La mecanización, la destrucción de los bosques y el lento crecimiento de la producción de alimentos vis a vis los rubros agrícolas de exportación son también visibles en el Cuadro.

---

<sup>13</sup> Específicamente, la implantación del cambio único, las de contención salarial y en general de todas las remuneraciones, la contracción del gasto público, los avances en el proceso de privatización, la liberalización de las tasas de interés, de los aranceles de exportación e importación, la derogación y creación de nuevas leyes de estímulo a la inversión privada directa extranjera, la reformulación de medidas monetarias, restricción y reorientación de la oferta del crédito, principalmente, así como la actitud notablemente fiel en el pago de los servicios de la deuda externa.

**Paraguay. Comportamiento de indicadores seleccionados económicos y productivos.  
Últimos 25 años**

	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento de la Población	-	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Porcentaje de la Población Urbana	37,1	41,7	44,4	47,5	-	51,5	-	-
Tasa Global de Fecundidad	-	4,9	4,8	4,7	-	-	-	-
PEA en Agricultura % sobre el Total	52,6	48,6	-	-	-	-	-	-
Evolución del PIB	-	8,7	2,4	3,1	2,3	1,7	3,9	3,0
PIB Per Cápita	752	1297	1238	1286,8	1279	1264,9	1278,4	1281,5
Crecimiento del PIB Per Cápita	-	5,6	-0,9	0,1	-0,6	-1,1	1,1	0,2
PIB Agrícola/PIB Total	35,3	29,5	31,3	31,9	31,0	30,5	31,0	29,9
PIB Industrial/PIB Total	17,1	16,5	15,5	14,9	14,8	14,6	14,3	14,1
Balanza Comercial (en millones de U\$)	-9,1	-276,1	-221,3	-213,5	-390,1	-585,3	-608,7	-857,3
IPC Anual (Año base 1980=100)	4,1	14	29,1	72,4	124,3	143,0	169,1	204,0
Crecimiento de la Agricultura	-	6,7	3,6	2,2	-0,6	0,1	5,6	-0,6
Crecimiento de la Prod. de Alimentos	-	3,9	6,1	4,9	-9,4	1,3	11,5	0,0
Sup. Agríc. Arable (miles de has.)	805	1.620	2.060	2.100	2.150	2.190	2.190	-
Praderas y Pastos Permanen.(miles de has.)	14.500	15.800	17.995	21.100	21.400	21.700	21.700	-
Superficie en Bosques (miles de has.)	21.100	20.180	17.839	13.800	13.250	12.850	12.850	-
Producción de Algodón (miles de tons)	40	228	469	642	753	391	421	380
Producción de Soja (miles de tons.)	40	537	1.172	1.795	1.033	1.315	1.794	1.796
Producción de Mandioca (miles tons.)	1.580	2.031	2.861	3.550	3.900	2.591	2.680	2.550
Producción de Porotos (miles de tons)	35	58	49	39	40	41	46	46
Parque de Tractores (en unidades)	2.200	6.800	9.500	10.100	15.878	16.500	16.500	-

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 tercerización 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.

Esta estrategia debería estar complementada con un aumento en la el gobierno dados los escasos resultados hasta ahora obtenidos por esta vía.

#### **4.2 La influencia del contrabando, de la liberación de aranceles a la importación, del proceso de integración**

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.

- a. 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.
- b. 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.

- c. 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 vió necesario poder negociar con el gobierno programas planificados de diversificación productiva.

## **6. Percepción de las organizaciones campesinas sobre el proceso político nacional**

### **6.1 Percepción del campesinado acerca de los partidos políticos. Qué método de vinculación usan las organizaciones para con ellos**

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 las organizaciones campesinas 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), 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.

## **6.2 ¿Las organizaciones, usan el espacio que deja el proceso político? Municipios, gobernaciones. Tipo de relación que establecen con las otras instancias políticas**

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 da 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.

En suma, tal como es percibido por los campesinos, el proceso de descentralización en el Paraguay no ha alcanzado aún ninguno de sus rasgos reconocidamente positivos para el desarrollo a nivel regional y local. Así, no ha habido un ajuste de los programas y planes de desarrollo a las necesidades específicas de los departamentos o municipios, menos aún una disminución de los altos gastos burocráticos de la administración, al contrario, éstos se han duplicado. Tampoco se ha observado una mejor gestión por efecto de la desconcentración a nivel local, ni se ha producido un mejor nivel de información de la administración central para proponer políticas a nivel nacional. De la misma manera, no es posible visualizar hasta ahora un mayor grado de coordinación entre los organismos públicos, líderes locales y ONGs que desempeñan sus actividades a nivel local o departamental excepto en contadas excepciones.

Lo que queda claro es que la descentralización implementada no ha hecho avances significativos en lo que respecta a la institucionalización de la participación de la población local en la planificación y administración del desarrollo.

### **6.3 Conocimiento por parte de las organizaciones campesinas sobre las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural que implementa el gobierno**

En general, el grado de conocimiento sobre el funcionamiento del aparato técnico, burocrático y administrativo del aparato del Estado que tienen las organizaciones campesinas es bajo. Existe sí un conocimiento e interacción permanente entre las oficinas locales sectoriales y las organizaciones, así como entre éstas y las oficinas centrales de organismos que tienen que ver directamente con la gestión de ciertos problemas sectoriales (IBR, CAH, DEAG y varias otras), pero esto no implica que se conozca la manera de operar del gobierno en su conjunto. Menor conocimiento aún, hay sobre los programas y proyectos que el gobierno se encuentra ejecutando en el sector rural y que los afecta de manera directa.

Esta faceta de la relación entre las organizaciones campesinas y las oficinas de gobierno se corresponde con la orientación de éstas a no proveer información ni a sus beneficiarios directos, ni a sectores interesados de la sociedad. Es más, podría decirse que por problemas de competencia técnica al interior de las oficinas públicas, la información permanece restringida al ámbito particular de la oficina que se encuentra implementando determinado proyecto o programa.

#### **6.4 Vinculación actualmente existente entre las organizaciones campesinas y los proyectos de la cooperación internacional multilateral o solidaria. Relación de las organizaciones campesinas con las ONGs**

En lo que hace referencia a la cooperación internacional multilateral puede afirmar que ninguno de los organismos presentes en Paraguay ha tenido proyectos de manera directa con ninguna de las organizaciones campesinas del país. Muchos de ellos han estado sí dirigidos a grupos o comunidades en los que hay presencia de organizaciones pero tanto el diseño, como la ejecución, así como el manejo de los fondos han estado siempre en manos de los organismos ejecutores, sean éstos las propias agencias (como el caso de algunos proyectos de la propia FAO o de la Unión Europea), sean éstos instituciones gubernamentales. Esta situación refleja tanto la debilidad de las propias organizaciones campesinas, la escasa prioridad que la gran mayoría de las agencias de la cooperación multilateral otorgan al gerenciamiento de proyectos por parte de los grupos beneficiarios, como la reticencia del gobierno a dar su aprobación a que tales agencias operen de manera directa.

Otra es la situación con la ayuda proveniente de la cooperación solidaria internacional, constituida principalmente por ONGs del primer mundo, o incluso de organismos para-estatales (como el caso de Helvetas de Suiza o SIDA de Suecia). Al respecto puede acotarse que la ayuda a la promoción campesina pasó en el Paraguay por una primera etapa, que duró quizás hasta 1983/85, durante la cual estuvo exclusivamente canalizada a través de organizaciones no gubernamentales; entre ellas las pioneras fueron el CPCC y el IDIA, o a través de organizaciones de iglesia, la católica principalmente. Durante esa etapa, aunque no como consecuencia de lo que se acaba de mencionar, se producen las contestaciones campesinas mas importantes al sistema (las Ligas Agrarias y las demás movilizaciones que culminan con la represión de 1976). El período inmediatamente posterior, 1976-1980 está caracterizado por una "hibernación" del movimiento campesino pero con la continuación del apoyo solidario a ONGs e iglesias, es el período de la creación de tres organizaciones ecuménicas de gran importancia (CIPAE, PAC y PARI) que se suman, sin coordinación alguna, a lo que no dejó de hacer CPCC ni algunas pastorales diocesanas católicas. Es recién a partir de la mitad de la década de los años '80s que la nueva generación de organizaciones campesinas, creadas principalmente bajo la influencia de aquellas ONGs y en base a la rearticulación de los dirigentes que habían estado en prisión, que algunas organizaciones empiezan a recibir apoyo directo, sin intermediación de las ONGs, son los casos pioneros de ASAGRAPA en 1985, CODAA en 1986/87 y otras. La IAF, ICCO y Pan para el Mundo, juegan por su lado, el rol pionero de iniciar este tipo de cooperación.

Esta segunda etapa que se inicia en aquellos años llega -a comienzos de los '90s- a un momento de madurez, caracterizado por una cierta conflictividad, alta en algunos casos particulares, en esa relación trilateral, y por un grado indudablemente mayor de autonomía de las OCs que reclaman su mayoría de edad, en cuanto a la capacidad de gestionar, administrar y evaluar los proyectos de los cuales son naturales beneficiarios.

En cuanto a la **vinculación y formas de relacionamiento de las organizaciones campesinas con las ONGs** quizás el punto más controvertido sea el que se establece en virtud de la canalización que hacen las ONGs de la ayuda que está, en última instancia, destinada a

beneficiarios campesinos y sus organizaciones.

A este respecto pueden concebirse tres posiciones claras:

- a. Una posición radical anti-ONG. Esta postura está sustentada en varios argumentos. Por un lado, algunas organizaciones campesinas consideran que han alcanzado un nivel de desarrollo organizativo tal, que les permite ser perfectamente autónomos en la mayoría de los aspectos, excepto en ciertos servicios especializados puntuales para los cuales tienen capacidad de decidir contrataciones puntuales. Por otro lado, consideran ellas que muchas ONGS consiguen financiamiento en nombre de los campesinos pero que ellos terminan apropiándose de la mayor parte de él. En este mismo sentido, el argumento es que la intermediación perjudica a las bases de la organización ya que terminan enterándose del uso real de los fondos. Finalmente, argumentan que cuando el financiamiento llega vía ONGs, éstas tienden a formar una élite entre los dirigentes de las organizaciones campesinas, quienes terminan desvinculándose de las bases y dedicándose más, ya sea a la burocracia o a otras actividades fuera de la misma organización.
- b. Una segunda posición es la pro-ONG. El argumento sostenido por las organizaciones que sustentan esta opinión es que sin las ONGs no hubiera sido posible la creación de muchas de las organizaciones campesinas hoy existentes y que todavía deben continuar siendo apoyadas. No obstante ello, los defensores de esta posición están en favor de que, una vez consolidada la organización, ésta debe también recibir un apoyo directo de la cooperación internacional. Otro argumento de peso en favor de esta posición hace relación al tipo de ONG con la cual tienen contacto más estrecho; depende del compromiso de sus funcionarios, de la participación que dan a las bases y de la eficiencia con que implementan las propuestas planteadas. Entre las organizaciones campesinas que sustentan esta posición el servicio más apreciado brindado por las ONGs es el de la capacitación y educación.
- c. La tercera posición es la de la complementariedad. Según la misma, las agencias solidarias deben apoyar tanto a las organizaciones campesinas como a las ONGs ya que la promoción campesina requiere de apoyos técnicos y educativos muy grandes de los que las organizaciones no disponen. Esta posición incluye un planteamiento bastante claro acerca de que cada una debe administrar lo suyo, esto es, la autonomía no es objeto de negociación. Un segundo argumento de esta posición es que el papel que le toca jugar a la ONG debe ir en disminución una vez que la organización campesina alcanza un nivel básico de consolidación. A partir de ese momento el vínculo debe caracterizarse por la reciprocidad con suministro de apoyos puntuales bilaterales. Según esta posición, es importante que las organizaciones campesinas hayan tenido una experiencia acumulada en materia de organización antes de recibir el apoyo directamente.

## PARTE II

### ASPECTOS PROPOSITIVOS SOBRE LA PARTICIPACION CAMPESINA EN EL DESARROLLO RURAL

#### **7. Acciones que debe emprender el gobierno para promover y fortalecer a las organizaciones campesinas. Cuáles serían las ventajas mutuas**

Existe ya un cuerpo bastante detallado de sugerencias que diferentes misiones de la FAO han hecho al gobierno paraguayo con respecto a la participación de los beneficiarios en el desarrollo rural en general, y para el fortalecimiento de sus organizaciones en particular<sup>14</sup>.

Entre las más destacadas figuran la necesidad de proponer una legislación “marco”, que sin entrar a reglamentar en particular las diferentes modalidades organizativas, garantice el reconocimiento legal de las mismas y las faculte a ser receptoras de los beneficios normalmente acordados a cooperativas y gremios en general. En otras palabras, el sector público debería apoyar jurídicamente la organización campesina libre a diferentes niveles, esta acción propendería directamente al fortalecimiento de las mismas.

En este mismo sentido, el gobierno paraguayo debiera asegurar la representación campesina en todas las instituciones que directa o indirectamente tengan que ver con la cuestión agraria, así como hoy existe dicha representación para los gremios industriales y empresariales en general. Esto implica que el Estado debe compartir el control permanente de todas las funciones públicas con el sector interesado, en este caso las organizaciones de los trabajadores rurales.

En opinión de los líderes consultados, el Gobierno nunca ha apoyado a las organizaciones para su fortalecimiento, por el contrario, las últimas décadas muestran una sucesión de hechos represivos tendiente a su debilitamiento permanente.

A criterio de las organizaciones, la mejor manera de fortalecerlas es a través de un programa efectivo de Reforma Agraria, procesos de este tipo van a beneficiar tanto a las organizaciones como al propio Gobierno.

Con respecto a las acciones concretas que se verían como positivas, figura en primer lugar, que el Gobierno dé garantías legales de funcionamiento a las organizaciones y a sus dirigentes. Durante todos estos años de la así llamada “transición” el Gobierno no ha dado su lugar a las organizaciones campesinas, mencionan que “una seccional (del partido de gobierno) consigue más que cualquiera de las organizaciones campesinas”. Al respecto se considera que hace falta de parte del gobierno una acción positiva de fortalecimiento directo. Entre ellas, aparece como urgente la promulgación de una Ley que proteja a los campesinos. Hace falta un nuevo Estatuto Agrario y es urgente que el Parlamento lo apruebe. Con respecto a este punto afirman que no se trata de aceptar recetas (de leyes provenientes de otros países), sino por el contrario, de adoptar las propuestas que en este sentido hicieron las organizaciones campesinas

---

<sup>14</sup> Al respecto consultar FAO (1990 y 1992)

paraguayas y que fueron presentadas al Parlamento el 30 de marzo de 1995. Propuesta a la que sin embargo, no se le dio ninguna importancia.

Debe señalarse, con respecto a este punto, que a mediados de 1996 existen al menos tres propuestas de reformulación del marco jurídico e institucional agrario. Por un lado, la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Senadores se encuentra elaborando el Código Agrario que si bien contiene un capítulo sobre las Organizaciones Campesinas no apunta explícitamente las atribuciones de éstas en materia de participación en los programas de desarrollo rural de nivel nacional<sup>15</sup>. Por otro lado, el Ministerio de Agricultura se encuentra implementando el Programa de Modernización del Sector Agropecuario y Forestal (PROMODAF), entre cuyas propuestas de reforma no aparece instancia alguna en la que se incluya la participación de organizaciones campesinas<sup>16</sup>. Finalmente, el IBR se encuentra estudiando también una propuesta que incluye tres componentes: reforma jurídica, modernización institucional y un plan estratégico para el desarrollo rural de campesinos en proceso de asentamiento. La iniciativa del IBR está aún en estado incipiente, pero sería la única que sí contempla de manera explícita la participación de las organizaciones campesinas, específicamente en la ejecución del plan de desarrollo rural<sup>17</sup>. No obstante, el resultado que vayan a dar las gestiones actualmente en curso deberán aún esperar un buen tiempo.

Los líderes campesinos por otro lado, encuentran que existen dos problemas de la mayor importancia para el fortalecimiento organizativo, con los cuales eventualmente el gobierno podría colaborar: el aspecto educativo, fundamental para la organización, y el económico, también de la mayor importancia para los desplazamientos y los contactos.

En cuanto al aspecto educativo hay al menos dos niveles que fueron aludidos. El de la educación no formal y el de la educación formal. En cuanto al primer nivel, los líderes consultados refieren que cuando éstos han existido (mucho más proveniente de las ONGs y de organismos de iglesia que del gobierno) no tenían un reconocimiento de la racionalidad propia del campesinado, prevaleciendo la idea de que su cultura, sus valores, su idiosincrasia, son parte

---

<sup>15</sup> Aún cuando en el Capítulo IX, Artículo 299, inciso b) puede leerse “OTORGAR A LOS CAMPESINOS REPRESENTACIÓN AUTÉNTICA EN LOS CENTROS DE TOMA DE DECISIONES RELATIVAS AL DESARROLLO AGARIO Y, EN PARTICULAR, AL DESENVOLVIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO”.

<sup>16</sup>

Aún cuando en la formulación de sus objetivos generales aparece “reorientar el sistema MAG hacia la solución del problema campesino”. Este enunciado no se ve posteriormente reflejado ni en la estructura ni en las actividades que se proponen para el Instituto Nacional de Desarrollo Campesino (INDEC), aún cuando entre sus características se incluya la de disponer de “un Fondo Especial para la Organización y Asistencia Técnica al productor campesino que financiará las acciones de **fortalecimiento de organizaciones campesinas** y de asistencia técnica. No se mencionan sin embargo, las formas a través de las cuales estas organizaciones vayan a participar el diseño de los programas y proyectos (MAG/BID:1995).

<sup>17</sup>

En efecto, entre las propuestas finales referidas a la necesidad de elaborar un planeamiento estratégico del desarrollo rural, puede leerse “Es necesaria la elaboración de un Plan Estratégico de largo plazo para el desarrollo y la modernización del agro paraguayo que sea, integral (inclusión social de masas marginadas), gradual (principalmente para la eliminación del latifundio improductivo), que apoye a la agricultura de base familiar (pequeña y mediana empresa agrícola), con igualdad de género y **amplia participación de los beneficiarios**”(FAO:1996).

de un pasado superado por una modernidad a la que el conjunto de la sociedad debe asimilarse. El fortalecimiento de las organizaciones, a criterio de ellos, pasa necesariamente por una capacitación que se asiente en la realidad que pretende transformar, lo que significa que debe ser específica y funcional a cada uno de los grupos de campesinos. En concreto se solicita que los programas de capacitación deben dejar de ser los tradicionales y rígidos esquemas nacionales y orientarse a nivel de localidad, en donde puedan ser formulados a partir de la percepción de los propios grupos rurales involucrados. La idea es que hay que revertir el orden en que actualmente se conciben los programas de capacitación (de arriba para abajo). De esta forma, a partir de los diferentes grupos locales se pueden elaborar programas locales, luego regionales y finalmente programas nacionales, que contengan los elementos básicos transmitidos del ámbito local y que posean la mayor flexibilidad para ser adaptados a las necesidades específicas de los grupos locales.

En cuanto a la educación formal, los planteamientos arrimados se orientan en la misma dirección que lo anterior, concretamente, en la adaptación curricular de la escuela básica y secundaria a las características de la realidad campesina. Se hizo énfasis asimismo, en el tipo de formación de los docentes, que actualmente no se adecua a lo que éste debiera transmitir, a las actitudes que debiera desarrollar y al rol múltiple que de hecho le toca desarrollar al maestro rural.

En cuanto a lo económico que hace relación directa al fortalecimiento institucional de las organizaciones han sido mencionadas varios tipos de mecanismos a través de los cuales el gobierno podría propiciarlos. Uno de ellos es allanar el camino, permitiendo a los organismos de la cooperación internacional multilateral a realizar proyectos directos en los que las organizaciones campesinas sean las unidades ejecutoras de los mismos. Esta aceptación permitiría la canalización de fondos no sólo para los proyectos productivos contemplados en los proyectos, sino también para actividades que fortalezcan institucionalmente a las organizaciones campesinas como unidades ejecutoras, tales como capacitación, gerenciamiento, contactos, desplazamientos, disponibilidad de infraestructura básica, y otros. Otro mecanismo sería el de que, una vez obtenida cierta forma de reconocimiento jurídico, el gobierno cree un fondo de apoyo a las organizaciones durante un tiempo a determinar hasta que las mismas desarrollen capacidad suficiente para insertarse activamente en programas y proyectos de desarrollo.

Además de estas dimensiones consideradas prioritarias se han mencionado otras igualmente importantes para el fortalecimiento de las organizaciones. En lo que se refiere al marco político, se considera necesario una enérgica acción gubernamental para lograr modificar las estructuras discriminatorias y excluyentes que persisten tanto al interior de los cuadros de gobierno como en los partidos políticos. Se ha mencionado ya, en lo que hace referencia al marco jurídico la necesidad de implementar normas claras y flexibles que no obstaculicen la formación de organizaciones campesinas y que además garanticen su reconocimiento legal, posibilitando la constitución de las más diversas estructuras organizativas, según sean los intereses de los asociados.

Debe reiterarse una vez más que en lo que respecta al marco institucional, según todas las opiniones recogidas, el gobierno debe promover y apoyar indiscriminadamente las distintas

organizaciones que se den los campesinos, sin privilegiar un tipo particular de forma organizativa. En la medida en que exista una mayor espontaneidad en la organización, más dinámico y autónomo será su desarrollo y por lo tanto, menos vulnerable al inestable marco político de los países de la región.

En lo que respecta al marco económico, el gobierno debe implementar políticas que eviten la concentración casi monopólica de los recursos productivos básicos, principalmente de los mercados de tierras, insumos y productos, de tal forma que permita una mejor inserción de las organizaciones a dichos mercados. Asimismo, las organizaciones sindicales deben ser dotadas de instrumentos que les permitan lograr un trato justo y equitativa para sus representados.

Otro aspecto de gran importancia para el fortalecimiento organizativo de los campesinos es el de que el gobierno tome medidas para terminar con la tradicional subordinación del sector rural al urbano. Estas políticas deberían orientarse al mejoramiento substancial de la calidad de vida de la población rural y de hacer conciencia en el campesino que, organizadamente, puede participar en el desarrollo nacional.

En lo que se refiere a las condiciones internas a las propias organizaciones campesinas, uno de los déficit que aparece como más evidente y que afecta su capacidad de fortalecerse, es la falta de un debate amplio y la toma conjunta de decisiones con las bases, de los objetivos y planes de acción de las organizaciones. Esta dificultad para que las organizaciones regionales, y sobre todo las nacionales, puedan disponer del tiempo y los recursos para acometerlas conduce a un paulatino descompromiso de las bases con respecto a sus líderes.

## **8. De qué manera podrían las organizaciones campesinas participar en el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural y qué debiera hacer el gobierno para garantizar esa participación**

Los líderes consultados coincidieron unánimemente en que es necesario que sus organizaciones participen en el control de los recursos de los proyectos que se implementan tanto a nivel nacional, como regional. El hecho que las organizaciones estén conducidas por líderes concientes de sus obligaciones y su representación, hará que la participación de ellos en los programas de desarrollo rural garantice que los fondos lleguen a su destino previsto.

Lo que se ha podido constatar hasta el momento es que las reparticiones gubernamentales hacen un uso discrecional de los fondos por un lado, y por otro, convocan a cualquier campesino vinculado a ellos y lo hacen participar marginalmente de los proyectos y con eso ya pueden demostrar que ha habido tal representación, desvirtuando con estas prácticas el objetivo de la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas de los proyectos. De hecho, el principal argumento que sostiene la necesidad de participación es que no hay instancia donde se conozcan mejor los problemas del campo que en el de las organizaciones campesinas. Este mismo argumento sin embargo, puede desvirtuar la participación, ya que la incorporación de las organizaciones -como ha ocurrido en algunas ocasiones- a determinados programas o instituciones gubernamentales ha implicado el condicionamiento de las propuestas que se traían. Lo que se ha visto es que los técnicos gubernamentales cambian los planes elaborados por las bases disponiendo lo que está bien y lo que no.

Con respecto al punto anterior, los líderes consultados opinan que deben ser las organizaciones campesinas de nivel nacional quienes designen a los representantes que irán a los distintos proyectos. A su vez, tanto las Comisiones Vecinales como las organizaciones de nivel local donde se implementará el proyecto deben estar informadas de quiénes han sido nombrados para participar. Así pues, una condición para la efectiva participación campesina en los proyectos es que los campesinos que asistan sean realmente representativos.

Lo que ha podido observarse hasta ahora es que los campesinos prácticamente no tienen ninguna participación en las diferentes instancias gubernamentales y en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos, a lo sumo, algunas veces son consultados marginalmente. Por el contrario, los proyectos se imponen desde arriba y son rechazadas aquellas propuestas que tuvieron origen en las bases campesinas, como es el caso de la propuesta de organizaciones campesinas de Alto Paraná. Por otro lado, los que elaboran estos proyectos, ya sea en las reparticiones públicas o en los organismos internacionales no quieren que estén presentes las organizaciones campesinas representativas, ya que de este modo se sienten controlados, y no porque las organizaciones adolezcan de debilidad institucional, que es el argumento que se utiliza frecuentemente para desacreditar dicha participación. Sobre el punto de la debilidad institucional opinan que no es que las organizaciones sean débiles, sino que nunca se les da oportunidad de participar: es más, ni siquiera se les consulta lo que quieren, o cuando buscan informarse se les dice que esa información no es asunto de ellas. A criterio de los líderes consultados, es preciso que las organizaciones campesinas participen en todos los niveles para que los proyectos cumplan con sus objetivos.

Asimismo, las organizaciones deben intervenir en los programas de asistencia técnica para volverlos más adecuados. Se debe igualmente participar en la apertura de nuevos mercados para la producción y se deben atender las propuestas de zonificación en el diseño de los planes productivos elaborados por los campesinos y sus organizaciones. Otra esfera de participación de gran importancia para el campesinado es en la formulación de programas de crédito y en la administración de los mismos, Asimismo, en programas de diversificación de la producción, en este ámbito, las organizaciones han hecho sus planes pero los funcionarios técnicos gubernamentales no los aprueban. Estas formas de participación serían una forma concreta de superar el plano de las puras promesas en el que hasta ahora se ha movido el Gobierno.

Asimismo, se consideró necesario que las organizaciones campesinas ejerzan una suerte de fiscalización de la manera como están siendo implementados los proyectos y programas. Afirmaron a este respecto incluso, que éstas deberían hacer -en los casos que fueran necesarios- denuncias formales a los organismos financiadores sobre la forma como se usan y el destino final que tienen los fondos asignados a los proyectos que, en principio, se elaboran en nombre del desarrollo rural.

Otro aspecto vinculado a la fiscalización de los mismos es el de acordar mecanismos que vuelvan transparente el uso de los fondos, meta que no va a poder lograrse a menos que exista una efectiva participación campesina.

Tanto la participación en, como la fiscalización de los proyectos no sería posible si previamente, los campesinos no están informados sobre los proyectos que están siendo implementados y los que van a implementarse, así como de sus detalles operativos y financieros. Para todo lo anterior es necesario que exista un diálogo entre las organizaciones consigo mismas, y entre éstas y el gobierno, actitud que por otro lado, está demostrada que existe de parte de las diferentes federaciones y confederaciones campesinas.

El debate sobre la participación originó también algunas reflexiones sobre dicha precondition: la del diálogo organizaciones campesinas/Gobierno. Según los líderes, el Gobierno respetará a aquellas sólo en la medida en que ellas tengan peso, y éste se va a conseguir según la calidad de las propuestas que se planteen. Buenas propuestas y mecanismos ágiles de fiscalización en la ejecución de planes, programas y proyectos otorgarían un nuevo rol a las organizaciones campesinas.

Los líderes están igualmente de acuerdo en que se debe forzar (mediante diferentes formas de presión) al Gobierno a ceder y conceder este derecho a la participación campesina. En este sentido, diferentes organizaciones adherentes al campesinado, pero en particular las ONGs, deben jugar un papel clave y activo, la misma responsabilidad le cabe -según lo mencionaron- a los organismos internacionales. Con respecto a las ONGs opinan que sería de gran importancia un acuerdo político con algunas que ya se encuentra trabajando en favor del campesinado. La presión que debe ejercerse en esta dirección debe estar bien estructurada y sobre objetivos lo más concretos posibles.

Concretamente, se solicita que la FAO haga llegar la voz de los campesinos a las autoridades pertinentes con respecto a todos estos puntos.

Debe mencionarse que estas apreciaciones de los líderes consultados coinciden casi puntualmente con las recomendaciones hechas por la FAO (1990, 1992) al gobierno, en el sentido que resulta de particular importancia que el Estado otorgue garantías a las organizaciones campesinas para participar y decidir sobre la planificación de la producción y de la comercialización, tanto a nivel nacional como internacional, aspecto este último para el cual el Estado debería alentar la participación de las organizaciones campesinas representativas en Cámaras Reguladoras de Comercio Exterior. Esta participación, se expresaba en las anteriores recomendaciones de la FAO, se debería igualmente extender al campo general del desarrollo rural y en el proceso de reforma agraria para dar a las familias rurales un mayor protagonismo en la solución de sus problemas y de esta manera, reducir la dependencia a la que se les ha relegado en las decisiones que tienen que ver con la asignación de servicios y recursos externos a los predios y comunidades rurales.

Conviene igualmente recordar que el Paraguay, como signatario de los Convenios N°87 y N°141 y la Recomendación N°149 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, está internacionalmente comprometido a “promover la participación de la población rural en las actividades de los organismos de desarrollo rural y asegurarse de que estos organismos trabajen en estrecha cooperación con las organizaciones de los beneficiarios de sus programas”<sup>18</sup>.

De la misma manera se explicita -en la participación en los programas de reforma agraria y distribución de tierras- que a las organizaciones de los beneficiarios se les debe “recabar su intervención en la redistribución de los derechos de tierras y aguas y en la aplicación y regulación de leyes de tenencia”, así como que el gobierno debería “canalizar los créditos e insumos materiales proporcionados por la administración pública a través de organizaciones de pequeños propietarios”.

El momento actual por el que atraviesa el país, marcado entre otras cosas, por la existencia de varias iniciativas para la reforma del Estado, es por demás propicio para que se introduzca, tanto en los nuevos marcos jurídicos en gestación (Código Rural por parte de la Cámara de Senadores y la modificación de la Carta Orgánica del IBR, y adecuación del Estatuto Agrario y de la ley N° 662 por parte del IBR), como en el nuevo marco institucional que estará siendo diseñado para el MAG con el PROMODAF, y para el IBR en su reestructuración institucional, criterios claros que favorezcan, promueven e implementen mecanismos eficientes de participación de las organizaciones campesinas en la co-gestión del desarrollo rural.

---

<sup>18</sup> Tal como se encuentra en Capítulo sobre Organización Popular de la **Carta del Campesino** (FAO:1981)

## **9. Conclusiones y Recomendaciones**

### **9.1 Conclusiones**

El marco jurídico actualmente vigente en el país que regula los problemas agrarios fué elaborado en su mayor parte, con posterioridad a 1954, año en que se instaura el largo período autoritario de Stroessner. En la legislación vigente, incompleta, muchas veces contradictoria y en gran parte desactualizada, no es posible encontrar ninguna norma que ampare los derechos de los pequeños productores rurales a organizarse libremente y al reconocimiento de sus organizaciones. Por el contrario, tanto ese marco jurídico como las prácticas políticas de dicho período ampararon y propiciaron la represión hacia el campesinado organizado. La mayor de estas represiones se da a mediados de la década de los años 70 cuando prácticamente desaparecen las organizaciones existentes. La recomposición del movimiento campesino organizado se da recién a partir de comienzos de la década pasada.

El marco institucional para el desarrollo rural es también confuso, existen superposiciones de funciones en algunos casos, multiplicidad de instancias para un mismo servicio, o carencia de ellas para otros tipos de servicios necesarios. Los recursos presupuestarios con los cuales deben funcionar son en la mayoría de los casos exiguos y están agobiados por exceso de centralización y burocracia. El IBR es dentro de todo este marco institucional la institución sobre la que debería recaer la mayor responsabilidad, pero en la práctica, se limita a administrar el problema de la tierra. El CONCODER y el CDR fueron Consejos diseñados a partir de 1989, pero terminaron sucumbiendo en la inacción.

La emergencia de las organizaciones campesinas existentes hoy en el país se da por la acción de uno o varios de los siguientes tres factores: i. por la existencia en una zona o región determinada de una institución (generalmente de iglesia u ONG) adherente al campesinado que propiciaba su organización, ii. por el efecto de demostración causado por una organización campesina ya creada en una determinada región o, iii. por la existencia de líderes antiguos que al reunirse logran conformar una determinada organización. En este caso se trata de organizaciones con un origen más autónomo.

Actualmente existe una multiplicidad de organizaciones de distinto nivel; al menos diez de nivel nacional, unas treinta de nivel regional y más de 600 de nivel local. Se ha conformado además una confederación campesina (la MCNOC) que reúne a las más importantes federaciones de nivel nacional.

Según el testimonio de dirigentes campesinos consultados, el hecho de que a partir de 1989 se viva un clima de mayor libertades políticas no necesariamente ha implicado una desaparición de los actos represivos hacia ellas. La represión se ha transformado pero persiste, en algunos casos violenta y en otras de manera solapada y sutil. Además, por efecto de la diversificación de las reivindicaciones, existe una menor unidad que antes, que era conseguida por el factor aglutinante de la lucha antidictatorial. Las mayores libertades propiciaron igualmente la multiplicación de organizaciones campesinas, la mayoría de ellas convocadas por el problema de la obtención de tierras. Se señala sin embargo, que esta mayor cantidad ha

implicado que se sienta con mayor fuerza la falta de orientación.

El tema de la falta de tierra para el campesinado paraguayo, especialmente para las jóvenes generaciones es sin duda la necesidad más sentida. Esta muy aguda concentración de la misma en el país (0.93 del índice de Gini), considerada una de las más altas del mundo, es el resultado de la política de tierras aplicada por los gobiernos anteriores. Las ocupaciones espontáneas hechas por los propios campesinos perduraron cuando el recurso era relativamente abundante. Las propiciadas por el Estado a través de los programas de colonización fueron hechas sobre bases clientelistas y sin apoyo ninguno, mientras que la colonización privada fue siempre inaccesible para los campesinos. Más recientemente, durante la década y media pasada, el país asistió a un proceso de reconcentración fundiaria que anuló con creces, la débil desconcentración que haya podido producir el programa de colonización de las décadas del 60 y 70. Esta vez, la reconcentración se hace con la consolidación del actor empresarial en el agro paraguayo.

Las mayores libertades políticas, la agudización del problema de la tierra, la implementación de políticas económicas de corte neoliberal, como se dijo, han aumentado el nivel de conflictividad en el campo en los últimos años, así como también la respuesta organizada de los campesinos. En el trabajo realizado se han encontrado varios tipos de organizaciones campesinas. Si bien existen varios criterios para clasificarlas se ha optado por uno en el que se cruza el nivel en el que operan (sea éste nacional, regional o local), con el tipo de reivindicaciones que son priorizadas (socio-políticas, económico-productivas, orientadas a la obtención de tierra, otras que son mixtas, incorporando varias demandas simultáneamente y, las que buscan defender los derechos de las mujeres y los jóvenes rurales).

En cuanto a la estructura de las organizaciones, la mayoría responden a un esquema similar: a nivel de las bases se forman los Comités de Agricultores (Comisiones Vecinales, en caso que se trate de la obtención o defensa de la tierra). Varios de estos Comités nucleados forman, a nivel de una o no más de tres comunidades lo que se llaman Comités Zonales. Cuando varios de ellos se reúnen -abarcando normalmente ya más de dos o tres distritos de un Departamento, se habla de una organización regional. Estas organizaciones normalmente se federan, conformando una organización de nivel nacional. Internamente, los Comités o nucleaciones de base, se rigen normalmente por Estatutos que son confeccionados por los mismos socios, de acuerdo a formatos relativamente aceptados y difundidos en el país.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse dada la gran difusión de esta modalidad a nivel nacional, tal estructura no siempre resulta funcional a las necesidades de las organizaciones y muchas veces representan un freno a la cohesión y la representatividad.

El fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas es percibido por sus dirigentes como dependiendo de varios factores: el apoyo organizativo a los grupos de base, el fomento de la participación, hasta el equipamiento de los locales centrales de las mismas. la percepción que se tiene de una organización "consolidada" es la de aquella que, a través de un proceso de maduración permanente y de su experiencia, ha logrado realizar con ciertos niveles de éxito varios proyectos; que haya demostrado capacidad de administrar sus recursos. Parece haber

un acuerdo que el apoyo externo, principalmente de ONGs, juega un rol preponderante en su fortalecimiento. En particular, son los procesos educativos y de capacitación brindados por las ONGs los que son valorados por los dirigentes en vista al fortalecimiento de sus organizaciones.

Uno de los aspectos de funcionamiento interno de las organizaciones más difícil de lograr es el de mantener activo un sistema ágil de representación. Mientras las organizaciones operan al nivel local el flujo de la demanda entre socios y líderes es relativamente fluida. Pero cuando se opera a un nivel mayor, hay diferentes factores que conspiran contra la adecuada representación: la falta de medios económicos para una presencia permanente de los líderes en las comunidades y en los centros urbanos, la tendencia a la burocratización de los mismos, los formatos algo rígidos con que normalmente operan las organizaciones suelen afectar el nivel de representación.

En cuanto a los factores que fortalecen una organización, las opiniones fueron: el mero hecho de pertenecer a alguna de ellas aumenta su fuerza, este hecho aumenta la identidad campesina, la toma de conciencia por parte de los afiliados, el disponer de marcos referenciales de interpretación de la información que se le acerca a través de programas de capacitación (de todo tipo pero principalmente, sobre la realidad campesina y coyuntura nacional) y de la constatación de ventajas directas derivadas del actuar de la organización.

En lo que respecta a los factores que debilitan la organización campesina, existen los de origen externo e interno. Entre los primeros se cuentan, el sistemático trabajo de amedrentamiento y desprestigio que realizan contra las organizaciones tanto los partidos políticos como la iglesia, así como sectores patronales, comerciantes y latifundistas quienes ven amenazados sus intereses a través de las actividades productivas, comerciales y reivindicativas realizadas. En cuanto a los factores internos, la principal fuente de debilidad es la falta de conciencia en los socios a nivel de los Comités de base. Esta falta de conciencia produce miedo, desconfianza e imposibilita el desarrollo de ideas comunes, esto es, metas comunes alrededor de las cuales se aglutina la organización. La falta de medios económico, la escasez de programas de capacitación, los problemas administrativos en el manejo del patrimonio de la organización, el deficiente sistema de asignación de funciones y los cargos en la comisión directiva de la organización, la inexistencia frecuente de un plan de actividades y de una intención orgánica de formación de nuevos liderazgos, lo cual condena a la organización a un proceso de continuo reaprendizaje en el desempeño de funciones directivas, fueron otros de los factores de debilitamiento organizativo citados. Finalmente, atentan contra la organización todas aquellas actividades institucionalmente emprendidas que tienen un mal desenlace a raíz de expectativas no cumplidas.

A pesar de estos factores adversos, las organizaciones campesinas han cumplido en el Paraguay, históricamente, un rol decisivo en el desarrollo rural: la educación, la salud, la vialidad, y varias otras funciones de suplencia de servicios estatales, no se ve sin embargo correspondida con la participación que el Estado otorga a esos mismos campesinos en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos implementados por las agencias de gobierno con el apoyo de la cooperación internacional o con los fondos del Presupuesto nacional que es muy baja o nula. Es de suponer que, en el caso que el gobierno incorporara activamente a las organizaciones campesinas a esta tarea de diseño y ejecución de programas de desarrollo, la eficiencia de los mismos, en términos de su adecuación a las reales necesidades a nivel local, así como su eficacia, medida en

términos de unidad de costo por actividad ejecutada mejoraría notablemente, permitiendo un aprovechamiento menos oneroso de los escasos recursos disponibles para estos propósitos.

Los principales problemas del país, tal como son percibidos por las organizaciones campesinas son: la falta de tierra, principalmente para los jóvenes, el modelo económico implementado, que se traduce fundamentalmente en falta de trabajo, la baja cobertura y pésima calidad de la educación impartida en áreas rurales, el intenso proceso de deterioro y agotamiento de los recursos naturales (principalmente la deforestación), la emigración campo-ciudad, la falta de una política de desarrollo rural, la falta de participación campesina en los proyectos de desarrollo. El contrabando y la corrupción como estilo de gobierno es apuntado como dos de los problemas más graves. Existe además un profundo descreimiento sobre los eventuales efectos positivos del MERCOSUR. En el aspecto político se citan; la división entre los campesinos, la desconfianza hacia las autoridades y la aparición de divergencias ideológicas entre campesinos, resultado de la excesiva partidización de la política en el campo. A su vez, los partidos tradicionales, pero principalmente el de gobierno, maneja los recursos públicos de manera patrimonial e interesada, lo cual refuerza el carácter prebendario de los servicios que llegan al campesinado. Se menciona igualmente que estos partidos hacen un uso instrumental del campesinado y casi siempre entorpecen o atacan el funcionamiento de las organizaciones campesinas.

Sin embargo, a pesar de todos estos problemas, la expansión organizativa y de la participación, la proliferación de respuestas productivas anti-crisis y el acercamiento de organizaciones campesinas de nivel nacional entre sí, dejan entrever los gérmenes de un cambio efectivo en la situación del campesinado si ONGs, agencias y otros grupos solidarios acompañan adecuadamente este incipiente proceso. No obstante, la visión de futuro que tienen los principales dirigentes de las organizaciones campesinas paraguayas es pesimista: no tienen confianza que vaya a producirse un cambio en el modelo de desarrollo que los ha condenado a tan extrema pobreza, a su vez la clase política y sus partidos no parece que en el corto plazo vayan a incluir en sus agendas, de modo prioritario, la cuestión del desarrollo rural. Perciben que el proceso de descampesinización se ha venido acelerando, principalmente en los últimos 10 años como consecuencia de la aplicación de medidas de corte neoliberal que afectan no sólo los indicadores de desempeño económico, sino también la sustentabilidad ecológica del modelo. En las actuales condiciones, se percibe que el campesinado no tiene alternativas.

La acción sectorial pública es percibida, en términos generales, como negativa por las organizaciones campesinas. Se mencionó lo referido a educación, a lo que se agrega el hecho de su partidización. La acción del IBR en materia de tierras es también objeto de críticas, principalmente por la inacción. Al MAG se lo critica fundamentalmente por el deficiente servicio de la extensión agropecuaria que tiene baja cobertura y no se adapta a las necesidades campesinas de una producción diversificada, así como la inexistencia de canales de comercialización para toda aquella producción que no sea el algodón. Tanto el CAH como el BNF son considerados entes que favorecen a los medianos y pequeños productores. Las instituciones gubernamentales, a criterio de los campesinos, actúan de acuerdo a su interés y no de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios.

En cuanto a los resultados que se han obtenido hasta ahora de las negociaciones hechas por las organizaciones con el gobierno, la opinión es también consistentemente desfavorable. No se ven los resultados concretos de los contactos y negociaciones tenidos hasta ahora, continúan las persecuciones y se acumulan problemas, el gobierno trata de ganar tiempo simplemente postergando la solución de los mismos. La negociación tal como ha sido planteada hasta el momento parece no tener mucho futuro.

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. Para estas instancias los problemas del desarrollo rural son problemas de los campesinos no de ellas. Por otro lado, no tienen ni capacidad de gestión, ni recursos y están altamente partidizadas: sus decisiones son en definitiva, decisiones partidarias y no tomadas por el bien de la región o municipio. Lo que queda claro es que la descentralización implementada no ha hecho avances significativos en lo que respecta a la institucionalización de la participación de la población local en la planificación y administración del desarrollo.

En general, el grado de conocimiento sobre el funcionamiento del aparato técnico, burocrático y administrativo del aparato del Estado que tienen las organizaciones campesinas es bajo. La relación entre las organizaciones campesinas y las oficinas de gobierno se corresponde con la orientación de éstas a no proveer información ni a sus beneficiarios directos, ni a sectores interesados de la sociedad.

En lo que hace referencia a la cooperación internacional multilateral puede afirmar que ninguno de los organismos presentes en Paraguay ha tenido proyectos de manera directa con ninguna de las organizaciones campesinas del país. Las ONGs sin embargo, sí han apoyado a aquellas. La relación establecida entre ambas (OCs y ONGs) en virtud de la intermediación que éstas hacen del apoyo solidario no siempre ha sido armónica. Algunas organizaciones campesinas han manifestado una posición frontalmente hostil hacia las ONGs, en tanto otras toman un acercamiento más complementario. En general, el servicio brindado por las ONG que más se aprecia es el de la capacitación que no puede ser proveído por las propias organizaciones, ni lo brinda el gobierno ni la iglesia.

En lo que hace relación al aspecto medular de este trabajo, las organizaciones campesinas opinan que el gobierno puede hacer mucho en favor de su fortalecimiento. En primer lugar, opinan sobre la necesidad de proponer una legislación “marco”, que sin entrar a reglamentar en particular las diferentes modalidades organizativas, garantice el reconocimiento legal de las mismas y las faculte a ser receptoras de los beneficios normalmente acordados a cooperativas y gremios en general. Sugieren asimismo, que el gobierno debiera asegurar la representación campesina en todas las instituciones que directa o indirectamente tengan que ver con la cuestión agraria, así como hoy existe dicha representación para los gremios industriales y empresariales en general. Otra vía importante de fortalecimiento es a través de la implementación de un programa verdadero de reforma agraria.

Se mencionan igualmente dos frentes, con los cuales el gobierno podría afianzar el

funcionamiento de sus organizaciones: el educativo, promoviendo programas de capacitación adecuados a sus necesidades y mejorando la calidad de la educación formal y; el económico que puede efectivizarse de dos maneras concretas; creando un fondo a disposición de las organizaciones para solventar sus necesidades mínimas de traslados y visitas a las comunidades de base y; permitiendo que los organismos de la cooperación internacional implementen proyectos de desarrollo directamente con las organizaciones sin intermediación de agencia gubernamental ninguna. Asimismo los dirigentes campesinos consideran que otro apoyo al fortalecimiento de sus organizaciones vendría por el lado la modificación de las estructuras discriminatorias y excluyentes que persisten tanto al interior de los cuadros de gobierno como en los partidos políticos hacia sus organizaciones.

A su vez, los líderes consultados coincidieron unánimemente en que es necesario que sus organizaciones participen en el control de los recursos de los proyectos que se implementan tanto a nivel nacional, como regional. Esta es una necesidad reiteradamente mencionada debido a diversas constataciones, entre ellas, que el gobierno hace un uso discrecional de los fondos obtenidos de la cooperación internacional en nombre del desarrollo rural. el acercamiento de “arriba para abajo” que se ha tenido y se tiene con respecto al desarrollo del sector, el poco conocimiento que los técnicos y burócratas tienen de las necesidades reales más sentidas de las bases campesinas. Estas y otras constataciones muestran la necesidad de que las organizaciones campesinas debieran participar en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos y programas de desarrollo rural a través de representantes legítimos y no digitados, como fue el caso en los pocos proyectos en que se mencionó dicha participación.

Mencionan los dirigentes consultados que, esta participación no debe agotarse en los proyectos o programas, sino que debe extenderse a las Direcciones o reparticiones que prestan diversos tipos de servicios, como los de extensión agropecuaria, crédito, planificación y zonificación de la producción.

Además las organizaciones consideran necesaria la presencia de ellas en los organismos (existentes o a crearse) de fiscalización de los programas, proyectos y servicios orientados al sector rural. Se considera que una exigencia básica para poder iniciar este proceso de participación y protagonismo es el que las organizaciones estén informadas sobre los proyectos que están siendo implementados y los que van a implementarse, así como de sus detalles operativos y financieros.

Finalmente, los campesinos han enfatizado la necesidad de que organismos que adhieren a estos principios de participación, como la FAO, otras agencias del sistema de Naciones Unidas y ONGS, trasladen estas preocupaciones hacia el gobierno y las respalden, de modo a volver realmente plausible el desarrollo rural.

## **9.2 Recomendaciones**

A mediados de 1996 existen en el país tres iniciativas de la mayor importancia y trascendencia para la introducción de reformas en el sector agrario. Son ellas, i. la reforma del sistema del Ministerio de Agricultura y Ganadería que contempla su modernización y la puesta en marcha de servicios innovadores en la agricultura, ii. la discusión y el eventual debate

parlamentario acerca del Código Agrario el cual a su vez, incorpora novedades que afectarán estructuralmente la vinculación del Estado paraguayo con el sector rural y en particular con el campesinado y, iii. la reforma que está siendo propuesta desde el Instituto de Bienestar Rural en la cual se contempla la actualización del marco jurídico que atiende al sector, la reforma institucional del propio IBR y la elaboración de un plan estratégico para el desarrollo de la agricultura familiar en el Paraguay.

Además de ello, los últimos acontecimientos tanto en el campo de la producción -marcado principalmente por el declinio del algodón y el énfasis gubernamental en la diversificación productiva- y en el de las reivindicaciones -caracterizado por la participación campesina en huelgas generales, ocupaciones y otras formas de movilización- apuntan a indicar la conveniencia para los intereses nacionales en su conjunto de iniciar una nueva etapa de vínculos entre el gobierno y el sector campesino.

Existen determinados elementos, tanto del contexto económico-productivo, como de las relaciones políticas que se establecen entre los distintos actores vinculados al campesinado, que no pueden ser soslayados al momento de generar sugerencias y recomendaciones para fomentar un desarrollo rural sobre bases participativas.

En lo que respecta a los aspectos económico-productivos, queda claro -del análisis de las entrevistas y reuniones realizadas- que el modelo hasta ahora vigente de especialización productiva ha llegado a su fin, tanto en términos económicos (por la excesiva concentración de los excedentes durante el proceso de comercialización, y otros), como en términos ecológicos y de seguridad alimentaria. Un modelo basado en la **diversificación** productiva a nivel de finca, para el cual se diseñe en Plan específico y se asignen los recursos adecuados surge como un principio de solución que no puede postergarse mucho.

En lo inmediato además, un programa de alivio de la pobreza rural deberá necesariamente **focalizar** algunos de sus instrumentos para atender a segmentos determinados de la población campesina que atraviesan por necesidades que han empezado a deteriorar incluso la base biológica de reproducción de la misma. Solución al problema de los sin tierra, atención inmediata a segmentos altamente vulnerables desde el punto de vista alimentario, atención a problemas de salud materno-infantil y cobertura educacional son medidas que atenderían necesidades sentidas y que repercutirán de manera inmediata en favor de las condiciones que harían posible una negociación constructiva y con perspectivas entre el campesinado organizado y el gobierno.

En términos, todavía generales, es asimismo indispensable que el gobierno desarrolle una estrategia política de acercamiento y **concertación** con las organizaciones campesinas, aún cuando se reconoce que ésta no es una tarea fácil, tanto por la dispersión y fraccionamiento de las mismas, como por las diferentes agendas políticas que las enfrentan a ellas mismas entre sí. Sin embargo, un diálogo amplio en el que se contemple con prioridad la representación de la diversidad de intereses que motivan al campesinado, resultará en el muy corto plazo en propuestas de acción favorables a un desarrollo rural sustentable y participativo.

A los efectos de crear condiciones propicias para la concertación, se vé asimismo como

indispensable que el Estado paraguayo desarrolle una **institucionalidad** funcional y coherente en su sector público. Superar las superposiciones, los celos institucionales, la indefinición de funciones, readecuar las cartas orgánicas de las diferentes dependencias gubernamentales, reciclar y capacitar a su personal de nivel medio y alto, y fortalecer institucionalmente a las dependencias que tienen vinculación directa con el campesinado y sus problemas, generaría condiciones de diálogo estable con los campesinos y sus organizaciones que son actores privilegiados para el desarrollo rural. Se obtendría igualmente mayor funcionalidad en los servicios prestados (actualmente insuficientes y de mala calidad) y se favorecería la sostenibilidad de las políticas orientadas al sector. Se considera que una mayor institucionalidad por parte del Estado significa crear contrapartes válidas para toda negociación y una condición para la consolidación de las organizaciones campesinas.

Las recomendaciones que se plantean a continuación sientan algunas bases mínimas que garantizarían un principio de negociación para la resolución del problema social más agudo que sufre el país.

**a. Con respecto al fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas**

**i. Condiciones referidas a factores externos a las organizaciones campesinas**

- Se considera necesario una enérgica acción gubernamental para lograr modificar las estructuras discriminatorias y excluyentes hacia el campesinado y sus organizaciones que persisten tanto al interior de los cuadros de gobierno como en los partidos políticos. Para ello, puede ser conveniente apoyar una campaña destinada a sensibilizar a sectores claves sobre la conveniencia de la sustentabilidad del desarrollo rural sobre la base de la participación campesina.

- El gobierno debe promover y apoyar indiscriminadamente las distintas organizaciones que se den los campesinos, sin privilegiar un tipo particular de forma organizativa. Esto exige propiciar la apertura de instancias de diálogo que conduzcan a adecuar el marco normativo vigente, tanto en la jurídico como en lo económico.

- El gobierno paraguayo debiera asegurar la representación campesina en todas las instituciones que directa o indirectamente tengan que ver con la cuestión agraria, examinando las lecciones derivadas de experiencias ya en curso (como en el caso del Proyecto de la Unión Europea en San Pedro/Caaguazú).

- El gobierno debiera tener una instancia, en la que sea posible tomar decisiones al más alto nivel, en la que se acepte, discuta, modifique (si fuere necesario) y apruebe las propuestas presentadas por los campesinos y sus organizaciones en materia de desarrollo rural.

- En el plano de la educación, el gobierno -que se encuentra implementando la Reforma Educativa- debiera, en lo que a educación formal se refiere, revisar el curriculum y la capacitación de los docentes a fin de adecuarlos a las necesidades y prioridades sugeridas por la comunidad educativa rural. Varios organismos internacionales y nacionales en diferentes países

de América Latina pueden contribuir con su experiencia a desarrollar tales contenidos y programas de formación docente.

- En lo que se refiere a la educación no formal se sugiere que los programas de capacitación deben dejar de ser los tradicionales y rígidos esquemas que se aplican indistintamente a nivel nacional, y se orienten a nivel de localidad, en donde puedan ser formulados a partir de la percepción que los propios grupos rurales involucrados tienen sobre sus necesidades.

## **ii. Condiciones referidas a los aspectos legales**

- Proponer una legislación marco que garantice el reconocimiento legal de las organizaciones campesinas y las faculte a ser receptoras de los beneficios normalmente acordados a cooperativas y gremios en general. El sector público debería apoyar jurídicamente la organización campesina libre a diferentes niveles, esta acción propendería directamente al fortalecimiento de las mismas.
- En caso que no se considere oportuno crear una nueva legislación, las iniciativas actuales de reformas comentadas más arriba, debieran contemplar garantías legales a la constitución y funcionamiento de dichas organizaciones.

## **iii. Condiciones referidas al acceso a recursos**

- Permitir a los organismos de la cooperación internacional multilateral a realizar proyectos directos en los que las organizaciones campesinas sean las unidades ejecutoras de los mismos. Esta aceptación implicaría la canalización de fondos no sólo para los proyectos productivos contemplados en los proyectos, sino también para actividades que fortalezcan institucionalmente a las organizaciones campesinas como unidades ejecutoras, tales como capacitación, gerenciamiento, contactos, desplazamientos, disponibilidad de infraestructura básica, y otros.
- Solicitar al gobierno que cree un fondo de apoyo a las organizaciones durante un tiempo a determinar, hasta que las mismas desarrollen capacidad suficiente para insertarse activamente en programas y proyectos de desarrollo.

## **iv. Condiciones que hacen referencia al proceso de descentralización**

- El gobierno debiera estimular tanto a las gobernaciones y a los municipios, como a las mismas organizaciones campesinas, a que estas últimas participen activamente en las juntas departamentales y municipales, tratando de superar el actual descreimiento que las organizaciones han manifestado con respecto al funcionamiento de dichas instancias. La dotación de recursos a las Juntas y la despartidización política de las mismas, aparecen como dos requisitos claves para el logro de metas concretas en referencia a la resolución local de problemas relacionados al desarrollo rural.

**v. Condiciones referidas a los aspectos internos de las organizaciones campesinas**

- El gobierno debiera dar prioridad a la realización de programas de **capacitación** (organizativa, técnica, administrativa) dirigidos a las organizaciones campesinas y sus bases. Lo que no significa que deba ser el propio gobierno el ejecutor de los mismos. Más bien, debiera fomentar la participación de organizaciones no gubernamentales y de otras organizaciones sociales en condiciones de proveer estos servicios, para que ellas asuman esta actividad que -en lo que respecta a necesidades inmateriales expresadas por los líderes- es considerada prioritaria. La reciente creación de la Secretaría de Acción Social, la reforma prevista del Ministerio de Agricultura, y los esfuerzos que viene haciendo el IBR para su readecuación institucional parecen ser condiciones auspiciosas para favorecer este aspecto.

**b. Con respecto a la participación de las organizaciones campesinas en los programas y proyectos de desarrollo rural.**

**i. Condiciones referidas a factores externos a las organizaciones**

- El gobierno debiera encarar de manera gradual y sostenida una reforma de los criterios con los que ha venido operando en materia de fomento del desarrollo rural, en particular a lo que se refiere al enfoque “de arriba para abajo” con que ha implementado, hasta ahora, los programas y proyectos de desarrollo. Una orientación que dé participación a los campesinos y sus organizaciones redundará de forma inmediata en un mayor impacto positivo de dichos proyectos.

- El gobierno debiera promover el funcionamiento de una instancia, de nivel ejecutivo y decisorio permante, encargada de mantener las negociaciones con el sector campesino y sus organizaciones. Negociaciones que pueden ser bipartitas, o multipartitas, dependiendo del tipo de cuestiones que son planteadas para el debate.

- Es preciso que el gobierno, sus organismos sectoriales a nivel central y a nivel regional y local respeten los liderazgos de las organizaciones existentes y se apoyen en ellos para diseñar, implementar y evaluar dichos proyectos y programas. En este sentido, parece conveniente propiciar trabajos con las Juntas Departamentales y Municipales con módulos de capacitación previamente acordados.

- En cuanto a la nominación de representantes campesinos a participar en los programas y proyectos gubernamentales de desarrollo rural, éste debiera solicitar a la dirigencia de las organizaciones que designe al representante oficial, evitando cualquier forma de digitación o nominación que pueda parecer arbitraria de tales representantes.

- En materia de información, el gobierno debiera promover mecanismos ágiles de circulación y difusión de información básica acerca de los programas y proyectos que están siendo o serán diseñados, ejecutados y evaluados en el sector rural a las organizaciones campesinas, de modo que éstas puedan actuar informadamente en materia de decisiones relativas al apoyo a diferentes niveles, de tales proyectos.

- La participación de los campesinos y sus organizaciones no debe circunscribirse a los proyectos y programas, ésta debiera extenderse a las prioridades y modalidades con que se prestan determinados servicios básicos; asistencia técnica, apertura o mantenimiento de mercados para la producción, zonificación de la producción, diversificación de la producción, formulación de programas de crédito y su administración, programas de agua potable, electrificación, apertura y mantenimiento de caminos y otros que el gobierno debiera realizar rutinariamente. De la misma manera, se considera importante que el gobierno facilite la participación de las mismas en instancias relativas al comercio internacional de alimentos y materias primas agrícolas.

- De particular importancia es la participación campesina en los programas de colonización y distribución de tierras. El IBR debiera continuar favoreciendo el diálogo que se ha iniciado, profundizándolo hasta lograr que los campesinos y sus organizaciones tengan intervención en el Consejo Directivo de dicho Instituto.

- El gobierno debiera promover el contacto fluido de las organizaciones campesinas con los organismos de la cooperación técnica y financiera internacional, de modo a crear instancias consultivas permanentes que monitoreen la ejecución de proyectos orientados al desarrollo rural.

- A fin de aumentar la credibilidad hacia el gobierno, por parte de la sociedad campesina y de la comunidad nacional en general, sería altamente deseable que el gobierno estimule el funcionamiento ágil de un organismo encargado de ejercer diferentes formas de contraloría y auditoría de los fondos por él administrados y orientados a programas de desarrollo rural.

#### **ii. Condiciones referidas a los aspectos legales**

- Las organizaciones campesinas debieran ser convocadas a participar de las discusiones actualmente en curso para la elaboración de las diferentes iniciativas existentes en materia de reformas institucionales y elaboración de nuevos marcos jurídicos, en particular aquellas que piensa implementar el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto de Bienestar Rural. Se considera que el criterio de las organizaciones de los beneficiarias dará mayor solidez, coherencia y sustentabilidad a la nueva institucionalidad que se busca construir.

#### **iii. Condiciones referidas al acceso a recursos**

k. Además de las recomendaciones enunciadas en el apartado anterior, se sugiere que las organizaciones campesinas sean consultadas y se elabore con ellas acuerdos acerca de la implementación de políticas focalizadas de alivio a la pobreza rural, y que en éstas y otras actividades enmarcadas o no en programas y proyectos de desarrollo rural, los beneficiarios y sus organizaciones sean dotadas de los recursos necesarios para la implementación por ellos mismos de las actividades previstas.

#### **iv. Condiciones que hacen referencia al proceso de descentralización**

- El gobierno central debiera tomar la iniciativa de diseñar y ejecutar él mismo o facilitar para que otras instituciones puedan ejecutar, programas de capacitación y campañas de

concientización con miembros de Juntas Departamentales y Juntas Municipales, principalmente en las cabeceras de distritos con mayoría de población rural, acerca de la importancia de la representación campesina y de sus organizaciones en dichas Juntas. Debieran ser proveídos recursos para estos propósitos, así como los lineamientos políticos básicos.

## ANEXO 1

### Un marco jurídico inadecuado

#### 1. Normas relacionadas con el sector agrario

##### Constitución Política del Estado

Según la carta fundamental, sancionada en 1992, la República del Paraguay "se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado" (art. 1) y adopta como forma de gobierno la democracia representativa. Es obligación del Estado promover el mejoramiento de la calidad de vida (art. 6).

Se garantiza la propiedad privada (art. 109), en un sistema económico de "competencia en el mercado" (art. 107), y la consecuente libre circulación de los productos (art. 108). La expropiación se admite solo por causa de utilidad pública o interés social, que será determinado **en cada caso**, por ley (art. 109). La ley respectiva debe garantizar el pago **previo**, de justa indemnización "salvo el caso de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme al procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley". Esta ley, general y abstracta, no se ha dictado, por lo que se entiende que continúan vigente las normas atinentes del Estatuto Agrario.

Si bien el Presidente de la República es colegislador (Participa en la formación de la ley y la puede vetar u objetar, art. 238 N° 3 y 4), la Constitución no indica que materias de ley son de su iniciativa exclusiva. Teóricamente se podría expropiar un predio por iniciativa popular o de la Corte Suprema (Const., art. 203). De hecho, muchas de las leyes expropiatorias son de iniciativa de líderes de distintos sectores que las han promovido.

El Bien de familia tiene reconocimiento constitucional y es posible constituirlo tanto por la vivienda como por el fundo familiar, a más de sus muebles y elementos de trabajo (Constitución, art. 59), y beneficia tanto al propietario constituyente como a su esposa y los descendientes e hijos adoptivos menores de edad. No puede enajenarse y no es arrendable ni hipotecable sin consentimiento de los beneficiarios (C. civil art. 2.072, 2.076 y 2.077). En este aspecto el Código Civil es inconstitucional pues la Constitución establece que el bien familiar es inembargable, sin hacer distinciones, mientras que el Código dispone que si puede embargarse cuando se trata de deudas anteriores a su constitución, cuando se deba impuestos y cuando se reclame el pago de mejoras introducidas al mismo inmueble.

## **2. Legislación agraria vigente**

La legislación agraria vigente es bastante amplia, pero, se dará una visión general para luego centrarse en las normas que directamente se relacionan al IBR y al problema de obtención y titulación de tierras. Las normas más importantes son la de creación del Instituto de Bienestar Rural, la que establece el Estatuto Agrario y el Código Rural. Este último, contenido en la ley N° 1.248 de 1931, llama la atención porque a pesar de la variedad e importancia de las normas que contiene señala, en su Artículo 1, que solo comprende disposiciones que "reglamentan, limitan y aclaran los principios de Derecho Civil y Administrativo", en cuanto se aplican a intereses rurales.

## **3. Normas sobre propiedad agraria**

Se entiende por Establecimiento Rural los situados fuera de la planta urbana, y pueden ser agrícolas, ganaderos o industriales, según las definiciones del Código Rural, artículos 2 a 6. El Estatuto Agrario distingue entre agrícola, ganadero, forestal, industrial o mixto.

El Registro Agrario lo regulan los artículos. 20 y siguientes de la ley N° 852-63, sobre creación del IBR, a quién corresponde llevarlo y, supletoriamente, las disposiciones orgánicas sobre tribunales relativas al Registro de la Propiedad. Es público y en el se debe inscribir:

- Títulos definitivos de propiedad, expedidos de acuerdo a la ley del IBR, así como sus modificaciones y caducidad;
- Fecha de pago del lote o fracción fiscal respectiva;
- Arrendamientos y préstamos hipotecarios otorgados de acuerdo a la misma ley;
- Título de propiedades privadas declaradas de utilidad social y sujetas a expropiación, cuando fuesen afectadas a un programa de colonización;
- Títulos de propiedades privadas destinadas a la colonización;
- Escrituras y documentos que de cualquier forma afecten derechos de dominio, emergentes de la aplicación de la ley citada.

Solo se puede modificar o rectificar el Registro Agrario por Resolución del Consejo del propio IBR (art. 27), con lo que se excluye este ámbito de actuación del poder ejecutivo de la supervigilancia del Poder Judicial. Pero los tribunales no lo consideran así y si ordenan modificaciones y rectificaciones.

El concepto de caducidad del título no está definido, pero, por tal se ha entendido la cancelación de su inscripción en el Registro.

Lo señalado en los puntos d) y e) del artículo 20 citado tienen el grave inconveniente de referirse a propiedades privadas que no han sido expropiadas por lo que vulnera la garantía constitucional, entre otros al afectar su precio. La ley orgánica del IBR no contempla la posibilidad de hacer estas "declaraciones previas de expropiación", aunque si de "tierras

colonizables" (art. 108, E. Agrario), lo que era congruente con la Constitución de 1940, cuando expropiaba el Poder Ejecutivo, pero no con la actual.

El IBR solicita al juez que ordenen una medida cautelar, que se anota en el testimonio de inscripción de la finca afectada, en la Dirección General de Registro Público, a objeto de evitar traspasos de dominio y la alegación de "indefensión" en una eventual acción de inconstitucionalidad. Esto lo hace basándose en la ley N° 17, de 1991, que autorizó a IBR a solicitar al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, de la Capital, autorice una Medida Cautelar Autónoma cuando ha culminado los trámites para la expropiación que establece el Estatuto Agrario, siempre que: a) El inmueble expropiable esté libre de ocupantes, o b) la ocupación tenga mas de dos años y no sea de origen clandestino o violento. La medida se anota en el Registro Público de la Propiedad e incluirá la lista de ocupantes, si procede, y el nombre de quienes solicitaron al IBR iniciar los trámites administrativos. Nótese que la ley del IBR ordena inscribir, en el registro agrario, los títulos (no hacer anotaciones preventivas) y no pone requisitos, como sí lo hace la citada ley N°17.

Una vez dictada la ley expropiatoria el IBR solicita una "inscripción preventiva de la ley" en cuestión, a su favor, en el testimonio de inscripción de la finca expropiada y pide la toma de posesión de la misma.

Para el caso de la letra e), del mentado artículo 20 del Estatuto Agrario, lo razonable sería que se inscribieran los inmuebles ya sometidos a la colonización privada, aquellos a cuyo respecto se ha autorizado. De hecho, la resolución de habilitación se inscribe, para proteger al colono.

A este respecto se debe tener en cuenta que de toda la legislación consultada no se encontró ninguna norma que autorice al IBR a declarar tierras o propiedades como expropiables o no expropiables lo que, como se dijo, hace. El artículo 108 del Estatuto Agrario se refiere a declarar tierras "colonizables", previos estudios técnicos, y el artículo 146 señala, el mismo, cuales son de utilidad social y sujetas a expropiación, no autoriza al IBR a hacer la declaración. Considerando que se trata de un ente publico que lo que no tiene expresamente permitido lo tiene prohibido, estas declaraciones carecen de valor y, aunque lo tuvieran, por cuanto la expropiación es por ley esta prima por sobre tal certificación del Instituto. Parece ser que el IBR se vio obligado a buscar un mecanismo que garantice un mínimo de seguridad a los propietarios.

Otra peculiaridad del sistema es que no permite llevar la historia de la propiedad (uno de los objetivos esenciales de los registros de propiedad), en efecto, inscrito en el Registro Agrario un título o documento por el que se transfiera el dominio, o se conceda el uso o goce, o se constituya gravámenes, no podrá inscribirse otro de fecha posterior referido al mismo inmueble y derechos (art. 21, ley N° 852-63). Esto resulta mas extraño si consideramos que los actos y contratos otorgados por los beneficiarios del Estatuto Agrario solo tendrán efecto contra terceros desde su inscripción en ese registro (art. 22, ley N° 852-63). Nótese que no incluye los actos otorgados por no campesinos ni por el propio IBR u otro organismo público.

Este sistema se sobrepone con el general y normal constituido por el Registro de Inmuebles a que remite el Código Civil. La misma ley genera un sistema de doble inscripción dando a ambos igual

valor (oponibilidad a terceros), lo que no es superado suficientemente por la norma según la cual la inscripción en el Registro Agrario no dispensa de la que debe hacerse en el Registro "Central" de Propiedad (art. 23, ley N° 852-63), el que no puede inscribirse sin que se exhiba la inscripción en el Registro Agrario. En todo caso, la inscripción en el Registro Agrario no acredita dominio, solo fecha cierta y autenticidad (art. 24, ley N° 852-63), situación distinta a la del título que otorga el IBR el cual tiene plena validez "como si fuera escritura pública" (art. 90, E. Agrario). Aún cuando no da valor a los actos nulos (art. 26, ley N° 852-63), en la práctica sí puede servir a este fin pues no contiene la historia de la propiedad, es la "inscripción cero" ya que no permite anteriores ni posteriores. Incluso en el mismo Registro Público se inscribe como primera inscripción la del título que posteriormente recibe el campesino, sin cancelar ni hacer referencia en la que estaba a nombre del Instituto, de forma que los inmuebles adjudicados están inscrito, a lo menos, a nombre de dos titulares distintos en forma paralela.

Respecto de la expropiación tenemos que la ley N° 854, de 1963, que establece el Estatuto Agrario, "estimula y garantiza la propiedad inmobiliaria rural que cumple con su función social económica, contribuyendo al bienestar rural..." (art. 1). Define la función socio económica como la explotación eficiente y el manejo racional, sumada a la conservación y reposición de los recursos naturales renovables (art. 3).

La expropiación de los latifundios improductivos, que se manda eliminar progresivamente, destinados a la reforma agraria, será establecida en cada caso por la ley y se abonará en la forma y plazo que esta misma determine (Constitución, art. 116). Se entiende por latifundio los inmuebles de mas de 10.000 hectáreas, si están en la región oriental, y los de mas de 20.000, que no estén racionalmente explotados, en la región occidental (art. 4, ley N° 854). Las fracciones de tierras destinadas a reservas forestales y las declaradas Áreas Silvestres Protegidas no pueden ser consideradas latifundio, independientemente de su extensión (art. 7, ley N° 854, modificado por art. 68, ley 352-94).

La expropiación de los minifundios también está autorizada, para proceder a su unificación y reasignación (art. 11, ley N° 854 sobre E. Agrario), siempre que por sus características no puedan ser explotados "racionalmente". No queda claro que se entiende por tal minifundio por la dificultad de definir explotación racional, dado que la definición del artículo 3 del Estatuto agrario es tautológica: "explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento natural" y cumplimiento de normas sobre recursos naturales. En todo caso, corresponde al IBR determinar, en cada Departamento, el área mínima de las propiedades rurales (art. 8), la que no podrá ser inferior a dos hectáreas en áreas suburbanas ni a siete fuera de ellas (art. 10). Este mandato no se ha cumplido.

La misma norma, artículo 146, declara "de utilidad social sujeta a expropiación" las tierras que: a) No estén racionalmente explotadas y sean aptas para establecer colonias; b) Hayan sido declaradas colonizables; c) Sirvan de asiento a poblaciones estables; d) Estén ocupadas pacíficamente y de buena fe y sean necesarias para solucionar un problema social; e) Las necesarias para el establecimiento de Áreas Silvestres Protegidas y colonias indígenas (modificado, art. 67, ley 352-94), y f) Las de área menor a los mínimos legales, que no puedan ser explotadas racionalmente. Esta calificación tiene poca utilidad práctica pues de todas formas

tiene que haber otra ley, para cada caso concreto, que determine la expropiación y la causal correspondiente. Como sea, el IBR debe, antes de proponer la expropiación, emplazar al propietario para que venda el inmueble a los beneficiarios o proceda a su colonización, o proceder a comprarlo o permutarlo directamente (art. 147 y ss.)

Se considera que si cumple su función socioeconómica, y es racionalmente explotada, aquella propiedad en la que se encuentra asentado un establecimiento cuyas mejoras permanentes representan, al menos, el 50% de su valor fiscal (art. 158). No está demás señalar que estos valores suelen ser extremadamente bajos. Además, la misma ley, en su artículo 3, da una definición distinta y no congruente pues lleva también a diferentes conclusiones: La propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función socioeconómica cuando existe a) "explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional", y b) observancia de las disposiciones sobre conservación y reposición de recursos naturales renovables.

El monto de la indemnización por expropiación (la ley habla de "precio") se determinará: 1. Si es tierra no ocupada, por el precio de mercado (Promedio compraventas en la zona en últimos dos años de tierras libres de mejoras) y el avalúo fiscal; y 2. Si es tierra ocupada, pacíficamente, por el promedio del avalúo fiscal en los últimos 15 años, el que determinarían peritos que también considerarán las mejoras. Los afectados pueden reclamar al tribunal de cuentas (arts. 154 y ss., E. Agrario).

El plazo para pagar la indemnización es, según el artículo 156 del Estatuto Agrario de hasta 10 años, norma inútil si consideramos que la Constitución deja esa materia a cada ley expropiatoria particular y lo normal es que el pago debe ser previo. En la misma línea de ideas, los artículos 150 y 151 prescriben que en determinadas circunstancias el Poder Ejecutivo puede "decretar" la expropiación y, previa recomendación del IBR por urgencia social disponer la ocupación inmediata de las tierras "sujetas a expropiación. Mas adelante, el artículo 157 agrega que con la sola copia autenticada del Decreto de expropiación la autoridad competente procederá a "escriturar" las tierras a nombre del Instituto de Bienestar rural. Estas tres disposiciones atentan contra las garantías que tanto la ley como la Constitución reconocen a la propiedad privada inmobiliaria rural y son inconstitucionales, lo que incluso fue declarado bajo la Constitución de 1967.

No se define con precisión el momento en que el IBR adquiere dominio sobre la propiedad expropiada pues, si bien es por ley, y esta surte efecto desde el día siguiente a su publicación, es de común ocurrencia que los afectados recurran de inconstitucionalidad caso en que la Corte Suprema ordena no innovar pero, en principio, el recurrente ya perdió el dominio y mientras dure el litigio vive y/o explota en propiedad ajena. Como la acción de inconstitucionalidad, en casos de leyes particulares como estas, prescribe en seis meses (art. 551, C. Procesal Civil) se puede afirmar que es una ley, una expropiación, y por tanto una propiedad, imperfecta, sujeta al no rechazo por la Corte Suprema la que, además, suele decretar que se suspenda los efectos de la ley de expropiación, para mientras se resuelve la acción de inconstitucionalidad. Una de las interpretaciones que se ha buscado es entender que el expropiado pierde el dominio pero no la posesión por lo que el IBR le solicita al juez del lugar que, en el terreno, levante un acta de toma de posesión por parte del Instituto, pero, por la falta de claridad descrita, el juez la otorga "sin

perjuicio del derecho de terceros" de forma que el IBR se transforma en una especie de "dueño y poseedor, por ley de la República, a condición que el dueño no sea otro", situación que es, al menos, de inseguridad de la propiedad. Esto sin agregar el tema del pago del precio que, como se dijo, según la Constitución debe ser previo.

Una de las leyes expropiatorias analizadas, la N° 537 de 1995, por ejemplo, declara de interés social y expropia cuatro fincas, y establece un plazo de noventa días para que IBR y los propietarios establezcan el "precio" de lo expropiado. Desde luego no se obedece el requisito constitucional de expropiación caso a caso y es discutible si se cumple o no el de pago previo de la indemnización (concepto jurídico distinto de precio) pues la misma Constitución no señala previo a qué. Otra ley, la N° 321, de 1994, ni siquiera individualiza adecuadamente el objeto expropiado y se refiere a las fincas números tales y cuales "y sus desprendimientos posteriores". Además dispone que el Instituto "tendrá a su cargo la distribución posterior conforme a las ocupaciones", con lo que todas las normas del Estatuto Agrario, Código Rural, protección de recursos naturales y otros quedan, para este caso y esas personas, como secundarias, lo que no es, precisamente, el sentido del principio de igualdad ante la ley. La ley N° 57-89, además de expropiar varios inmuebles, individualiza a la asociación campesina y la comunidad indígena que debe ser beneficiada por lo que aquí tampoco el IBR puede actuar de acuerdo a las normas que lo rigen sino que ha de someterse a esta especial.

La ley N° 517 va mas allá y declara de utilidad pública e interés social la expropiación de varios inmuebles que conformarían uno solo, de casi 268.000 hectáreas (art. 2), habiéndolo calificado en su artículo 1 de "latifundio improductivo", lo que no fundamenta. Da un plazo de 30 días al propietario para declarar las mejoras del inmueble y crea un mecanismo para su valuación (art. 4); ordena la ocupación inmediata por parte del IBR (art. 5), que no se innove en las mejoras (art. 6); dispone a que debe destinarse el inmueble: asentamientos rurales, agrícolas, ganaderos y forestales y parte a la protección y conservación de los recursos naturales, todo ello en coordinación con los organismos que individualiza (art. 7); señala quienes pueden ser beneficiados y respecto de que parte del terreno (art. 8); determina el monto de la indemnización por hectárea y establece un plazo de diez años para su pago, indicando el interés (art. 9); Indica que el Presupuesto General de la Nación habrá de contemplar el rubro correspondiente (art. 10); Prohíbe la extracción de madera de cualquier especie volumen y cantidad, por plazo indefinido; Deroga las disposiciones del Estatuto Agrario y la ley de organización administrativa que "pudieren estar en contradicción con esta ley" (queda la duda si las derogaciones son solo para sus efectos o definitivas); Ordena la inscripción inmediata a favor del IBR en el Registro Público (art. 13), y fija la fecha de su entrada en vigencia. Actualmente se discute su constitucionalidad.

Estos son ejemplos de lo inadecuado que resulta el actual sistema de expropiación por leyes de igual jerarquía a las restantes pues cada vez que se dicta una es como si las demás no existieran.

El Estatuto Agrario no determina cual es el mecanismo para expropiar los predios que no constituyan latifundio, o que siéndolo no sean improductivos, expropiación que no prohíbe por lo que debe entenderse que se aplican las normas generales que la autorizan por causa de utilidad pública o interés social, de forma que basta una ley que se dicte para el caso concreto.

En todo caso, la ley de organización administrativa, dictada bajo la Constitución de 1870, también contiene normas relativas a la expropiación (arts. 222 y ss) y dispone que la ley expropiatoria debe hacer referencia a los planos descriptivos, informes de profesionales y otros datos necesarios para determinar la exactitud de la cosa a expropiarse. En una ocasión la Corte Suprema declaró inconstitucional una expropiación por no cumplir este requisito lo que es discutible pues es exigencia legal, no constitucional. Esto nos hace volver sobre el problema que, al ser la expropiación por ley, cualquier sistema o garantía legal puede ser burlado ya que según el Sistema Jurídico Paraguayo todas las leyes son de igual jerarquía (Constitución, art. 135) y cada una suele llevar una frase amplia de derogación de todas las que se le opongan.

Al arrendamiento, la aparcería y el trabajo societario se refiere el Estatuto Agrario en sus artículos 121 a 134 disponiendo que se deben formalizar por escrito y que se prohíben los subcontratos de tales especies. La renta debe pactarse contra período vencido, en efectivo, por hectárea y no puede exceder el 12% del valor fiscal de lo arrendado. El IBR actuará como depositario cuando el arrendador no quiera recibir el pago. En la aparcería el propietario no puede percibir más del 20% del producto y si hay desacuerdo respecto de la indemnización por las mejoras que introdujo el aparcerero, debe intervenir el IBR. En el contrato de trabajo societario, donde a más de la tierra se aporta implementos e insumos, el propietario no puede beneficiarse con más del 50% de la producción. En caso de venta o colonización de la tierra que trabajan tanto el arrendatario como el aparcerero y el trabajador societario tienen derecho preferente para adquirirla.

El Estatuto Agrario crea también una figura sui generis, una especie de arrendamiento forzado, con llamado obligatorio a conciliación y de tracto sucesivo o renovación automática, que no es una contribución a la seguridad jurídica de la propiedad. En efecto, el artículo 135 establece que quienes ocupen de forma pacífica y de buena fe inmuebles, privados o fiscales, serán considerados como "arrendatarios por anualidades" y el propietario no podrá iniciar el desalojo ante los tribunales sin previa intervención del IBR. No prevé como se debe cobrar la renta ni la compatibilización con las normas sobre posesión y usucapión. De esta forma, solo hay ocupación precaria en los casos que esta sea violenta, pero la naturaleza jurídica de la ocupación no cambia si después hay resistencia a abandonar el lugar, como suele ocurrir con propiedades de miles de hectáreas cuyos propietarios tardan, a veces, decenas de meses en darse cuenta de la "toma de tierra" por parte de indígenas o campesinos. Sin embargo, la Resolución N° 972, de 1973, del Consejo del IBR, dispone que los ocupantes clandestinos de predios del Instituto o privados no son sujetos de Reforma Agraria, lo que también contradice al Estatuto Agrario que es quien define quienes son sujeto y quienes no. Ni el mismo Instituto puede cumplir esta resolución y permanentemente titula tierras a los campesinos que la ocupan, clandestinos o no. Algunos documentos revisados confunden el concepto jurídico de clandestinidad con el de violencia.

Los propietarios de lotes coloniales agrícolas y fracciones coloniales agrícolas "perderán" sus derechos de dominio si no cumple las obligaciones legales o dejan ociosa la tierra durante dos años seguidos. Nada se dice de los lotes no agrícolas, como los ganaderos. El concepto jurídico de "perder" no se encontró en la legislación consultada, pero parece ser una especie de condición resolutoria, es decir, que si los propietarios no cumplen las condiciones bajo las cuales se les entregó la propiedad, las que aceptaron al momento de solicitar la adjudicación, la pierden.

También procede la expropiación, por causa de utilidad pública, cuando se trate de: i. crear o ampliar centros urbanos; ii. Construir vías de comunicación; iii. Construir obras hidráulicas, y iv. Otros casos previstos en leyes especiales (art. 159, E. Agrario).

Si consideramos que los beneficiados por las titulaciones no pueden disponer libremente del inmueble normalmente por unos 5 años, y a veces por mas de 25, (10 de prohibición contados desde el pago del precio que puede hacerse hasta en 15 años), y que están sujetos a "perder" la tierra en favor del IBR, ante determinadas circunstancias, podemos afirmar que se les trata como incapaces relativos y que el derecho de propiedad que reciben no es perfecto. La imperfección del derecho es ratificada por las normas especiales sobre herencia intestada que pueden llevar a que "herede" el IBR y no los hijos o causahabientes del beneficiario fallecido. En efecto, los herederos que no cumplan los requisitos para ser beneficiarios de la ley no recibirán tierra sino que serán indemnizados (a plazos, como lo establezca el Instituto) y si ninguno fuere beneficiario el IBR debe adquirirlo, pagando su valor, y luego subastarlo entre otros que si sean beneficiarios. Si la herencia es testada el testamento también debe sujetarse a las normas del Estatuto Agrario. En todo caso, el IBR debe hacerse parte en el juicio sucesorio. Dado que sobre la herencia, y los bienes que la componen, también se tiene derecho de propiedad, que está garantizado y es inviolable (Constitución. art. 109) sin distinciones, cabe preguntarse sobre la constitucionalidad de estas disposiciones. Además, es difícil, que el IBR se haga parte en cada acción sucesoria que se entable o desaloje a los herederos no beneficiarios, de hecho, nunca lo hace.

La ley N° 662, de 1960, sobre Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores, contempla un mecanismo de venta forzada de tierras. Dispone que las propiedades de 10.000 o mas hectáreas de tierras aptas para labores agrícolas deben ser declaradas "parcelables" por el Instituto de Reforma Agraria (que no existe) debiendo lotear, y vender a beneficiarios de la Reforma Agraria, un área no menor al 10% de su superficie. Los lotes serán de entre 20 y 200 hectáreas y sus precios los que rigen para la venta de tierras fiscales, a pagar en cuotas anuales. Los propietarios remisos pagarán multas entre el 30 y el 50% del valor de la propiedad. A pesar que esta norma es prácticamente inaplicable, e inconstitucional, el artículo 69 de la ley N° 352-94 la modificó, agregando que los terrenos declarados Áreas Silvestres Protegidas no se computarán a sus efectos.

Propietarios y administradores de fincas rurales están obligados a realizar las obras e instalaciones sanitarias que determine el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (art. 104, Código Sanitario).

La Ley N° 1.257, que también se aplica a las colonias privadas, reglamenta la venta de tierras loteadas, disponiendo que la Municipalidad respectiva no puede autorizar el respectivo plan de loteamiento sin que se cumplan ciertos requisitos como estar el oferente en posesión del inmueble, contar con mensura judicialmente aprobada y que el predio esté libre de gravamen (art. 1). En general, crea un sistema de protección al comprador a plazo que incluye, por complementación de la ley N° 214, de 1970, las menciones que debe contener el contrato de compraventa a plazo de lotes y la obligatoriedad de su inscripción en el Registro Público. La ley de municipalidades trata el loteamiento en los artículos 183 y siguientes, que solo comprenden

los hechos en zonas rurales cuando es con fines de urbanización. Esta norma orgánica municipal también contiene disposiciones complementarias a las de la mencionada ley N° 1.257, sobre venta de tierras loteadas.

#### **4. Normas sobre reforma agraria**

Por reforma agraria se entiende la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Para lograrlo se adoptará sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, se promoverá las cooperativas y otras asociaciones y, en suma, se buscará el desarrollo integral del agro (Constitución, art. 114). Este proceso debe ser esencialmente participativo (art. 115 N° 11).

El artículo 115 de la norma fundamental establece 16 puntos que determina como las bases de la reforma agraria y el desarrollo rural. Dado lo reciente de la dictación de esta Carta, y el proceso democrático y consensuado que la originó, debería entenderse que estas bases constituyen no solo un mandato constitucional sino también un acuerdo político sobre el tema, lo que las legitimaría profundamente. Nos referiremos a cada uno de ellos al analizar el tema respectivo.

Desde luego, los asentamientos deben ser programados, previendo la infraestructura necesaria para su arraigo, con énfasis en vialidad, educación y salud (Constitución, art. 115 N° 4) pero ni la ley ni el actual organigrama del poder ejecutivo resultan adecuado para cumplir esta voluntad del constituyente.

Durante la implementación de la reforma agraria la mujer debe ser apoyada con preferencia, en especial cuando es cabeza de familia, y debe participar, en igualdad con el hombre, en los planes que se implementen (Constitución, art. 115 N° 9 y 10).

Llama la atención la norma constitucional según la cual los connacionales deben ser apoyados, preferentemente, en los planes de reforma agraria (art. 115 N° 12). Contrario sensu debería entenderse que los extranjeros tienen derecho a ser incorporados y beneficiados con la reforma agraria solo que frente a los nacionales paraguayos no tienen preferencia.

Sin perjuicio de la amplitud de la definición de bienestar rural, no todo los habitantes del campo son beneficiarios del estatuto agrario y, por tanto, de las asignaciones de tierras, de hecho no son los campesinos pobres los privilegiados por la ley. El artículo 14 define como beneficiario:

- Hombres y mujeres, mayores de 18 años, paraguayos o extranjeros, dedicados a las labores agropecuarias "o que se propongan formalmente dedicarse a ellas";
- Cooperativas Rurales;
- Agrónomos y veterinarios titulados, y
- Conscriptos de las Fuerzas Armadas, una vez licenciados, que hayan recibido adiestramiento agropecuario.

No podrán ser beneficiarios (art. 15):

- Propietarios de tierras rurales cuya superficie exceda cierta cantidad de hectáreas, según la zona y la actividad;
- Comerciantes no establecidos en las colonias;
- Industriales no establecidos en las colonias, excepto que "transformen" productos silvoagropecuarios;
- Mayores de 65 años de edad, o 60 si la actividad es ganadera;
- Las sociedades anónimas y otras impersonales.

Los artículos 75 a 78 agregan algunos requisitos especiales para los solicitantes de adjudicaciones, como de edad y propiedad máxima de tierra, relativamente fáciles de cumplir por cualquier persona.

Tienen preferencia para la adjudicación los que poseen pacíficamente la tierra que cultivan y los beneficiarios que tengan mayor calificación según tamaño de la familia, mérito agropecuario, ex-combatientes de guerra, repatriados y el con mayor grado de instrucción. Si dos o mas ocupan el mismo lote se preferirá al mas antiguo, si no se pudiese determinar, el que haya hecho mejoras de mayor valor. El IBR tasaré las mejoras de quien tiene que irse, para que el otro le indemnice, y fijará plazo para el desalojo (art. 75 a 81, E. Agrario).

Tanto el Instituto de Bienestar Rural como las municipalidades deben entregar, por una sola vez, en propiedad y a título gratuito, a los lisiados, mutilados y veteranos de la guerra con Bolivia, un lote colonial o una parcela no mayor de 40 hectáreas o un solar urbano no menor de 800 metros cuadrados. Este derecho se transmite a la viuda e hijos menores (arts. 22 y 41, ley N°431, de 1973).

Tierras destinadas al bienestar rural son las que pertenezcan al IBR y las que sus propietarios destinen a la colonización (art. 17, E. A.).

## **ANEXO 2**

### **EL PETITORIO DE LOS 21 PUNTOS PRESENTADOS POR LA MCNOC AL GOBIERNO**

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

- Britez, Digno E. (1996) **El desalojo en las ocupaciones de tierra, la violencia policial y el sistema latifundiaro vigente en el Paraguay**, Asunción, Comité de Iglesias.
- CIPAE/BASE-IS (1992) **Las economías campesinas ante la Integración**, Asunción, setiembre.
- FAO (1981) **Carta del Campesino. Declaración de Principios y Programa de Acción**, Roma, Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural.
- 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.
- MAG/BID (1995) **Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal**, Asunción, MAG-BID ATN/JF, PR 008, marzo.
- 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.
- 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.