
Tomás Palau

TENDENCIAS RECIENTES Y NUEVOS ESCENARIOS EN LA SOCIEDAD CAMPESINA PARAGUAYA

En este trabajo se presentan los componentes del escenario que definirán el futuro inmediato de la sociedad campesina paraguaya. La discusión de dicho escenario está organizada según el comportamiento de cinco factores y actores, que con su actuar determinaron las tendencias y definirán el devenir del campesinado.

MERCADO

Las tendencias que se observaron durante las tres décadas pasadas han tenido un impacto directo y desestructurante sobre los patrones de comportamiento productivo y reproductivo¹ de la sociedad agraria paraguaya. Estas tendencias no difieren mucho de las que han podido observarse a nivel de las diferentes sociedades nacionales de América

1. Entre las variaciones de los patrones productivos deben citarse: a) la drástica alteración o reconversión de la finca campesina en cuanto a sus rubros (CEPAL: «El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales». Naciones Unidas, Estudios de los Informes de la CEPAL Nº 58, Santiago de Chile, 1986), lo que supuso su rápida y masiva incorporación a los circuitos de comercialización mercantil; b) la creación de un mercado rural de trabajo que se conformó por campesinos semiasalariados itinerantes (FOGEL, R. y CAMPOS, D.: *Tendencias del empleo agrícola en algunas regiones del Paraguay*. CPES, Asunción, s/f); c) la dependencia de insumos industriales para dichos cultivos (PALAU, T. y HEIKEL, M. V.: *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. BASE/ISEC/PISPAL, Asunción, 1987); d) la importancia que fue adquiriendo el capital financiero por la necesidad de crédito (formal e informal) para satisfacer la demanda de insumos (FIDA: «Proyecto de organización del sistema de crédito agropecuario campesino en la Región Oriental intermedia». Asunción, 1990). En cuanto a los patrones reproductivos: a) las alteraciones de la estructura poblacional (CARRON, J. M.: «Alternativas de desarrollo, dinámica poblacional y políticas de población». Ponencia presentada al I Congreso de ONG sobre Población y Desarrollo. CEPEP, Asunción, abril de 1991); b) la aceleración de flujos migratorios y su diversificación (PALAU, T.: «Desplazamientos espaciales temporales de la fuerza de trabajo en la frontera agrícola. El caso del Alto Paraná, Paraguay», en *Se fue a volver*. PISPAL/CIUDAD/CENEP, México, 1986); c) la transformación de los patrones de consumo alimentario; d) la inserción de los medios formalizados de la industria cultural en la cultura cotidiana de la sociedad campesina.

Latina, ya que tienen su origen en las transformaciones operadas en el mercado internacional². Sin embargo, en la medida de que el Paraguay —a diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina— no atravesó por un período de industrialización³, aquellas transformaciones que implicaron marginación y pauperización campesina operaron sobre masas campesinas ya empobrecidas que no tenían alternativas en el empleo industrial urbano, ni en aparatos sindicales cohesionados, ni en las políticas sociales que habían establecido los «Estados benefactores» de otros países de la región durante el período de sustitución de importaciones.

La inserción paraguaya al mercado mundial

La tardía vinculación del país a los mercados de ultramar se debió al tipo de estructura productiva predominante, basada principalmente en la exportación de madera, yerba mate y carne empaquetada a la que correspondía una estructura fundiaria en la que predominaba el latifundio forestal-yerbatero y ganadero extensivo. Los puertos de destino eran básicamente los del Río de la Plata.

Desde los años 1972-73 este patrón de organización productiva se invierte drásticamente. En un plazo no mayor a dos años, los rubros dominantes de exportación pasan a ser el algodón y la soja, productos que se exportan principalmente a Europa y, en menor medida, a EE.UU.⁴. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esta vinculación

2. Las cuales han sido sintéticamente reseñadas en el documento marco redactado para la convocatoria al Seminario Internacional CEPES-CLACSO «Desarrollo rural: El nuevo escenario». Lima, 28-30 de octubre de 1991.
3. O de sustitución de importaciones, durante el cual, en la mayoría de los países de la región, se expandió el mercado de trabajo en el sector secundario, se conformó una burguesía industrial y un proletariado organizado y se verificó un proceso de urbanización importante. Un análisis político de este tema para el caso paraguayo es abordado en FLECHA, V. J.: «Más acá de la utopía burguesa. La pervivencia del Estado oligárquico». BASE-IS. Documento de Trabajo N° 21, Asunción, marzo de 1990.

4. **Paraguay: Valor de las exportaciones según rubros y destino**
(En US\$ miles)

		1968	1971	1974	1977
Madera	Arg.-Bras.	7,494	9,440	21,997	15,804
	Euro.-EE.UU.	50	58	927	1,905
Carne	Arg.-Bras.	-	21	-	18
	Euro.-EE.UU.	24,421	17,572	16,957	19,251
Soja y deriv.	Arg.-Bras.	116	176	639	5,334
	Eur.-EE.UU.	982	1,103	19,616	49,282
Algodón	Arg.-Bras.	-	-	523	6,275
	Euro.-EE.UU.	57	365	13,771	60,595
Total exportado	Arg.-Bras.	12,936	18,681	44,594	52,088
		(27.2)	(28.7)	(26.3)	(18.7)
	Euro.-EE.UU.	27,713	32,585	103,108	174,233
	(58.3)	(50.0)	(60.7)	(62.5)	
Total		47,575	65,204	169,808	278,891

Fuente: B.C.P., *Boletín estadístico*, varios números.

—tardía— a dichos mercados está mediada por operaciones —la mayoría de ellas ilícitas— que se realizan entre las empresas exportadoras nacionales y las filiales de empresas transnacionales con sede en Brasil, Argentina o Uruguay. De hecho, buena parte⁵ de las empresas «paraguayas» dedicadas a estas operaciones tiene un capital accionario dominado por aquellas corporaciones. Sin embargo, el hecho importante es que los precios finalmente pagados dependen —a partir de entonces— de las fluctuaciones de esas materias primas en el mercado internacional. La ilegalidad que caracteriza desde sus inicios a estas operaciones vinculadas a determinantes externos en la fijación de precios se traduce de manera directa en los precios pagados en finca a los pequeños productores, principalmente de algodón.

Es precisamente en este momento (1972-73) cuando eclosionan en el mercado internacional los hechos cuyos antecedentes habían determinado la elevación de los precios del algodón y la soja: el primer *crac* del petróleo provocado por el alza de precio decretada por la OPEP y el cierre de las importaciones de carne de la CEE. Estos dos hechos marcan un hito en las relaciones entre las economías del Primer Mundo y las de los países subdesarrollados. Al menos tres de los varios procesos ya en curso que interesan para el caso paraguayo al nivel del mercado internacional, merecen ser destacados.

Por un lado, la intensificación del comportamiento *proteccionista*⁶ por parte de las economías centrales hacia productos importados con mediano o alto coeficiente de valor industrial agregado. Ello tiende a desestimular la expansión industrial en los países exportadores, proceso que, a su vez, implica una caída de la inversión productiva y un declive en las tasas de oferta de empleo industrial urbano. Como consecuencia de esto último, se produce una reducción de los precios de bienes salarios producidos por la agricultura, con excepción de algunos rubros de exportación producidos principalmente por la agricultura empresarial. Las variadas formas de proteccionismo suponen una violación a los acuerdos comerciales⁷, e incluyen subsidios directos de las economías centrales a sus agricultores y a su ganadería.

5. Ver CEPAL: «Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay». Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, 1986.
6. «Este proteccionismo se caracteriza por el uso de barreras no arancelarias... Para proteger a los productores nacionales de la penetración de sus mercados por productos importados, los países industrializados han recurrido a una gran variedad de medidas no arancelarias, incluyendo las cuotas de importación, la negociación de restricciones voluntarias con los países exportadores y el uso frecuente e incluso abusivo de medidas anti-dumping y anti-subsidios ... la protección del sector agrícola, con una gran variedad de medidas, es de larga data en casi todos los países industriales.» (AGOSIN, M. R.: «Cambios estructurales y nueva dinámica del comercio mundial», en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 18, julio-diciembre de 1990.)
7. Los fracasos de la Ronda de Uruguay expresan el último episodio en este eslabonamiento de segregación comercial a los países latinoamericanos del mercado internacional (RAGHAVAN, Ch.: *Un GATT sin cascabel. La Ronda Uruguaya, una sigilosa reconquista del Tercer Mundo*. Red del Tercer Mundo, Montevideo, 1990).

Por otro lado, se intensifica la inversión en R&D como cociente del PBI en los países centrales⁸, lo que significa una acentuación del proceso de ejecución de los avances tecnológicos, parte de los cuales encuentran aplicación en la sustitución de materias primas importadas por productos sintéticos. De particular importancia en este sentido son los avances en biotecnología y nuevos materiales⁹. Por la otra punta de este mismo proceso, la oferta de nuevo material genético híbrido a los agricultores campesinos como opción única de obtención de ingresos en cultivos comerciales (caso del algodón, maíz, trigo, porotos y otros que forman parte además de las dietas campesinas) acentúa la vulnerabilidad de los productores con respecto a los dictámenes del mercado.

Finalmente, el mercado mundial tiende a comportarse cada vez más de manera *oligopsónica*, por vía de la conformación de grandes conglomerados¹⁰ que operan de manera altamente coordinada gracias a los avances de la telemática, hecho que les permite tener un control directo y en detalle de los múltiples segmentos del proceso productivo y de comercialización y, desde luego, fijar precios. Paralelamente, la formación de bloques geoeconómicos, al poner a EE.UU. en una posición económicamente comprometedora, ha hecho que este país agudice los rasgos intervencionistas de su política en el mercado latinoamericano.

Todos estos factores, sumados a las falencias de los «modelos de desarrollo» aplicados a nivel nacional con sus derivaciones sobre el sector rural, produjeron un deterioro marcado de los precios relativos pagados al pequeño productor rural, así como una creciente dependencia alimentaria de la unidad familiar campesina, toda vez que el aumento del área de siembra de los rubros comerciales a nivel predial se hizo a costa de los rubros de consumo.

Estas tendencias del mercado internacional, lejos de modificarse, tenderán en los próximos años a acentuarse, con el consiguiente impacto sobre la sociedad agraria paraguaya.

El mercado (sub)regional

Como ha quedado dicho, las principales vinculaciones del Paraguay con el exterior en materia comercial habían sido, desde sus inicios

8. FAJNZYLIBER, F.: «La reestructuración industrial y tecnológica internacional: La caja negra del progreso técnico», en *David y Goliath*, Nº 55, julio de 1989.
9. En el caso paraguayo, la repercusión de estos procesos ha afectado las cadenas productivas del tártargo (mbaéysybó), tung, tanino, peti-grain, así como la aparición de nuevos rubros altamente oligopsonizados como la jojoba o el kaá-heé (edulcorante sin sacarosa).
10. Ver DREIFUSS, R. A.: *Transformações globais: Uma visão do hemisfério sul*. Textos para reflexão A-30. PACS, Río de Janeiro, marzo de 1991. En una reciente publicación periodística local se menciona que 80 grandes exportadores de América Latina son responsables del 46.3% del total de los US\$ 119,000 millones exportados por la región en 1990. Entre ellas, 11 empresas exportadoras de alimentos explican el 2.8% del total exportado por la región (*ABC*, Suplemento Económico, 20.10.91, p. 7).

como Estado independiente, con sus dos grandes vecinos. Este rasgo se acentúa después de la guerra contra la Triple Alianza. Con la ocupación invasora, las tierras públicas son usurpadas por empresas brasileras y argentinas y se conforma la estructura de tenencia polarizada entre el gran latifundio y el minifundio que, con variantes, continúa hasta hoy.

En lo que hace más directa referencia al impacto del mercado regional sobre la sociedad agraria, debe mencionarse al *contrabando* que se acentúa desde mediados de la década de los 70.

Esta intensificación se atribuye a las fuertes devaluaciones que sufrieron las monedas de los países vecinos en aquel período, mientras el guaraní mantenía su paridad con el dólar. En la práctica, el contrabando implicó una integración comercial de facto (anticipándose con ello en dieciséis años a la firma del Tratado de MERCOSUR), la cual a su vez no se rigió sólo por las fluctuaciones de los precios y del valor de las monedas de los países de la subregión, sino también por el control político que sobre dichas operaciones comerciales ejercían los altos mandos del ejército y del partido Colorado de la época stronista. El impacto del contrabando tuvo un efecto (muy similar al que tendrá el MERCOSUR) depresor sobre rubros productivos de la economía campesina¹¹, volviendo dicha producción no competitiva para el sector. En términos de organización de los planes productivos, el impacto del contrabando se expresó en una presión hacia la especialización productiva, desocupación estacional de la mano de obra familiar y compulsión a la asalarización extrapredial.

La firma del Tratado de Asunción en mayo de 1991, con una orientación exclusivamente comercialista del MERCOSUR, se superpondrá a esta vocación histórica de los estamentos corruptos de los gobiernos paraguayos al contrabando, con una tendencia a desplazarla y sustituirla por un comercio libre sin aranceles¹². Los productores agrícolas y otros sectores productivos nacionales fueron tomados por sorpresa por la iniciativa de los presidentes de los países del Cono Sur¹³, cosa

11. Como por ejemplo, sobre los rubros horti-fruti-granjeros y otros como el azúcar, harina y sus derivados, arroz, papa, maíz.

12. Los sectores que serán inmediatamente afectados, además de los ya mencionados, son los vinculados a la yerba mate, lácteos y otros derivados agrícolas y pecuarios. En lo que respecta a lo que supondrá el MERCOSUR vis a vis el contrabando, Rolón afirma: «Con respecto al contrabando, se indica que la larga convivencia de la industria (y la agricultura) nacional con el mismo, la habría permeado con respecto a la competencia externa, sin tener en cuenta que el contrabando tiene un precio (coimas, pago parcial de impuestos para blanquear la mercadería) que una vez eliminados los aranceles, desaparecerá, volviendo aún más competitivos los productos de los países vecinos.» (ROLÓN, J.; LEIVA, R. y COGGIOLA, D.: «MERCOSUR. La integración subordinada». Documento de Trabajo Nº 35. BASE-IS, Asunción, octubre de 1991 (en prensa).

13. En un breve suelto periodístico reciente (*Hoy*, 17.10.91, p. 16), un productor *farmer* expresó la opinión de que «Paraguay debe renunciar al Tratado de Asunción», añadiendo el cronista que la queja más reiterada fue que «la integración del MERCOSUR se decidió en Asunción sin ni siquiera preguntar

que no ocurrió con las empresas multinacionales (especialmente aquellas con filiales en Brasil y Argentina), las que insistieron en la integración económica —primero— de esos dos países en 1986, con la finalidad de expandir sus mercados y optimar sus propios recursos productivos a escalas más amplias.

En estas condiciones, lo más probable es que el escenario futuro del mercado subregional presente una clara tendencia a la conformación de conglomerados agroindustriales que operarán sobre economías cada vez más concentradas, limitando la capacidad de éxito del accionar de las economías campesinas.

El último hecho que merece destacarse en cuanto a las tendencias observadas en el mercado regional y que también propende a la concentración de los recursos productivos, son las leyes de fomento a la inversión (tres en el lapso de dos años del gobierno de Rodríguez). Los que tienen acceso a los enormes beneficios otorgados por estas leyes son normalmente empresarios que se encuentran ya ubicados en los segmentos más favorecidos de la estructura económica. En la década de los 70 las inversiones orientadas a la agricultura, acogidas a estas leyes, dedicaban gran parte de dicha inversión a la compra de tierras¹⁴. A este hecho deberán sumarse las franquicias y beneficios a los cuales pueden acogerse las cooperativas, que en el Paraguay asocian exclusivamente a medianos y grandes productores (principalmente de soja y trigo), dadas las reservas culturales que el campesino mestizo tiene hacia dicha forma de organización.

De esta manera, el contrabando, el MERCOSUR y las leyes de inversión han tendido a excluir a la mayoría de la sociedad agraria de importantes canales de comercialización, capitalización y subsidios. También en este caso, el escenario de corto plazo continuará manteniendo estos factores de diferenciación.

El mercado nacional

La penetración de relaciones capitalistas en el campo paraguayo es reciente. Si bien en los últimos años se ha experimentado una intensificación de este tipo de relaciones, aún hoy permanecen importantes sectores en los que el mercado está constituido por modalidades mercantiles previas a las formas conocidas por el capitalismo actual. Sin embargo, estas permanencias coexisten con procesos muy rápidos de modernización parcial del mercado y con modalidades de control político sobre la producción agropecuaria, principalmente sobre los rubros de

a los productores e industriales del interior cuál es su opinión al respecto y, lo que es peor, sin haber trazado hasta el momento algún plan que promueva la reconversión tecnológica para poder competir con un mínimo de posibilidades de éxito en el mercado regional».

14. BD: *Paraguay Económico*, vol. I, N^o 4, 5 y 6; agosto, setiembre y octubre de 1979.

la dieta básica de la población. Mientras la modernización se dirigió principalmente hacia la comercialización de rubros de exportación y algunos pocos orientados al mercado interno (algunas frutas, hortalizas y granos), el grueso de los alimentos de consumo popular siguen sujetos a extorsivas cadenas de intermediación y financiamiento en especies, o a una manipulación coercitiva, como en el caso de la carne.

Lo nuevo, sin embargo, es la modernización del mercado interno, que se corresponde con las importantes alteraciones experimentadas en el patrón de consumo alimentario de la población, tanto en los estratos más altos (con caída de la demanda por rubros de producción campesina tradicional, como maíz, poroto, maní, batata, mandioca) y su sustitución por producción alimentaria industrial, como en los estratos bajos, sustituyendo aquellos rubros tradicionales por otros de cocción más rápida¹⁵.

Esta modernización está íntimamente vinculada además a la intensificación de la urbanización verificada en el Paraguay en los dos últimos decenios. Crecimiento urbano que no estuvo acompañado de industrialización, sino de informalización e ilegalización del mercado de trabajo. En estas circunstancias, las presiones empresariales y gubernamentales fueron en dirección a la baja de los precios de alimentos y materias primas para el procesamiento de sus derivados, de manera de mantener el salario obrero al nivel más bajo posible.

Este mismo efecto tuvo la aplicación de medidas recomendadas por el BM y el FMI en el sentido de disminuir las tasas de inflación. Como en el caso anterior, el gobierno puso especial atención en el control (y hasta la disminución) de algunos precios de alimentos.

La pretendida diversificación productiva de la finca campesina ha tropezado con límites en este sentido, lo cual ha mantenido a dichas unidades en un nivel muy alto de subutilización de sus recursos. No es de esperar que esta situación vaya a modificarse de manera significativa durante los próximos años, a menos que el campesinado organizado logre alcanzar altos niveles de capacidad de negociación y el Estado modifique de manera sustancial su acercamiento hacia la problemática sectorial.

EL ESTADO

En esta parte se hará mención, de modo sucinto, a tres facetas del comportamiento del sector público que merecen especial atención en cuanto a la influencia que tuvieron para modelar las tendencias observadas durante las últimas décadas, el impacto que dichas tendencias

15. Debido a la rápida inserción de la mujer popular al mercado de trabajo y a su menor disponibilidad de tiempo para cocinar, así como por el encarecimiento de los combustibles domésticos (HEIKEL, M. V.: *Hacer el fuego*. BASE-IS/IDRC, Asunción, 1991).

han tenido sobre la sociedad agraria y la perspectiva que se presenta para el decenio actual.

El marco institucional y jurídico

Los arreglos institucionales dispuestos por el gobierno paraguayo, además de desactualizados¹⁶, son altamente ineficientes y dilapidadores de recursos. En 1990, una misión interagencial organizada por la FAO y reunida en Asunción, al hacer un diagnóstico sobre el tema¹⁷, ha enfatizado la necesidad de una adecuación y fortalecimiento institucional. En especial del MAG y el Consejo de Desarrollo Rural (CDR), los cuales deben «introducir cambios sustantivos e inmediatos» para garantizar una eficacia mínima en su accionar. Entre los problemas que entorpecen más directamente el desempeño institucional se menciona la descoordinación y la tendencia a la disolución de responsabilidades, la falta de jurisdicción del CDR para hacer cumplir los planes de trabajo, la escasez de recursos financieros con los que opera el conjunto del sistema, así como la baja consistencia de la información disponible sobre las características sociodemográficas, catastrales y jurídicas de la sociedad campesina en general y de los beneficiarios del programa de apertura de nuevos asentamientos en particular¹⁸.

En buena medida, este marco institucional es resultado del marco legal existente en el país, con el que se rige la sociedad agraria¹⁹. El mismo es incompleto, en la medida que no ha reglamentado varios artículos constitucionales y en particular los referidos al derecho de todo campesino a la tierra propia y el que se refiere a la libertad de agremiación. Estas omisiones contrastan con la profusión de leyes, decretos y reglamentaciones que amparan al sector empresarial y semiempresarial con intereses en el agro.

Por lo demás, aun cuando existe en la letra, ya sea por las características políticas del régimen, ya sea por los patrones (normalmente especulativos) de acumulación predominantes, la vigencia del legalismo

16. La disposición legal que regula al Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, es el decreto ley N° 13681, que data del 4 de agosto de 1950 (Diario *Noticias*, 22.10.91, p. 8). Según el actual titular de la cartera, quien ha presentado al Congreso la reforma de la carta orgánica, «la actual estructura orgánica no permite un desarrollo rural acorde con las expectativas del pueblo paraguayo».

17. FAO: «Informe. Misión interagencial sobre políticas y estrategias de reforma agraria y desarrollo rural». Seguimiento a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Asunción, 17-27 de abril de 1990.

18. Estos rasgos están tratados con más detalles en PALAU, T.: «Nuevos asentamientos rurales y crisis de la sociedad campesina en el Paraguay». BASE-IS, Documento de Trabajo N° 32. Asunción, julio de 1991.

19. Constituido básicamente por algunos artículos de la Constitución (N° 106 al 110, 129 y 132), y las leyes 622 y 662 de 1960 y la 853 de 1963, que establece el Estatuto Agrario, además de otras leyes y dispositivos que crean o reforman las diferentes reparticiones públicas encargadas de la cuestión agraria, y los planes sectoriales elaborados por el MAG y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

proclamado forma parte de la lógica del doble discurso. Las demandas legales o legítimas del campesinado no son normalmente procesadas por los organismos administrativos correspondientes.

La vigencia de un proyecto político liberalizador de las garantías civiles a partir de comienzos de 1989 no ha logrado, hasta el momento, casi tres años después de su instalación, progresos significativos en la solución de los principales problemas agrarios del país.

La reforma del marco institucional y jurídico está expresando los fuertes intereses de tipo político que giran en torno de la gran propiedad de la tierra, los precios agrícolas y la comercialización, la canalización de los flujos financieros y el negocio de la agroexportación. Resulta aventurado imaginar que en los próximos años estos intereses pierdan el suficiente peso político como para permitir una reforma sustantiva de aquellos instrumentos²⁰ que están influyendo de modo decisivo sobre la administración de la justicia y la distribución de servicios económicos y sociales sobre la sociedad agraria.

Las políticas económico-sociales y los planes de desarrollo

De manera general, las políticas económicas orientadas al sector agrícola aplicadas desde 1972-73 han tendido al fortalecimiento de la agricultura empresarial y a los procesos industriales orientados a la agroexportación. La crisis recesiva que se inició con la década pasada determinó la aplicación de instrumentos de políticas «de ajuste estructural» que tienen como efecto principal acentuar los rasgos excluyentes del modelo sobre la sociedad campesina. Más allá de los esporádicos beneficios obtenidos por los productores de algodón (unas 220,000 unidades productivas campesinas en la actualidad), principalmente entre los años 1974-1978 y en algunos de la década de los 80, dichos productores han experimentado las consecuencias de su rápida inserción a las relaciones de mercado que se expresaron con el desarraigo (pérdida de la tierra) y acentuación de la estacionalidad del empleo agrícola, lo cual implicó una creciente importancia del ingreso extrapredial en la composición del ingreso familiar total.

La crisis de la década pasada aparece íntimamente vinculada al inicio de los pagos del servicio de la deuda externa contraída durante el decenio anterior y que se engrosa desmesuradamente durante esos años²¹, y al agotamiento de un modelo de crecimiento hacia afuera con especialización productiva en el algodón y la soja, cuyos precios en el mercado internacional caen sostenidamente²².

20. Están en agenda la reforma del Código del Trabajo, de la ley de reforma agraria, el de la creación del Fuero Agrario, la de la Constitución, la Ley Orgánica Municipal (de gran impacto potencial sobre el estímulo de la organización a nivel local), y las elecciones presidenciales de 1993.

21. Un análisis detallado del tema aparece en PALAU, T. (ed.): *Una contribución al estudio de los efectos sociales de la deuda externa paraguaya*. (FONDAD/BASE-IS/Alter Vida, Asunción, 1991).

22. En el caso del algodón, este precio es, en 1990, sólo 58.6% de lo que fue en 1980.

El análisis del comportamiento de los indicadores económicos (globales y sectoriales) muestra que las medidas ejecutadas²³ han tenido un efecto unidireccional aunque múltiple, según el cual los sectores más resentidos han resultado ser el industrial, el de los servicios (excluyendo a los subsectores de transporte y de bancos y entidades financieras). El subsector agrícola en su conjunto se resintió, pero no tanto como el resto de la economía, aunque el relativo buen desempeño del subsector se debe exclusivamente a la agricultura empresarial²⁴. Los productores agrícolas campesinos, por el contrario, han sido duramente golpeados. En efecto, la agricultura campesina debió continuar produciendo aun 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.

En materia de políticas sociales, las tendencias durante la década pasada no difieren de las de la mayoría de los países de la región; el recorte de los gastos del sector público propiciado por las medidas de ajuste estructural produjo una acentuada contracción del gasto social que afectó principalmente al sector rural, con lo cual la brecha entre la oferta y la demanda por servicios de educación, salud, vivienda, tierra, agua potable, apertura y mantenimiento de caminos rurales aumentó.

Por su parte, los planes de desarrollo rural que han acompañado el modelo convencional de desarrollo agropecuario muestran, en el caso paraguayo, los síntomas de un complejo fracaso y agotamiento. Se ha mencionado ya la escasa eficiencia de la institucionalidad de apoyo que sustentó a dichos planes, a lo cual debe agregarse tanto la insuficiencia de los recursos para alcanzar una cobertura aceptable, como

23. 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 intención proclamada de renegociar la deuda externa con un criterio altamente complaciente hacia la banca privada multinacional.

24. **Evolución del crecimiento de la producción de dos cultivos de renta y de dos de subsistencia para el período 1982-89.**
(En toneladas y %)

	1982	1989	Tasa de crecimiento
Algodón	260,415	630,221	13.5
Soja	796,609	1'614,573	11.4
Mandioca	2'511,205	3'978,307	6.8
Poroto	42,317	45,669	1.1

Fuente: MAG, Encuesta Agropecuaria por Muestreo, varios años; y MAG-DCEA: Estimación de la producción agropecuaria 1988-1989, Asunción, 1990.

la orientación marcadamente paternalista con que han sido encarados la mayoría de los planes de desarrollo, en particular los DRI, los cuales estuvieron centrados en la entrega de ciertos bienes y «subestimaron la importancia de desarrollar el potencial humano y la productividad de las familias rurales». El resultado de los mismos ha sido su insignificante o nulo impacto para alterar la desfavorable relación insumo-producto de la finca campesina, los bajos rendimientos y la imposibilidad de estos para hacer inversiones productivas.

Ha quedado de manifiesto en este accionar del Estado su incapacidad (o baja prioridad política) para acompañar y comprender las condiciones, estrategias y prioridades del campesinado²⁵. En la práctica, los planes de desarrollo aplicados durante las últimas décadas le han expropiado al campesinado su espontánea participación en el desarrollo económico y social rural a nivel local, que había sido históricamente importante por la incapacidad que tenía el Estado y sus aparatos administrativos para cubrir las necesidades de las comunidades campesinas.

El «modelo de desarrollo»

Aquellos planes corresponden a un modelo que se mostró incapaz, ya que puso énfasis en la utilización de factores externos y escasos. El gobierno no estaba –ni estará– en condiciones de ofrecer todos los factores productivos a todos los potenciales beneficiarios.

En efecto, durante años se ha insistido en un estilo de desarrollo rural que no responde a las necesidades de la sociedad rural, un estilo que persistió en el uso de tecnologías de productos (mecanización, insumos de sanitación, semillas mejoradas, etcétera) en desmedro de tecnologías de procesos, mientras el gobierno continuaba endeudándose y, con ello, reduciendo la cobertura de los servicios del sector. Con la creciente dependencia que la política económica propició hacia pocos rubros de exportación se puso énfasis en una agricultura a su vez altamente dependiente de recursos materiales y financieros, volviendo productivamente obsoletas a las unidades campesinas, toda vez que estas, integradas verticalmente a las agroindustrias (principalmente desmotadoras de algodón, ingenios azucareros, silos), se especializaron productivamente hasta convertirse en el eslabón de «trabajo a domicilio» de cadenas agroindustriales, perdiendo con ello autonomía en la fijación de sus planes productivos que, entre otras cosas, generaba autosuficiencia alimentaria, ocupación de la mano de obra familiar en actividades intraprediales e ingresos con la comercialización de los excedentes tanto agropecuarios y forestales como de sus derivados.

25. CHAMBERS, R.: «The State and Rural Development». Brighton, IDS, Discussion Paper Nº 269, noviembre de 1989.

Estas tendencias que marcaron el comportamiento estatal, la inadecuación de los marcos institucional y jurídico, la aplicación 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, a pesar de los cambios que, se vaticina, ocurrirán en el escenario político a partir de 1993. El relativo inmovilismo estatal hoy previsible se deriva del enorme peso que representa tanto la herencia oligárquica como la lentitud y dificultad en el recambio de los cuadros tecnoburocráticos del aparato estatal, así como de los importantes compromisos financieros derivados del endeudamiento externo. Por lo demás, el modelo en vigencia no difiere sustancialmente del de los países de la subregión que se integrarán 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.

EL EMPRESARIADO

Durante los últimos veinte años el empresariado paraguayo viene experimentando un fuerte proceso de diferenciación interna. Sin pretender acá llegar a una tipificación o tratamiento extensivo del comportamiento de este grupo de actores, lo que interesa es mencionar algunas características del mismo, en referencia al sector rural.

En primer lugar, el hecho más significativo es el carácter hegemónico que ha ido adquiriendo el sector financiero de dicho empresariado. Este ha sido beneficiado con el negocio de la agroexportación en la medida en que pudo captar no sólo la cartera de créditos blandos ofrecidos por el Banco Central del Paraguay, orientada a dichas actividades (poco menos del 66% en el caso de la banca privada y 53% de la oferta total de crédito del país), sino también de partidas financieras obtenidas en virtud de la vinculación de las filiales bancarias que operan en el país, con sus pares en el exterior. Las vinculaciones del empresariado agroexportador con el sector bancario son, en algunos casos, estrechas, y ambos están integrados verticalmente, lo que les permite un dominio aun mayor del mercado. En el caso del algodón estos sectores del empresariado cumplen la doble función de compradores de materias primas y de proveedores de crédito para siembra, cuidados y cosechas a través de una red tan onerosa como intersticial de intermediadores, supliendo la incapacidad de la banca pública de alcanzar con crédito a una cantidad significativa de pequeños productores. Otro tanto ocurre con los ingenios azucareros que operan con otra importante cantidad de productores minifundistas.

La importancia de la fracción financiera en el contexto del empresariado y el control que ejerce sobre el mercado del dinero ha implicado una

creciente conversión de la economía y en particular de la inversión hacia actividades especulativas.

En segundo lugar, un segmento importante del empresariado paraguayo se ha constituido, durante las últimas décadas, alrededor de los círculos políticos más próximos a Stroessner y a sus más altos jefes políticos y militares (que aún hoy continúan vinculados a la presidencia). Esta camada de «empresarios» ha hecho fortuna con procedimientos delictivos (principalmente a través del contrabando, evasión impositiva, apropiación indebida de partidas fiscales, coimas, licitaciones arregladas, etcétera), de manera tal que su comportamiento económico dista bastante de las reglas de juego normalmente aceptadas en economías reguladas por el mercado. Este tipo de empresariado, vinculado a las importaciones de insumos para el agro, a la comercialización interna de insumos agrícolas para la industria y al comercio mayorista de bienes básicos ha contribuido de manera significativa a deteriorar los términos de intercambio de la finca campesina.

En este aspecto, las presiones recientes por combatir la corrupción, el fortalecimiento de las luchas sindicales y las denuncias políticas que emergieron con el cambio de gobierno, están tendiendo a morigerar el comportamiento ostensiblemente corrupto de esta parte del sector privado. Sin embargo, en el contexto de las otras características del escenario actual, el impacto que puede llegar a tener el saneamiento de su comportamiento no será significativo, toda vez que las funciones que este lumpen-empresariado cumplía serán transferidas a operadores de mercado que actúan con escasa regulación estatal.

Finalmente, otro sector del empresariado, vinculado principalmente a la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y, en menor medida, a la Asociación Nacional de Productores (ANAPRO), sector orientado principalmente a actividades agropecuarias y forestales, ha venido desplegando durante los últimos años una doble ofensiva económica y política de afianzamiento. En lo económico, ha propiciado entre sus afiliados una paulatina reconversión de los grandes latifundios de los que son propietarios, en unidades más modernas e intensivas de producción, de manera que puedan captar fondos orientados a la inversión agrícola y ganadera y a evitar las ocupaciones de tierra por parte de campesinos pauperizados. Forma parte de esta reconversión productiva la reconversión fundiaria, consistente en la parcelación de tierras mayores para desafectarlas de eventuales intentos de expropiación. Buena parte de la rectificación productiva de este sector del empresariado agrícola se ha volcado hacia rubros como la soja, el maíz y las pasturas artificiales para ganadería de engorde, principalmente en los departamentos limítrofes con el Brasil, que es la zona de suelos más ricos de la región oriental.

Políticamente, ha sentado posiciones en los últimos dos años con respecto al gobierno y al campesinado, en el sentido de oponerse, con respecto al primero, a una reforma impositiva que afecte sus intereses,

y, a los segundos, en que defenderá sus propiedades con sus propios medios cuando el gobierno, a través de sus aparatos represivos, no esté en condiciones de hacerlo.

En resumen, si bien el empresariado paraguayo es sumamente heterogéneo y buena parte de él ha sido beneficiario directo del estilo prebendario y corrupto que caracterizó al régimen de Stroessner, 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 se vio— tuvo efectos netamente descampesinizadores.