

## ESTRATEGIAS PARA EL COMBATE DE LA POBREZA RURAL EN EL PARAGUAY

---

*Se plantea como estrategia la reactivación campesina a través de un proceso de reconversión mental e integral. Esta reconversión mental e integral se plantea en base al accionar articulado de dos motores del desarrollo campesino integral y sustentable, endógeno y autogestionario. Dichos motores constituyen el fortalecimiento organizativo y la capacitación permanente para incentivar procesos de integración vertical y horizontal y así ganar espacios y poder de negociación y concertación con los otros sectores sociales productivos de la sociedad nacional.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Hasta el presente, el flagelo de la pobreza constituye uno de los principales problemas de los países del hemisferio, y específicamente, del continente americano. Ciento setenta millones de latinoamericanos que representan el 40% de la población, están sumidos en la pobreza. Tanto las investigaciones regionales como las nacionales afirman que este proceso de pauperización sigue acelerándose como resultado de un proceso de injusticia e inequidad social en contraposición con los principios del desarrollo sustentable con equidad y democracia (Campos, 1995).

Según estimaciones de Sauma (1993: 41), 47% de la población paraguaya se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Esta realidad se agrava para el sector rural alcanzando el 70,8% de la población y para el sector suburbano totalizando el 36,7% de esta población. Estos datos representan el tres cuarto de la población rural en el primer caso y más de un tercio de la población suburbana para el segundo caso.

El Paraguay es un país eminentemente

rural que aún tiene más de 50% de la población viviendo en áreas rurales, según los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1992 (STP, 1994). Considerando como rural los conglomerados poblacionales de menos de 10.000 personas residiendo en el casco urbano, este porcentaje de ruralidad del Paraguay es mucho más manifiesto pudiendo sobrepasar el 70%. En esta situación, la pobreza urbana del Paraguay es resultado del proceso de pauperización y descomposición campesina en el sector rural que genera un proceso migratorio campo-ciudad y el acelerado incremento del mercado informal y marginal de trabajo en las ciudades en proceso de crecimiento (Campos, 1987, 1995).

### II. MARCO CONCEPTUAL DE LAS ACCIONES NACIONALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL

En el Paraguay, se está iniciando un proceso de reconceptualización de la pobreza en las instituciones de desarrollo rural con el apoyo de la cooperación técnica participativa del IICA en el área de Desarrollo Rural Sustentable. Esta dinámica de reconceptualización se dio mas bien en un proceso de capacitación en acción y apren-

dizaje experiencias en base a la investigación participativa.

Desde esta perspectiva, esta teorización es el resultado de la sistematización de la misma acción y estrategia operativa de la lucha contra la pobreza de las instituciones de desarrollo del MAG involucradas en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo.

En este marco se trató de superar una conceptualización descriptiva, estática, idealista y ahistórica de las aproximaciones conceptuales de pobreza en base a la carencia, insuficiencia o falta de condiciones físicas, biológicas y económicas. Se trató de aprovechar las contribuciones que se dieron en el marco del debate de Sen (1987), Max Neef (1986), Boltvinik (1990) y Terrail (1977).

Boltvinik (1990) reconceptualiza la pobreza como ausencia de cobertura de las necesidades básicas insatisfechas. Sen (1987) por su lado, reconceptualiza la pobreza como el proceso de degradación del nivel de vida en cuanto a realizaciones, capacidades y acceso a bienes y servicios. Por su parte, Townsend (1979), redefine conceptualmente la pobreza como imposibilidad de alcanzar estilos de vida predominante en una sociedad dada en un tiempo dado.

Max Neef y su equipo (1986) explican la pobreza distinguiendo entre necesidades y satisfactores. Para estos últimos, las necesidades articulan la tensión entre la carencia y la potencia, comprometiendo movilizando y motivando a las personas. Max Neef reconceptualiza la pobreza articulándola a las necesidades en base a las categorías

existenciales de ser, tener, hacer y estar y a las categorías axiológicas de potencialidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Para Neef, no existe pobreza sino pobrezas, criticando la conceptualización tradicional de la misma en base a categorías y variables puramente económicas.

Finalmente, Terrail (1977), redefine la pobreza como la falta de articulación de necesidades humanas en base al proceso de producción de necesidades y las necesidades de producción en el marco de las relaciones sociales de inequidad del capital y el trabajo. En este contexto, la naturaleza del proceso de producción como condiciones de trabajo y la naturaleza del proceso de consumo como condiciones de restitución y reproducción de la fuerza de trabajo son determinantes fundamentales de las necesidades.

A la luz de este debate, Campos (1993, 1994) a través de una investigación participativa, la capacitación en acción y el aprendizaje experiencias con las instituciones involucradas como la UEP, la DINCAP, la DEAG y otras instituciones del sistema MAG, con la participación de ONGs en proceso de conformar una Federación de ONGs para el Desarrollo Campesino, plantea la reconceptualización alternativa de la pobreza. Este replanteamiento de la pobreza lo hace en el marco de la reconceptualización del Desarrollo como integral, integrado, sistémico, endógeno, sustentable y autogestionario con equidad entre géneros, grupos de edades juventud, infancia y tercera edad y grupos étnicos (campesinos de los

pueblos originarios y los campesinos pertenecientes a la población de los paraguayos mestizos).

Esta reconceptualización de la pobreza rural se plantea en base a seis ejes articuladores o factores que son el factor sociodemográfico, el factor socioeconómico, el factor sicosocial, el factor sociocultural, el factor sociopolítico-gremial y el factor socioecológico. Esta nueva reconceptualización responde a la necesidad de un nuevo paradigma en torno a la equidad y la sustentabilidad integral, económico, sicosocial, socioantropológico, sociogremial y socioecológico en un mundo en proceso de la globalización de las economías e integración de mercados que exige cada vez más eficiencia y competitividad.

Dentro de este nuevo marco se debe analizar la pobreza en el contexto de participación en el sistema de decisiones en cuanto a distribución de ingreso y de poder. Dentro de esta perspectiva la pobreza implica la dinámica de exclusión y de no participación en las tomas de decisiones y de poder económico, político, cultural y ecológico que hacen imposible generar potencialidades endógenas para la solución de los problemas (Campos, 1994).

En este contexto del nuevo enfoque de la pobreza, resulta más fácil definir los ámbitos y contenidos de la actuación institucional de las OGs al interior de un nuevo perfil de un Estado facilitador y no paternalista y de las ONGs desde la sociedad civil en proceso de movilización para resolver los proble-

mas, fortaleciendo las potencialidades endógenas de los actores sociales involucrados en el proceso de desarrollo sustentable. En este caso de la pobreza rural, se concentra en el fortalecimiento y la movilización del campesinado a través de sus organizaciones autogestionarias e integrales en el proceso de negociación y concertación para implementar sus planes, programas y proyectos de desarrollo en forma integral, integrado, sistémico, endógeno, sustentable, autogestionario con equidad de género y grupos de edades (Campos, 1994).

De esta manera, resulta evidente que tanto las instituciones públicas desde el ámbito de un nuevo perfil de Estado democrático, participativo y facilitador de procesos organizativos de desarrollo autogestionario, como de las instituciones privadas y ONGs desde la sociedad civil, deben dinamizar el proceso de movilización organizativa de los



que constituyen poblaciones en riesgo en la lucha contra la pobreza. Todo esto para resolver los problemas en forma integral fortaleciendo sus potencialidades y facilitando la superación de sus debilidades en el marco de un gerenciamiento participativo y liberador (Peters Tom, 1992). Por lo tanto, las instituciones desde el ámbito del Estado como de la sociedad civil deben enfrentarse a la realidad desafiante de los actores sociales en proceso de organización para resolver las demandas de sus intereses sectoriales a través de una política diferenciada por áreas, sectores productivos con incorporación de la equidad entre géneros, grupos de edades, grupos étnicos y la sustentabilidad integral.

Al mismo tiempo, esta nueva reconceptualización facilita el fortalecimiento del proceso de democratización participativa y la descentralización a través de los gobiernos locales y regionales. Esta es una dimensión recién planteada en el Paraguay a partir de la Constituyente de 1992 y la Nueva Constitución. En este marco, el protagonismo de las organizaciones autogestionarias comunitarias, distritales y regionales de los actores sociales es fundamental con la acción conjunta de las gobernaciones y municipalidades para implementar sus planes, programas y proyectos de desarrollo sustentable regionales y distritales (Campos, 1994; Birbaumer, 1994).

Finalmente, dentro de esta nueva perspectiva de la pobreza, más dinámica e histórica, la misma es el resultado de un proceso de crisis mal resuelto en tanto que las crisis son oportunidades desaprovechadas por falta de organización y por falta de capacitación para fortalecer sus potencialidades endógenas, de los sectores sociales en pro-

ceso de pauperización, descomposición social y desarticulación de identidad. En este proceso de crisis y solución de crisis hay que plantear claramente los intereses estratégicos de sector productivo, género, grupos de edades y grupos étnicos para alcanzar y posibilitar un desarrollo sustentable con equidad entre sectores sociales, géneros, grupos de edades y grupos étnicos.

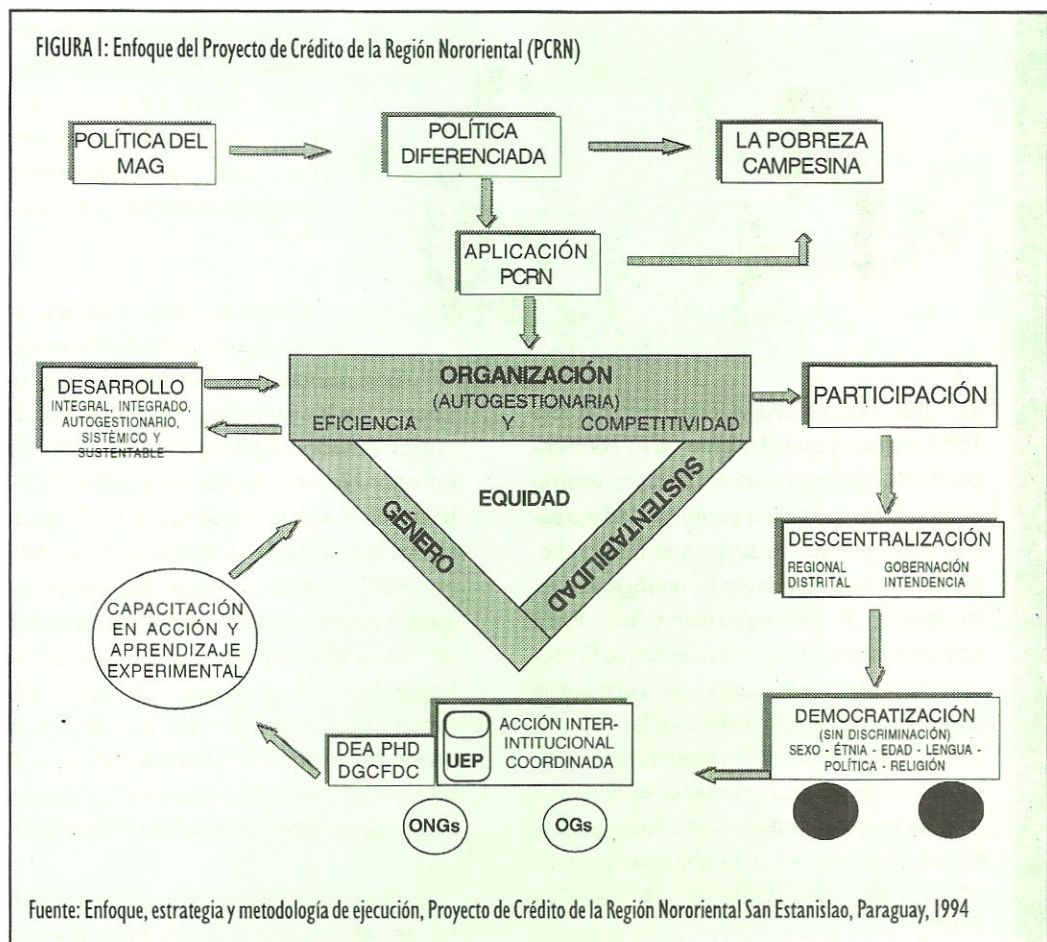
De esta forma, el proceso de pauperización es el proceso de exclusión e integración selectiva en el desarrollo que por si mismo es distorsionante en tanto se trata de priorizar la acumulación económica de una minoría, sobre la acumulación social e integral de todos los sectores sociales del país, para garantizar su sustentabilidad integral en el tiempo y en el espacio histórico (Campos, 1994).

Esta nueva perspectiva de analizar la pobreza exige una nueva metodología de medición de la misma que supere las distorsiones simplistas e incompletas de la línea de la pobreza, de las necesidades básicas insatisfechas y del mismo método integrado de medición de la pobreza sugerido en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina a través de la Declaración de Quito (1990).

### **III. ESTRATEGIA OPERATIVA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL**

Las transformaciones estructurales económicas y políticas ocurridas en el Paraguay a partir de la Revolución de Las Candelarias del 3 de febrero de 1989, ha representado el inicio de un proceso de transición hacia el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Todas estas transformaciones econó-

FIGURA I: Enfoque del Proyecto de Crédito de la Región Nororiental (PCRN)



Fuente: Enfoque, estrategia y metodología de ejecución, Proyecto de Crédito de la Región Nororiental San Estanislao, Paraguay, 1994

micas y políticas facilitaron un proceso de cambio social creando la conciencia en la ciudadanía de la necesidad de introducir reformas y transformaciones profundas y estructurales para facilitar la adopción de políticas que permitan lograr el desarrollo sustentable y la eficiencia en la lucha contra la pobreza rural como raíz de la pobreza general de la nación. En efecto, la pobreza de la ciudad que se manifiesta en los bolsones marginales y en la expansión del mercado informal y marginal de trabajo es el resultado del proceso de descomposición, diferenciación y desarticulación campesina (Campos, 1986, 1987, 1994, 1995; UEP, 1994).

El Gobierno Nacional ha establecido la Economía Social de Mercado como marco para su modelo de desarrollo. De esta manera, implementó un proceso de remoción de restricciones de carácter económico-financiero, productivo, fiscal y jurídico, consciente de su responsabilidad política de atender a todos los sectores de la población, especialmente a los más débiles, para conseguir impulsar un proceso de desarrollo sustentable con equidad.

En este contexto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) reconoce la necesidad de replantear el modelo de desarro-



llo rural, que estuvo vigente hasta el año 1989, debido a que el mismo no ha contemplado los aspectos ambientales y al mismo tiempo al campesinado como verdadero sujeto protagonista de su propio desarrollo, en forma integral, integrada, endógena, sustentable y autogestionaria. Para operacionalizar dicho nuevo enfoque de desarrollo sustentable asume como estrategia la implementación de políticas diferenciadas (Chiriboga y Plaza, 1989), que otorgue prioridad a los pequeños productores campesinos, las mujeres productoras, jóvenes, ancianos, niños/as y los pueblos originarios (MAG, 1991, 1992; UEP, 1994; MAGIICA, 1995).

En este marco estratégico de las políticas diferenciadas, el MAG incorporó la perspectiva de equidad de género, grupos de edades, grupos étnicos y la sustentabilidad integral. Al mismo tiempo incorporó la perspectiva sistémica de desarrollo asumiendo la estrategia de fortalecimiento del sistema de producción campesino como sistema diversificado y sustentable para transformarlo en un sistema más competitivo y eficiente en proceso de integración vertical y horizontal a través de sus organizaciones. Sólo de esta manera, se planteaba superar la situación de las deseconomías de escalas que

ia como el virus social de la desarticulación, descomposición y auperización campesina por economías de escalas a través de sus organizaciones autogestionarias (Campos, 1994).

Como operacionalización de estrategia de políticas diferencia-

das se plantea la implementación de proyectos de desarrollo. Así, se inició la implementación del Proyecto de Crédito de la Región Nororiental financiado por el FIDA. Igualmente, se inició la ejecución del Proyecto de Consolidación de Colonias, financiado por el BID. En este momento, están en negociación el proyecto de desarrollo sustentable de Itapúa Norte y Alto Paraná Sur con el Banco Mundial, el proyecto de desarrollo agrícola del SUR o Dermasur con el JICA, el proyecto de modernización del MAG con el BID y el proyecto de desarrollo campesino para toda la región oriental con FIDA/FAO.

La estrategia operativa de estos proyectos de desarrollo campesino integral y sustentable articula su accionar en la promoción, fortalecimiento y consolidación de organizaciones autogestionarias, campesinas y cooperativas rurales en el marco de un modelo endógeno, integral y sistémico insertos en procesos de integración vertical y horizontal para ganar espacios y poder de negociación y concertación para sus intereses sectoriales, de género, grupos etarios y grupos étnicos. De esta manera, el accionar de estas organizaciones para que sean eficientes en su lucha contra la pobreza rural deben basarse en dos pilares conceptuales y estratégicos que son el enfoque de equidad de género y el enfoque de sustentabilidad.

Por otro lado, la estrategia operativa de los proyectos trata de garantizar la eficiencia y competitividad de estas organizaciones a través de un proceso de capacitación y profesionalización permanente de los miembros, líderes y técnicos/as de las organizaciones autogestionarias y de las instituciones ejecutoras, Ogs y ONGs involucradas en el proceso de facilitación y catalización de los procesos organizativos autogestionarios de desarrollo. De esta forma, se plantea el fortalecimiento de las organizaciones y de las instituciones ejecutoras a través de la capacitación en acción y el aprendizaje experiencial en el marco de la implementación del enfoque de la gerencia participativa y liberadora de calidad total (Peters Tom, 1992) y excelencia integral de las mismas instituciones y organizaciones en el proceso de ejecución de sus planes, programas y proyectos de desarrollo (UEP, 1994, Ver figura 1).

Con esto, se plantea como estrategia la reactivación campesina a través de un proceso de reconversión mental e integral. Esta reconversión mental e integral se plantea en base al accionar articulado de dos motores del desarrollo

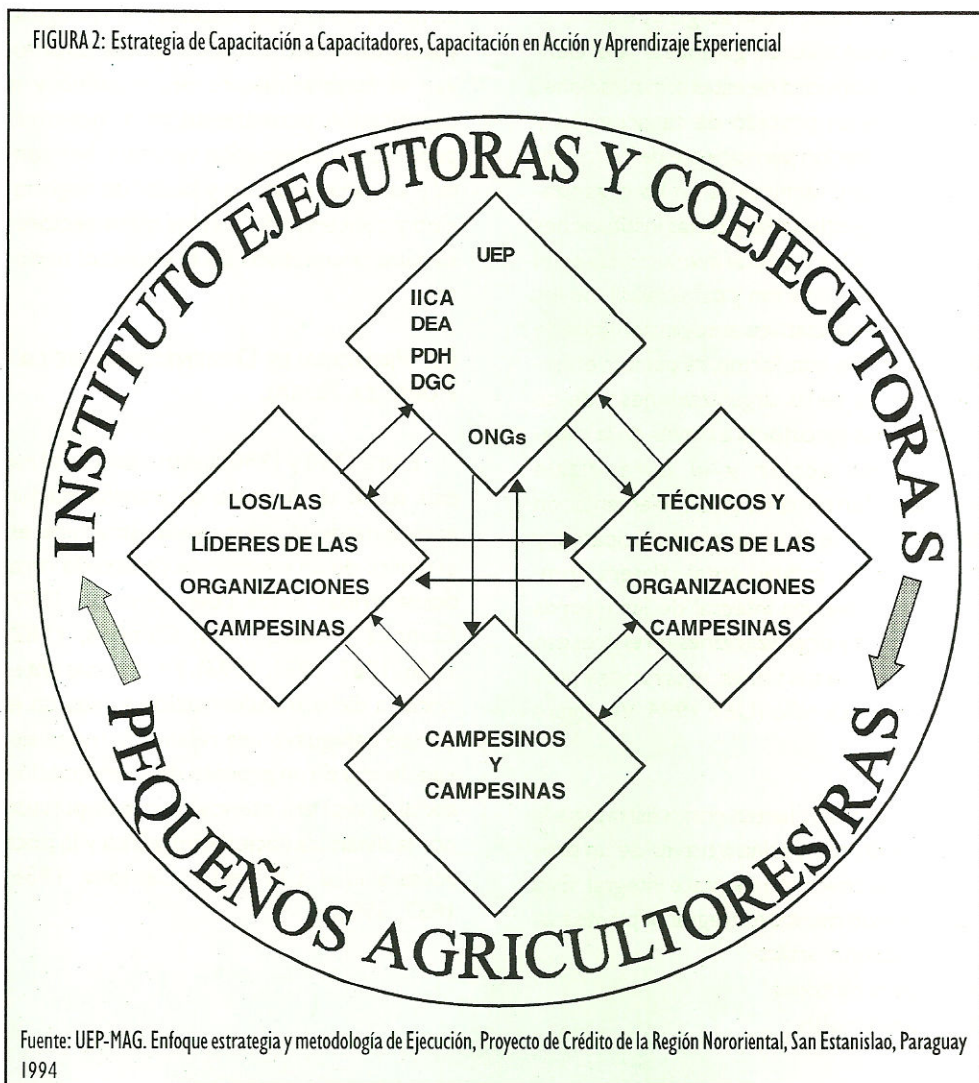
campesino integral y sustentable, endógeno y autogestionario. Dichos motores constituyen el fortalecimiento organizativo y la capacitación permanente para incentivar procesos de integración vertical y horizontal y así ganar espacios y poder de negociación y concertación con los otros sectores sociales productivos de la sociedad nacional.

#### IV. PRINCIPALES DIMENSIONES DE LA POBREZA RURAL

Entre 1960 y 1990 la estructura rural del país sufrió un proceso de transformación hacia la modernización de sus estructuras en el marco de un modelo de desarrollo rural desde arriba y desde afuera (Rivarola, 1982; Campos y Palau, 1980; Campos, 1982, 1986, 1987, 1991, 1993). En décadas anteriores a dicha transformación existía en el campo paraguayo una relativa homogeneidad dentro de un proceso de diferenciación social el cual era esencialmente impulsado por la dinámica sociodemográfica y la poca accesibilidad a la tierra (Campos, 1986, 1987, 1993).



FIGURA 2: Estrategia de Capacitación a Capacitadores, Capacitación en Acción y Aprendizaje Experiencial



Con el proceso de modernización se inició un proceso acelerado de diferenciación social que se manifestó en un proceso complejo de descomposición campesina y pauperización rural. Entonces, la estructura rural del país pasó de una relativa homogeneidad, caracterizada por una estructura bimodal, a una heterogeneidad estructural caracterizada por una estructura multimodal. La estructura bimodal consistía en la predominancia de la concentración de capi-

tal y tierra en un polo y en la concentración de fuerza de trabajo y tecnología tradicional en el otro polo del complejo latifundio-minifundio (Campos, 1991).

Precisamente, esta estructura bimodal fue transformada en una estructura multimodal a través del proceso de modernización articulado en la producción del monocultivos de algodón, soja, caña dulce y tabaco con los programas y proyectos implementados



(Rivarola, 1982; Campos y Palau, 1980; Campos, 1991, 1993). De esta manera, a través de estos programas y proyectos se inició y se agudizó la acelerada diferenciación social, descomposición campesina provocando un proceso de semiproletarización y lumpen proletarización concomitantemente con un proceso complejo de recampesinización vía el proceso de colonización, monetarización y expansión del mercado interno y conformación y expansión de los mercados regionales de trabajo y de tierra (Campos, 1986, 1987). Este proceso complejo hizo que la relativa homogeneidad de los pequeños productores campesinos se rompiera en una heterogeneidad estructural al interior mismo de los pequeños productores campesinos (García, 1981; Campos 1986, 1991).

Antes de los años 50' la mayor parte de los pequeños productores eran campesinos acomodados o *mborihahu rybata*, los que también son denominados campesinos medios por Galeano (1972), Fogel y Galeano (1978) y Rivarola (1982). Justamente es en esta masa mayoritaria de campesinos donde repercutió más fuertemente el impacto de la descomposición social generándose en este sector un proceso de pauperización y desarticulación (Campos, 1991).

Con el cierre de las fronteras agrícolas capitalistas para 1983, a través del cual la estructura de la tenencia de la tierra significó un obstáculo para las potencialidades del desarrollo campesino, se inició la crisis campesina. Esta crisis campesina se manifiesta en la lucha de los campesinos a través de sus organizaciones por un pedazo de tierra para garantizar la subsistencia.

En 1989 con la apertura democrática,

este proceso de lucha campesina se hizo transparente con las tomas de tierras y la colonización masiva. Se tiene en el momento 122 nuevos asentamientos, afectando a 375.424 hectáreas y distribuidas entre 25.113 lotes para dicha cantidad de familias campesinas (Amarilla, 1995b). La distribución de estos lotes se operacionaliza en mayor cantidad en los departamentos de San Pedro (26%), Canendiyú (16%), Caaguazú (15%) Alto Paraná (14%), Caazapá (6%) Itapúa (6%) Precisamente, las áreas de San Pedro, Canendiyú y Caaguazú son consideradas como las más candentes en el proceso de desencadenamiento de la crisis campesina.

Esta crisis campesina se agudizó con la crisis del algodón en el mercado internacional y el mismo mercado nacional articulado con industrias ineficientes acostumbrados a asegurar el proceso de capitalización en base al subsidio del Estado a través de diferentes mecanismos financieros.

Este proceso se manifestó a la luz pública provocado por las políticas de reajuste estructural iniciadas por la administración de la transición democrática y la actual administración del gobierno nacional. Por lo tanto, la pauperización campesina se agudiza con la agudización de la crisis campesina a raíz de los efectos recesivos de los programas de ajuste, sin políticas diferenciadas en forma operativo. Con la política de los ajustes, el gobierno se vio obligado a reducir los gastos sociales y priorizar la generación de divisas para el pago de la deuda externa de modo a establecer un ordenamiento y una racionalidad de las cuentas nacionales (Amarilla, 1995).

Además de este proceso recesivo, el pro-

ceso de la modernización desde afuera y desde arriba en el marco del proceso de la globalización de las economías y la integración de mercados regionales, continentales y hemisféricas, el proceso de la agroindustrialización y la industrialización de la agricultura hace que la crisis campesina, inmersa cada vez más en deseconomías de escalas a través de procesos de fragmentación, atomización y desarticulación, sea insostenible. En efecto, los insumos que se utilizan en la producción agrícola son progresivamente insumos industriales como los fertilizantes, semillas mejoradas, paquetes tecnológicos en el marco de la revolución verde y la revolución biotecnológica (Campos, 1987).

Los efectos y resultados de esta crisis campesina en proceso de agudización y deterioro en la economía nacional son bien palpables. En efecto, en el campo se tiene el desarraigo, la subasalarización, semiproletarización, migración campo-ciudad. En la ciudad, se tiene la extensión de la pobreza rural en los bolsones marginales y en la expansión del mercado informal, marginal y el marcado incremento de la economía encubierta, ilegal, subterránea con la corrupción, el narcodólar, el contrabando y con el incremento de la delincuencia social. De esta manera, la pobreza rural se manifiesta como la hija bastarda de la modernización desde arriba y desde afuera.

Las consecuencias más negativas, a nivel de la economía campesina que repercute directamente en la economía nacional son la pérdida de la diversificación productiva, la vulnerabilidad alimentaria, la consiguiente asignación de divisas escasas a la importación de alimentos primarios, el deterioro del medio ambiente y de sistemas socio-ecológicos, derivado principalmente de la

especialización excesiva de la soja, algodón y ganadería, con prácticas agrícolas inadecuadas y una deforestación indiscriminada. De este modo, el proceso de la pauperización campesina y rural articula sus aspectos críticos con problemas de extrema gravedad para el desarrollo sustentable integral de todos los sectores del país, afectando directamente el desenvolvimiento de la economía nacional (Amarilla, 1995).

#### **V. MODALIDADES DE OPERACIONALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA RURAL**

Las modalidades de operacionalización de las estrategias de políticas diferenciadas para superar la pobreza rural se articulan fundamentalmente a través de los proyectos de desarrollo campesino que están en implementación. En la implementación de estos proyectos se trata de incorporar todas las perspectivas del marco teórico de referencia en forma aplicada y operativa.

De esta manera, estos proyectos de desarrollo buscan beneficiar a los pequeños productores campesinos de los estratos más pobres a través del fortalecimiento de sus organizaciones autogestionarias a las que se conciben como uno de los motores del desarrollo de la sociedad y la economía campesina juntamente con el otro motor de la capacitación y profesionalización permanente a través de la capacitación en acción y el aprendizaje experiencial en el marco de la dinámica de la educación participativa (Jordan, 1989; IICA, 1990).

Los objetivos generales de todos los proyectos en implementación es consolidar y fortalecer los procesos organizativos auto-

gestionarios y diversificar la estructura productiva y de ingreso del sector campesino con la reactivación campesina en un marco más competitivo y eficiente de la integración de los mercados regionales y la globalización de las economías nacionales.

La organización institucional de estos proyectos se plantea a través del liderazgo del Ministerio de Agricultura y Ganadería que es la encargada de orientar y marcar las pautas del desarrollo rural. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) delega sus funciones de dirección, administración y coordinación de los proyectos a dos instituciones. Por un lado, delega a la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) con los proyectos del BID, Banco Mundial y el JICA y a la Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP) con los proyectos del FIDA/FAO.

Los niveles y unidades de operación se están desarrollando con los organismos gubernamentales (OGs) del sistema MAG complementados con la acción y la cooperación de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y organizaciones privadas (consultoras y consorcios). Estas instituciones se encargan de la ejecución de los diferentes componentes de los proyectos. Los componentes son fortalecimiento organizativo, capacitación, producción diversificada, generación y transferencia tecnológica y crédito. Algunos proyectos tienen como instituciones ejecutoras instituciones gubernamentales fuera del sistema MAG para las acciones especializadas como salud rural, educación formal y caminos rurales. Todos los componentes siempre están entrecruzados por la perspectiva de equidad de géneros, grupos etarios, grupos étnicos y sustentabilidad integral y medio ambiental.

Los instrumentos legales son las leyes de los convenios de préstamos con las instituciones financieras internacionales en el marco de la nueva Constitución Nacional de 1992. La constitución nacional de 1992 se enmarca dentro de un modelo democrático participativo y descentralizado de una República Unitaria Descentralizada, organizada en un gobierno central, gobiernos regionales o departamentales y gobiernos locales o municipales.

Las modalidades de incorporación de la participación es a través de la promoción, fortalecimiento y consolidación de las organizaciones autogestionarias de los/as pequeños/as productores/as campesinos/as. Este fortalecimiento se hace a través de programas integrales (capacitación, producción, generación y transferencia tecnológica y crédito) diferenciadas que faciliten su transformación en organizaciones integrales cada vez más eficientes y competitivas impulsando procesos organizativos económicos, gremiales, sociales y ecológicos vertical y horizontal para ganar más espacios y poder de negociación y concertación sectorial.

En este proceso de fortalecimiento organizativo, las instituciones ejecutoras, Ogs y ONGs, deben ser simplemente instancias facilitadoras y catalizadoras de procesos organizativos autogestionarios enmarcando su accionar dentro del enfoque de la gerencia participativa y liberadora del desarrollo rural sustentable. De esta manera, se plantea transformar a las instituciones públicas en empresas públicas eficientes y competitivas al igual que las instituciones privadas. Al mismo tiempo, de esta manera, se apoya el proceso de la modernización y reestructuración de las instituciones del Estado, específicamente del MAG, apoyando un pro-

ceso de privatización con participación protagónica de las instituciones, públicas y privadas, involucradas en el desarrollo rural y de las mismas organizaciones autogestionarias, campesinas y cooperativas rurales.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional se articula en torno a la elaboración participativa de la planificación operativa anual estratégica. Esta Planificación Operativa Anual Participativa (POAP) se retroalimenta a través de los diagnósticos participativos y de las planificaciones participativas de las mismas organizaciones en los diferentes niveles de participación, familiar, comités, y organización global comunitaria, distrital o regional. A través de estos diagnósticos y Planificaciones estratégicas las organizaciones identifican y organizan sus demandas para la implementación de sus planes, programas y proyectos de desarrollo. En base a estas demandas identificadas y organizadas, a su vez, las instituciones identifican las demandas tácticas o inmediatistas y la demandas estratégicas o estructurales de mediano y largo alcance para organizar las ofertas institucionales en una dinámica de coordinación interinstitucional.

La coordinación interinstitucional se estructura y acciona en base al proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de equipos técnicos de excelencia a nivel local, distrital y regional. La conformación de los equipos técnicos deben ser fundamentalmente intrainstitucional, interinstitucional, multidisciplinar e interdisciplinar. Es a este nivel de la formación y fortalecimiento de equipos técnicos para la ejecución de planes estratégicos en que se empiezan a cristalizar el relacionamiento y la coordinación de OGs y ONGs articulados por los mismos objetivos y embarcados en la consecución de las

mismas metas con las mismas estrategias operativas para superar el flagelo de la pobreza campesina.

En este contexto, la coordinación entre OGs y ONGs, entre un nuevo perfil de estado facilitador y un nuevo perfil de la sociedad civil, participativa y autogestionaria, se articula la coordinación en la elaboración, ejecución y evaluación de la planificación anual estratégica en forma participativa con los mismos actores sociales, protagonistas de su propio desarrollo a través de sus organizaciones autogestionarias. La asignación de los recursos es de acuerdo a las propuestas técnicas presentadas y enmarcadas en los POAPs de las instituciones ejecutoras, tanto OGs como ONGs, en proceso de transformación en empresas de desarrollo rural sustentable eficientes y competitivas.

## **VI. ARTICULACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y PROGRAMAS PRODUCTIVOS**

La articulación de los programas sociales y programas productivos se cristaliza a través de las políticas diferenciadas operacionalizadas a través de los Proyectos de Desarrollo en implementación y en proceso de negociación. Esta articulación se trata del accionar a nivel del MAG que intenta profundizar la experiencia de mayor protagonismo de los gobiernos regionales o departamentales y de los gobiernos locales o municipales en la implementación de los planes, programas y proyectos regionales y distritales.

En este contexto, se trata de imprimir a través de los proyectos en ejecución una dinámica circular y envolvente (Ver figura 2). En efecto, la Dirección de Investigaciones

Agropecuarias (DIA-MAG), por ejemplo, está en un proceso de identificación de poblaciones metas con sus demandas tecnológicas de acuerdo a regiones según ecosistemas diferenciados en base al cual poder organizar las ofertas institucionales para apoyar a las organizaciones para ser más eficientes y competitivas con mayor capacidad de ganar espacios y poder de negociación. En base a estas poblaciones metas con sus demandas identificadas se organizan el rescate, generación y recreación de tecnologías apropiadas cada vez más eficientes con un mecanismo y sistema de transferencia participativa y transformadora envolvente y circular.

Para hacer posible esta dinámica circular y envolvente, los equipos técnicos, locales, distritales y regionales, deberán caracterizarse por su interdisciplinariedad y transculturalidad. En efecto, deberá incorporarse un proceso de construcción de una nueva síntesis aprovechando la potencialidad de la sabiduría popular o el arandu kaaty, arandu kaaguy y el arandu kokuepy con las contribuciones de las ciencias del desarrollo sistematizado en las Universidades e instituciones de investigación convencional.

Finalmente, la articulación entre los programas sociales y productivos se está desarrollando con la aplicación del enfoque de la gerencia participativa que focaliza las acciones institucionales de facilitación y catalización del desarrollo autogestionario centrándose en las demandas tácticas y estratégicas de las poblaciones metas constituidas por los sectores sociales estratégicos. De esta manera, en el

centro de la acción de instituciones públicas y privadas, están los actores sociales en proceso de organización para revertir el proceso de pauperización por un proceso de desarrollo integral, sustentable y autogestionario.

Lastimosamente, todo este proceso es relativamente incipiente y novedoso para las mismas instituciones, públicas y privadas, y por eso mismo aún débil y con relativamente pocos logros demostrables y tangibles. Esto último se enfatiza, aún cuando es importante reconocer que se están produciendo cambios acelerados tanto a nivel de las instituciones como de las mismas organizaciones que ya están demostrando mayor eficiencia y competitividad. Esto es meritorio teniendo en cuenta la situación de las instituciones que en la generación y transferencia de tecnología es escasa, deficiente y descoordinado de cara a unas organizaciones campesinas y cooperativas rurales igualmente débi-



les y con todavía escasa cobertura (Nikiphoroff, 1994) en incipiente proceso de fortalecimiento y consolidación integral.

### VII. PRINCIPALES ACCIONES DE LAS INSTITUCIONES DE PROCODER EN EL MARCO DE LOS PLANES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL

El PROCODER como institución de Desarrollo Rural Regional debería plantearse dos objetivos fundamentales que debería traducirse en dos estrategias de acción complementarias con todas las instituciones miembros. En primer lugar, debería plantearse el objetivo de la sistematización de las experiencias regionales y facilitación de intercambio horizontal en cuanto a planes, programas y proyectos de desarrollo en la lucha contra la pobreza rural. En segundo lugar, debería plantearse el objetivo de facilitar acciones conjuntas articuladas en un plan, un programa y un proyecto regional de mediano plazo, medible en sus impactos económicos, sociales, culturales, gremiales y ecológicos sobre los/as pequeños/as productores/as campesinos/as.

De acuerdo a estos dos objetivos el PROCODER con sus instituciones miembros debería plantearse fundamentalmente la operacionalización de dos estrategias. En primer lugar, debería concentrarse en la estrategia de sistematizar mecanismos concretos de operacionalización de políticas diferenciadas, generación y transferencia de tecnología apropiada, producción



diversificada con agricultura sustentable con fortalecimiento institucional y organizativo y programa diferenciado de crédito de desarrollo integral. En segundo, debería localizar su acción en el marco de un Proyecto Regional de Desarrollo Integral, sustentable y autogestionario en donde se esté ya aplicando las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas sistematizadas y desarrolladas con metodologías participativas para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza a nivel regional del cono sur del continente.

### VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De todo lo analizado en el marco de la experiencia del Paraguay lo que se puede concluir es en la necesidad de una reconceptualización de la pobreza dentro de una perspectiva más dinámica e histórica y en la misma concepción y estrategia del desarrollo rural como integral, integrado, endógeno, sistémico, sustentable y autogestionario.

Al mismo tiempo, es importante en el marco de esta reconceptualización de la pobreza enmarcar la estrategia de la lucha por superarla dentro de la perspectiva de equidad de géneros, grupos de edades, grupos étnicos y sustentabilidad integral.

Todo esto implica que hoy más que nunca es actual el debate del desarrollo rural sustentable para entender mejor las raíces históricas de la pobreza a través de procesos de diferenciación social, descomposición, desararticulación y pauperización campesina.

A la luz de este nuevo enfoque de desarrollo rural y esta nueva reconceptualización de la pobreza, para revertir el proceso de pauperización se necesita de una estrategia regional de la aplicación operativa de las políticas diferenciadas. Al mismo tiempo, se necesita fortalecer a las instituciones de desarrollo para cumplir con más eficiencia y competitividad su función de instancia de facilitación y catalización de procesos organizativos autogestionarios. Para esto es importante suministrarles a las instituciones medios, canales y herramientas para la gerenciar el desarrollo rural en el marco del enfoque de gerencia participativa y liberadora.

Por lo tanto, se necesita una profunda reestructuración y modernización de nuestras instituciones, públicas y privadas, para impulsar procesos endógenos y autogestionarios de desarrollo acompañada por un proceso de capacitación y profesionalización para la excelencia de servicios de los técnicos y técnicas involucrados/as al interior de las instituciones y de las mismas organizaciones de los actores sociales estratégicos. En el corazón de esta reestructuración institucional debe anidarse los intereses y las demandas tácticas y estratégicas de dichos sectores sociales estratégicos.

En tanto que las instituciones funcionen como facilitadoras, en forma descentralizadas con eficiencia y competitividad, las organizaciones autogestionarias, cualquiera sea el modelo de sus estructuras, campesinas o cooperativas, se fortalecerán y ganarán más espacio de participación y mayor capacidad de negociación y concertación por sus intereses sectoriales. Para que suceda esto, es importante que las instituciones de desarro-

llo faciliten el accionar de los dos motores del desarrollo integral, sustentables y autogestionarios. Dichos motores son el fortalecimiento organizativo en todas las instancias de participación, familiar, comités de vecinos, organización comunitaria, distrital y regional y la capacitación y profesionalización permanente en todas las dimensiones, económica, social, gremial y ecológica.

Las principales recomendaciones que se pueden colegir de este trabajo son:

- La necesidad de una reestructuración y redefinición del PROCODER en el marco de esta reconceptualización de la pobreza rural y el nuevo enfoque de desarrollo integral, endógeno, sistémico, sustentable y autogestionario con equidad de géneros, grupos de edades, grupos étnicos y sustentabilidad integral.
- La urgencia de estimular desde el PROCODER la implementación de alternativas innovativas en base a la sistematización de experiencias exitosas y lecciones aprendidas a través de un intercambio horizontal, para así acelerar el proceso de reestructuración y modernización de nuestras instituciones de desarrollo rural «desde adentro» y «desde abajo».
- La importancia fundamental de diseñar, elaborar y ejecutar en forma participativa un proyecto regional estratégico para revertir el proceso de pauperización rural de los pequeños productores campesinos con quienes trabajan los miembros del PROCODER de países con realidades y problemas similares, como espacio de experimentación piloto de todos los logros sistematizados, desarrollados y mejorados de los países de la región del cono sur en desarrollo rural sustentable.

## BIBLIOGRAFIAS

- AMARILLA Joel. 1995 La crisis campesina y la política Agraria. IBR, Gabinete Técnico. 1995b Desarrollo Rural Sostenible. IBR en MAG/IICA, Seminario Taller «Futuro de la Asistencia Técnica del IICA en el Paraguay». Asunción, 9 de marzo.
- BIRBAUMER Geor. 1994. GERENCIAMIENTO DEL DESARROLLO RURAL. DGP-MAG/GTZ, Asunción.
- BOLVITNIK, Julio. 1990 Pobreza y Necesidades Básicas. PNUD, Caracas.
- CAMPOS Daniel. 1982. DIFERENCIACION SOCIAL Y LUCHA POR LA TIERRA EN EL MARCO DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA COLONIZACION DE LOS DEPARTAMENTOS DE ALTO PARANA Y CANINDEYU. BPD. Asunción.
- «NEW TYPE OF URBAN-RURAL RELATIONSHIP: NEW PATTERNS OF URBANIZATION IN PARAGUAY» Paper presented at the XIII th Congress of European Rural Sociology Association in April 1986. It was originally presented to the Seminar on Human Ecology, Dpt. of Sociology, Univ. of Wisconsin, Madison.
- SOCIO ECONOMIC CHANGES AND CAPITALIST AGRICULTURAL EXPANSION: A THEORETICAL, HISTORICAL AND ANALYTICAL MODEL FOR THE PARAGUAYAN CASE. Master Thesis defended in Rural Sociology, Univ. of Wisconsin, Madison.
- WHITE GOLD PRODUCERS IN PARAGUAY: SOCIO ECONOMIC CHANGE AND TECHNOLOGICAL TRANSFORMATION THROUGH COTTON PRODUCTION Phd Dissertation defended in Sociology Univ. of Wisconsin, Madison.
- EL MOVIMIENTO CAMPESINO ANTE LA CRISIS Y LA NUEVA COYUNTURA: STRONISMO SIN STROESSNER O TRANSICION DEMOCRATICA» SER, Asunción. Ponencia presentada en el Seminario Internacional en Notre Dame sobre Transición Democrática en el Paraguay.
- DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN EL MARCO DEL PROYECTO EJE NORTE (Informe de Discusión). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Asunción 70 p.
- Perfil del pequeño productor campesino en el Paraguay, IICA, Asunción.
- «Modelos Organizativos e Historia de las organizaciones en el marco de un nuevo enfoque de desarrollo.» Asunción, IICA.
- «Diagnóstico Participativo de las Organizaciones Comunitarias en el marco del Proyecto Eje Norte.» Asunción, IICA.
- «Evaluación Ex-post del Proyecto de desarrollo rural integrado EJE Norte» Asunción, DINCAP/SER.
- «Evaluación Ex-post del Proyecto de desarrollo rural integrado de Caazapá. Asunción, DINCAP/SER.. 1994b. Intereses y las limitaciones del sector agropecuario frente al MERCOSUR: el caso paraguayo.
- SER, Asunción. 1994 Estudio de la mayor incidencias de pobreza en las áreas rurales departamentales y distritales.
- SER, Asunción. 1993. Estudio de Evaluación Expost del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Eje Norte.
- DINCAP/SER, Asunción. 1994b Estudio de Evaluación Expost del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de Caazapá.
- DINCAP/SER, Asunción. 1995 Estudio de las Areas Rurales Departamentales con mayor incidencia de pobreza según el método de las necesidades básicas.
- SER, Asunción. 1995 Estudio de las Areas Rurales Distritales con mayor incidencia de pobreza según el método de las necesidades básicas. SER, Asunción.
- CAMPOS Daniel (Organizador) 1991 LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE LA DECADA DEL 80: SUS RESPUESTAS ANTE LA CRISIS. CIPAE, Asunción.
- CAMPOS D., GIL de MURO J. Y GOMEZ E. 1988. ESTUDIO Y EVALUACION INTERMEDIA DE LOS PROYECTOS DE CAAZAPA EJE NORTE. IICA/ONCAP, Asunción.
- CAMPOS D. y PALAU T. 1980. FORMAS DE ORGANIZACION CAMPESINA: MIGRACION BRASILEIRA AL ALTO PARANA Y SU IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL, CIPAE, Asunción.
- CHIRIBOGA, M y PLAZA, O. 1989 POLITICAS DIFERENCIADAS PARA DESARROLLO RURAL. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José Costa Rica, p.7.
- FOGEL R. y GALEANO L. 1978. CAPAS RURALES Y COOPERATIVAS EN EL PARAGUAY. CPES, Asunción.
- GALEANO L. 1971 UNIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS Y ESTRUCTURA DE PODER EN EL PARAGUAY. Revista Paraguaya de Sociología N° 23. Enero-Abril, CPES. Asunción.
- GARCIA, A. 1981 EL MINIFUNDIRIO EN EL PROCESO AGRARIO DEL PARAGUAY. HACIA UN NUEVO PROYECTO DE DESARROLLO RURAL. Revista Paraguaya de Sociología N° 52, Setiembre-Diciembre, CPES, Asunción.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1988. ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACION DE LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO. San José, Costa Rica, 83 p.
- 1990. SEMINARIO TALLER: CAPACITACION CAMPESINA CON METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS EN LA REGION ANDINA. Colombia.
- ORDAN Fausto (Compilador). 1989 CAPACITACION Y PARTICIPACION CAMPESINA. San José. Costa Rica.
- KAZTMAN Rubén. 1989 «La heterogeneidad de la Pobreza, el caso de Montevideo.» en Revista de la CEPAL N° 37.
- MAX-NEEF et.at. 1986 Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. Uppsaa, Suecia.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. 1981 LINEAMIENTOS DE LA POLITICA AGRARIA. Consejo de Desarrollo Rural, MAG. Asunción.
- 1992 HACIA UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE; RELEVANTES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL. MAG/GTZ, Asunción, Paraguay.
- MAG/IICA 1995. Seminario Taller: Futuro de la Asistencia Técnica de IICA en el Paraguay Asunción.
- NIKIPHOROFF Basilio. 1994 EL SUBDESARROLLO RURAL PARAGUAYO: LA PROBLEMATICA ALGODONERA. Intercontinental Editora, Asunción.
- PETERS Tom. 1992 LIBERATION MANAGEMENT: LA GERENCIA LIBERADORA. Edit. Atlántida, Bs. As., Argentina.
- PNUD 1990. Hacia un desarrollo sin pobreza. II Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.
- Memorias de la II Conferencia Regional sobre la Pobreza. Quito, Ecuador.
- La Pobreza en Venezuela. Ministerio de la Familia, Bogotá.
- La Pobreza en el Perú. Instituto Nacional de Planificación, Bogotá.