PN-ABT-911
92976

Daniel Campos
(Compilador)

DESARROLLO EN EL PARAGUAY

Contribuciones a una visión global

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
(CIRD)
Manhattan, Kansas

DESARROLLO EN EL PARAGUAY: CONTRIBUCIONES A UNA VISION GLOBAL

DANIEL CAMPOS (COMPILADOR)

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)
del Comité Paraguay-Kansas

A

© Copyright by
Centro de Información y Recursos
para el Desarrollo (CIRD) 1991
Curupayty 226 casi Eligio Ayala
Telef: 22-941, Fax: 212-460
Asunción, Paraguay

Tapa: **Greta Gustafson M.**

B

Publicación del
Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) del Comité Paraguay-Kansas con el auspicio de la Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER), Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

CONTENIDO

Agradecimiento:

Alvaro Caballero, Director del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) 1

Presentación:

Basilio Nikiphoroff, Presidente del Instituto de Bienestar Rural 3

Introducción:

Daniel Campos 7

I - DESARROLLO Y ECONOMIA

Desarrollo dentro de la Economía Social de Mercado
Ricardo Rodríguez Silvero
Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO) 11

Economía Social de Mercado y Realidad Nacional
Joel Amarilla
Instituto de Bienestar Rural (IBR) 18

Desarrollo y modelo agro-exportador: la relación entre el crecimiento económico, justicia social y medio ambiente
Genoveva Ocampos
BASE ECTA 22

Un proyecto de desarrollo económico alternativo
Lilia Molinier
Colectivo Interdisciplinario de Desarrollo Educativo (CIDE) 63

Crédito rural y producción campesina en la perspectiva de desarrollo
Federico Barrios
Centro Paraguayos de Estudios Sociales (CPES) 80

Desarrollo económico y reforma del sistema financiero
Luis Villalba
Instituto de Estudios Económicos (IEE) 95

II - DESARROLLO, POBLACION Y URBANISMO

Alternativas de desarrollo, dinámica poblacional y políticas de población
Juan María Carrón
Centro Paraguayo de Estudios de Población(CEPEP) 116

Desarrollo urbano, municipalismo y democracia
Jorge Rubbiani
Centro de Estudios Democráticos (CED) 140

III - DESARROLLO, EDUCACION Y COMUNICACION

Desarrollo educativo para un Paraguay democrático
Juan Manuel Marcos
Centro de Estudios de Economía y Sociedad (CEDES) 153

Un proyecto de desarrollo educativo alternativo para la transición hacia la democracia
Ubaldo Chamorro
Colectivo Interdisciplinario de Desarrollo Educativo (CIDE) 159

Políticas para un desarrollo alternativo de la Universidad en el Paraguay
Diómedes Rivelli
Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) 172

Desarrollo, democracia y comunicación alternativa: Hacia un nuevo lenguaje informativo
Benjamín Fernández Bogado
Instituto Prensa Libertad (IPL) 199

IV - DESARROLLO Y SALUD

Desarrollo, advenimiento democrático y alternativas en salud mental
Genaro Riera y Ramón Corvalán
ATHYA. Centro Alternativo en Salud Mental 212

Comentarios
Roberto Kriskovich
Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) 223

Desarrollo, servicios de salud, descentralización y contribución de las ONGs
Agustín Carrizosa
Centro de Investigación de la Conducta Humana (CICOH) 228

Comentarios
Roberto Kriskovich
Organización Paramericana de la Salud (OPS/OMS) 252

V - DESARROLLO Y ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

La juventud y sus perspectivas dentro de un modelo de desarrollo alternativo
José Jiménez y Susana Sottoli
Grupo de Ciencias Sociales (GCS) 258

Proyectos de desarrollo y su impacto en los procesos regionales de identidad cultural
Oscar Rivas
SOBREVIVENCIA 277

Fuerzas Armadas, política de ajuste y modernización institucional en el contexto de un modelo alternativo de desarrollo
Carlos María Lezcano
Grupo de Ciencias Sociales (GCS) 287

Desarrollo sostenible, un modelo ecológico alternativo: el caso del Proyecto Mbaracayú de la Fundación Moisés Bertoni
Arturo Herreros, Luciano González, Atilio Cabrera y Carlos Aquino
Fundación Moisés Bertoni 308

VI - DESARROLLO, ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE

Modelos de desarrollo agroexportador y su impacto en el medio ambiente. Una crítica desde la perspectiva de un modelo de desarrollo sustentable
María Noce de Meza
PRONATURA 329

La dimensión ambiental en los proyectos de desarrollo. El problema del río Pilcomayo
Elías Díaz Peña
SOBREVIVENCIA 341

Consideraciones ecológicas para el desarrollo rural
Jorge Abbate
ALTER VIDA 357

VII. HACIA UNA ARTICULACION DE UN MODELO PARAGUAYO DE DESARROLLO

Daniel Campos
Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) 396

G

AGRADECIMIENTO

Nos hemos acostumbrado a hablar de un mundo en el cual todos los paises sub-desarrollados desean lograr ser desarrollados, y los paises desarrollados manifiestan constantemente su acuerdo con el objetivo de ver desarrollarse a los paises que no lo son. Sin embargo, al explorar qué entiende cada persona, agencia, experto o pais por «desarrollo», nos encontramos ante una gran diversidad de definiciones, tipos, visiones y modelos.

Sabemos que al hablar de desarrollo lo hacemos en forma implícitamente positiva; todos pensamos en un desarrollo que lleve a una situación mejor que la actual. El desarrollo es pues un proceso de cambio que conduce a un estado superior de bienestar. El desafío para un pais consiste en definir y actualizar permanentemente una visión propia de lo que considera un «estado superior de bienestar» y lograr provocar y mantener un proceso de cambio que permita a toda la población acceder a dicho estadio superior.

Mejorar los sistemas políticos, económicos y sociales, sin poner en peligro el medio ambiente natural, la riqueza cultural o un sistema de valores dado, no es de ninguna manera una tarea fácil. ¿Cómo ser eficiente sin ser tecnócrata?; ¿Cómo ser democrático y al mismo tiempo competitivo?; ¿Cómo ser moderno y al mismo tiempo conservar la herencia cultural?; ¿Cómo crecer hoy sin hipotecar el futuro?; ¿Cómo ser interdependiente sin ser dependiente?; ¿Cómo compaginar el mercado y la justicia social? etc. etc. Estas y muchas otras preguntas sólo pueden encontrar respuestas en una visión sistémica y global de la realidad de una nación.

Al impulsar la realización del Primer Congreso de ONGs sobre el Desarrollo en el Paraguay, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo pretendió crear un foro del cual surgieran pautas para la creación de una visión paraguaya del desarrollo. Una visión que guiara la formulación de políticas claras, que no sólo tuvieran sentido desde el punto de vista técnico-teórico, sino que también reflejasen la opinión de un sector amplio de la ciudadanía comprometida con la acción de desarrollo.

Creemos que las ponencias que recopilamos en este libro son una muestra elocuente de la gran riqueza intelectual y la gran experiencia práctica que poseen las ONGs del Paraguay. Esperamos que mediante la difusión de este texto, se estimule la producción de conocimientos y se contribuya a mejorar las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo en el Paraguay.

Agradecemos profunda y sinceramente a todas las ONGs que han presentado los trabajos que recopilamos en esta publicación, y a las instituciones que hicieron posible la realización del Primer Congreso de ONGs sobre el Desarrollo en el Paraguay y la producción de este libro.

Alvaro Caballero
Director
Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)

Presentación

Basilio Nikiphoroff
Presidente, Instituto de Bienestar Rural

Discurso Inaugural del Primer Congreso de ONGs sobre el Desarrollo en el Paraguay

Señores Representantes de Agencias y Fundaciones Internacionales.

Señores Representantes de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

Colegas y amigos de Entidades Gubernamentales.

Señores y Señoras.

He aceptado complacido el honor de hablar hoy como amigo y colega; como alguien que comparte con todos ustedes un firme compromiso con la causa del desarrollo.

Aquí; en este foro, cuando digo «Desarrollo», pronuncio esta palabra sabiendo que a ninguno de los presentes puede escapar el concepto complejo y vasto que la expresión encierra. Tampoco ninguno de nosotros olvida que al decir desarrollo pensamos en mujeres, niños y hombres. Pensamos sobre todo en nuestros compatriotas, en el futuro de nuestros hijos y en el país que van a heredar. Hoy tenemos la obligación de dar lo mejor de nosotros mismos para mejorar la realidad social y económica del Paraguay.

El desarrollo es por definición un proceso, no es un salto, no es dar vuelta una página y pasar al capítulo del final feliz. Es un proceso, y por lo tanto una constante transformación. Es un cambio, un cambio positivo que debe mejorar la vida de las mujeres, los niños y los hombres.

Nuestra economía predominantemente agroexportadora y concentrada en la producción e intermediación de muy pocos productos, no nos ha permitido, hasta hoy, satisfacer las necesidades materiales básicas de nuestra población. No estamos creando los puestos de trabajo y las oportunidades a las que cada paraguayo, sin excepción alguna, tiene derecho. El hecho de que nuestras exportaciones estén concentradas en más del 70% en dos rubros, algodón y soja, aumenta peligrosamente los riesgos de orden comercial. La diversificación, de los mercados y de la producción, es un objetivo impostergable.

La apertura de nuevos mercados, la incorporación de tecnología, y un mejor aprovechamiento del ahorro nacional, requieren de nuevas alianzas entre los industriales, los comerciantes, el gobierno, los políticos y las universidades.

El aumento de la productividad solo se logrará mediante un nuevo modelo y estilo de educación que capacite a cada uno de nuestros compatriotas.

La lucha contra la inflación y la inestabilidad del mercado financiero, pasa por reconocer las limitaciones y los peligros de una política económica «monetarista».

La corrección de la injusticia distributiva pasa necesariamente por un tratamiento serio del Presupuesto General de Gastos de la Nación y por una reforma tributaria.

El comercio exterior, y la integración del Paraguay con sus vecinos solo aportará beneficios si los empresarios y el Gobierno colaboran para negociar con inteligencia, creatividad y firmeza nuestra relación con las enormes y desordenadas economías de nuestros vecinos.

La forma en que los paraguayos nos gobernamos y el éxito de nuestro esfuerzo por democratizar nuestro sistema político, pueden darnos una base institucional que soporte el desarrollo, o puede, si no tenemos éxito, borrar en poco tiempo los logros de varias décadas de trabajo. Muy cercanos están los ejemplos de paises que han caido en el caos económico a causa de malos gobiernos. Necesitamos políticos capaces de guiar la construcción de una democracia auténtica que potencie la capacidad creadora encerrada en cada uno de nosotros. Apoyo la democratización y creo en la democracia, pero no olvidemos que por muchos años todavía estaremos amenazados por el populismo, la tecnocracia y el miedo al cambio.

La incorporación de la población, hoy marginada, al sistema económico y a la participación política, es un desafío clave.

La formación de una clase media, respetuosa del trabajo honesto y sacrificado; gente que premie el trabajo profesional, la excelencia académica y el compromiso como ciudadano; necesitamos ese tipo de gente.

La promoción de la mujer a un nivel de igualdad de oportunidades económicas y políticas. Es una necesidad real y urgente.

El respeto por las minorías, su cultura, su identidad, es tan importante como lograr que el gobierno sea realmente el de la mayoría.

No puedo, por razones obvias, dejar de mencionar el tema clave de la distribución de la tierra. La tierra, nuestra herencia, nuestro más valioso activo económico, debe ser fuente de prosperidad, no motivo de conflicto. La cuestión de fondo no es meramente técnica; pasa por ponernos de acuerdo sobre el concepto de propiedad privada y sobre su función social. La extensión geográfica que nuestra nación, organizada en Estado, administra, es obviamente limitada. No podemos inventar ni importar hectáreas de terreno. Debemos aprovechar lo que tenemos en beneficio nuestro y de las generaciones

futuras. Tenemos una situación urgente; el desempleo rural, y un desafío permanente; el desarrollo sostenido.

- Cómo y para qué distribuírnos las tierras?

- Dejamos esa tarea a los mercados?

- Intervenimos como Estado en cada transacción inmobiliaria?

- Distribuímos las tierras para aliviar el desempleo rural?

- Distribuímos las tierras por una necesidad de Justicia Social?

- Distribuímos de acuerdo a la rentabilidad potencial?

Estas y otras preguntas están abiertas al debate.

El desarrollo, el cambio, encierra sin duda el riesgo, el riesgo de equivocarnos. Pienso especialmente en el riesgo de dañar las riquezas que encierra nuestra particular forma de civilización, nuestras creencias, costumbres y arte; la herencia intangible y muchas veces desconocida que no incluímos en nuestra contabilidad y que algunos inclusive interpretan como indicadores de atraso y sub-desarrollo. Pienso, y me preocupa, el daño que podamos infligir a nuestro medio ambiente físico, a la naturaleza que pretendemos administrar para vivir de ella. Una naturaleza que funciona de forma muchas veces misteriosa para la mayoría de las personas. La generosa naturaleza de nuestro país, ya, ahora, nos envía señales que hablan de un agotamiento peligroso.

No es fácil ni mucho menos sencillo. Además, aún cuando asumamos el desafío de cambiar y mejorar, no podemos olvidar que muchos elementos importantes escapan a nuestro control. Pienso en el mundo más allá de nuestras fronteras, más allá de nuestra zona de influencia. El Paraguay tiene también que enfrentar el desafío de insertarse favorablemente en un mundo dominado por tendencias que para nosotros, para nuestro modelo de desarrollo, son parámetros con valores dados por circumstancias ajenas a nuestra voluntad; los grandes bloques económicos, las trabas al comercio internacional, las luchas por el poder mundial, las amenazas al sistema ecológico, el surgimiento de ideologías dominantes, la aparición de nuevas tecnologías. Oportunidades y amenazas para el Paraguay en un mundo interdependiente donde debemos aprender a competir, y con el cual necesariamente tenemos que cooperar.

Cambiar para mejorar. Asumir riesgos. Aprovechar las oportunidades y conocer las amenazas. Ese es el desafío del desarrollo.

Cómo? Cómo lograr un desarrollo sostenido? Es la pregunta que en este Cogreso ustedes van a contribuir a contestar, y creo que están en muy buenas condiciones de aportar un significativo avan~e en el proceso de aprendizaje constante que requiere el esfuerzo de desarrollo.

Las Organizaciones No Gubernamentales cumplen un papel importante, un papel clave por varias razones:

- La pluralidad es una característica muy positiva de las ONGs. En ustedes se encarnan las más diversas filosofías, tendencias políticas, culturas y sectores. Las ONGs son un mozaico representativo de la población general.

- La independencia de pensamiento y el respeto por las ideas de otros es una característica positiva de las ONGs.

- El equilibrio entre la reflexión y la acción, pero con un énfasis en la acción. La facultad de planificar y actuar al mismo tiempo, también las caracteriza.

- la forma de organización, sencilla y enfocada hacia el logro de resultados, es la más eficiente en muchos casos.

- La creatividad. Las ONGs siempre están en lo nuevo, en el ensayo, en la experimentación. Son inconformistas, inquietas.

Pero por sobre todas estas cualidades, las ONGs tienen valor porque están conformadas por personas que no se sientan a esperar que el mundo cambie, ni esperan recibir órdenes para cambiar.

Ustedes ya aceptaron el desafío del cambio, ustedes ya están omprometidos en acciones concretas motivados por grandes causas.

Ustedes entregarán al país, en este Congreso, su visión del desarrollo. Una visión que estoy seguro servirá de guía a muchas acciones concretas en el futuro. Los felicito, los aliento, y les deseo la mejor de las suertes.

Gracias.

INTRODUCCION

Daniel Campos

Las ONGs y su contribución en construcción de modelos de desarrollo para un nuevo Paraguay democrático.

El Paraguay, en el presente, ve surgir varios intentos por diseñar un modelo de desarrollo adecuado y ajustado a las necesidades concretas del país. Numerosos problemas estructurales y coyunturales interactúan complicando el panorama social sin que haya claridad en su análisis para de ahí sacar lineamientos sólidos y correctivos que apunten a un desarrollo sostenible y sostenido con justicia social y democracia. Así, por ejemplo, problemas de destrucción de los recursos naturales en montes y tierras virgenes interactúan con el problema de tenencia y la lucha campesina por un pedazo de tierra. De igual manera, la inflación interactúa con la recesión productiva provocada directa o indirectamente por políticas de ajuste implementadas con la intención de lograr un mayor equilibrio macroeconómico, aumentando en el corto plazo el desempleo abierto y encubierto, y la polarización entre sectores de la población.

Del mismo modo, en lo político se ensayan fórmulas que logren superar los problemas internos de lineas en los diferentes partidos tradicionales y nuevos. Por otro lado, estos debates partidarios no tienen en cuenta la relación de los partidos con los actores sociales que se van transformando en sujetos sociales a través de los movimientos sociales de campesinos, mujeres, indígenas y jóvenes en el proceso de articular modelos de desarrollo.

De esta manera, en el Paraguay se está viviendo un momento muy especial con espacios que pocos pueden ocupar por falta de claridad en la formulación de los lineamientos de desarrollo. Así, frente a los problemas de destrucción de los recursos naturales y el medio ambiente un tanto en contradicción con el movimiento campesino

por la tenencia no se tiene un plan coherente de reforma agraria y desarrollo rural. De igual manera, frente al proceso recesivo e inflacionario, con el incremento del desempleo y la pauperización poblacional no se tiene ningún plan coherente en lo económico tanto a nivel sectorial como a nivel global. Así mismo, frente a la inevitabilidad del MERCOSUR y los desafíos que plantea para el desarrollo paraguayo, no existen todavía planes para el proceso de integración regional en lo concerniente a lo económico (industrial, agropecuaria, agroindustrial, comercial, financiero/monetario, tributario), a lo social (a qué sectores beneficiaría), a lo político y cultural (mayor o menor alienación con valores extranjeros).

En el proceso político y social, se dan situaciones similares en donde los actores protagónicos no son siempre invitados a opinar y dar sus aportes orgánicos al nuevo proceso que está viviendo el Paraguay. En efecto, en el debate político superficial sobre modelos de desarrollo que necesitaría el Paraguay, poco se tiene en cuenta la situación de los sectores populares: del obrero, del campesino, del indígena, de las mujeres y de los jóvenes. Así, en el proceso de transición no vemos la capacidad en articular un modelo de desarrollo legitimador para todos los sectores sociales de la nación, sin exclusión de ninguno de los sectores, clases, segmentos e instituciones.

De todo este proceso contradictorio y dinámico se imponen preguntas que necesitan urgentes respuestas. Estas preguntan se articulan en torno a la relación capital-trabajo, en torno a la relación medio ambiente y recursos naturales con capital y trabajo. Así, por ejemplo, cuál sería el modelo alternativo que conjugue el manejo racional del medio ambiente y recursos naturales con los problemas campesinos de la tenencia y la distribución de la tierra? Cuál sería el modelo alternativo de desarrollo que conjugue los intereses de los obreros, campesinos, mujeres, jóvenes e indígenas.

En base a estas preguntas se había invitado a participar a todas las ONGs involucradas en actividades de investigación para diseñar una ponencia que contribuya al proceso de diseñar un modelo paraguayo de desarrollo. Este proceso de elaboración de ponencia insumió un tiempo relativamente largo de cinco meses, desde enero hasta mayo de 1991. En los días 16 al 18 de mayo se llevó a cabo el Primer Congreso de ONGs sobre el Desarrollo en el Paraguay en donde se debatió todas las ponencias que se habían elaborado.

Dicho congreso tuvo dos objetivos fundamentales. El primer objetivo fue el de contribuir al proceso que está viviendo el país con los aportes de las ponencias, sus críticas y con los resultados de la reflexión participativa del Congreso. Estos aportes están siendo publicados en este libro de compilación de las ponencias y de sus críticas en forma de artículos. El segundo objetivo, fue el de provocar una discusión sistemática y pública sobre el proceso de desarrollo que vive el país en base a las ponencias y críticas que sirva de retroalimentación en los niveles de decisiones de gobierno, ONGs y organizaciones populares y empresariales. Estas ponencias y críticas de ponencias recopiladas sugieren propuestas alternativas para el desarrollo sostenible y sostenido, ofreciéndose como un instrumento de consulta para las instituciones del estado, partidos políticos, empresas privadas, y organizaciones populares.

De aquí que esta recopilación de artículos que ofrecemos en este libro sea el fruto del sacrificio mancomunado de la comunidad de ONGs en su afán de contribución en el proceso de diseño y articulación de un modelo paraguayo de desarrollo. Por lo tanto, el mismo quiere ofrecer una contribución académica y técnica que ayude al país a dar un paso positivo hacia un verdadero progreso económico con justicia social y dentro

de un proceso de democracia participativa y pluralista de los más amplios sectores sociales de la nación. En este sentido, se propone ser una herramienta científica para los políticos en las cámaras legislativas y en las instituciones partidarias, para los actores económicos, (organizaciones empresariales y gremiales populares) y para las instituciones públicas, religiosas y no gubernamentales que les orienten en las tomas de decisiones políticas, económicas y sociales.

En el diseño provisional que le habíamos presentado a las ONGs involucradas en investigación en base al cual desarrollar los diferentes diseños de investigación de las ponencias habíamos sugerido algunas preguntas importantes para guiar la organización y el análisis de las ponencias. En primer lugar planteábamos la pregunta de en qué situación se está ahora en la dimensión que se está analizando? Es decir, se imponía un breve diagnóstico del problema a ser tratado. En segundo lugar, se imponía una segunda pregunta; dónde queremos llegar, cuál es nuestra propuesta, en qué consiste nuestro proyecto de desarrollo? Es decir, se imponía explicitar un marco conceptual de lo que quería proponer en materia de desarrollo. En tercer lugar, se proponía una pregunta para operacionalizar el proyecto de desarrollo como ser cuales son las diferencias y similitudes entre la situación actual y la propuesta que se diseñaba y esbozaba. En cuarto lugar, se indicaba como importante el diagnosticar los cuellos de botella para superar las diferencias y potenciar las similitudes con respuestas a preguntas como cuáles son los problemas que obstaculizarían la implementación de la propuesta alternativa. Finalmente, como conclusión señalábamos como importante el responder a las preguntas de cuáles son las estrategias y políticas a implementarse para operacionalizar la propuesta alternativa teniendo en cuenta todos los problemas y dificultades estructurales, institucionales, de recursos humanos, de capital y tecnología.

Como resultado de este trabajo colectivo se desarrollaron 26 diseños de ponencias de los cuales finalmente 21 ponencias se lograron perfeccionar para su presentación en el Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay y su publicación en este libro. En base a estas 21 ponencias el libro organizamos en 10 capítulos.

En el primer capítulo recopilamos los artículos que enfocan el Desarrollo desde un enfoque macroeconómico. En este capítulo ofrecemos los aportes de Molinier y Rodríguez Silvero. Molinier enfoca el problema económico y el desarrollo en el marco de los diferentes modelos de acumulación que se dieron en la historia del Paraguay. Por su parte, Rodríguez abordó el problema desde la perspectiva de la economía social de mercado.

En el segundo capítulo copilamos los artículos que enfocan el desarrollo desde un enfoque micro sobre problemas específicos. De esta manera, ofrecemos en este capítulo los aportes de Ocampos, Villalba y Barrios. Ocampos analiza en su trabajo el modelo agroexportador y su sesgo anti-campesino, mientras que Villalba analiza el sistema financiero y Barrios, por su lado, el sistema crediticio del sector rural.

En el tercer capítulo recogemos las contribuciones de Carrón y Rubiani donde se articula los procesos de desarrollo con población y urbanismo. Efectivamente, Carrón plantea que los políticas poblaciones dependen de las políticas de desarrollo que se implementen. Por su lado, Rubiani plantea el desarrollo urbano muy relacionado a los procesos de autonomía del gobierno municipal y la democracia participativa con gestión local.

En el capítulo cuarto presentamos las ponencias articuladas en torno al desarrollo y la Educación, con los aportes de Marcos, Chamorro y Rivelli. Marcos contribuye con

su ponencia en la elaboración de una filosofía de educación. Por su parte, Chamorro aporta con su trabajo a una historia de la educación en el Paraguay. Finalmente, Rivelli esclarece los problemas administrativos y técnicos de las Universidades en su proceso de construcción de nuevos conocimientos y formación de nuevos profesionales.

En el capítulo quinto reunimos los artículos que relacionan el desarrollo con la salud con las contribuciones de Riera y Corvalán por un lado, y de Carrizosa, por otro. Riera y Corvalán presentan el diagnóstico de la salud mental, mientras que Carrizosa analiza la situación del servicio de salud y la necesidad de su descentralización para racionalizar y volver más eficiente el servicio y hacer posible el acceso a todos los sectores de la población.

En el capítulo sexto agrupamos los trabajos que relacionan el desarrollo con dos actores institucionales importantes, las FFAA y la prensa con las contribuciones de Lezcano y Fernández. En efecto, Lezcano analiza las FFAA en su proceso de profesionalización y modernización como institución de apoyo y consolidación de la transición democrática. Por su parte, Fernández diagnostica la función de la Prensa en el desarrollo y la democracia.

En el capítulo séptimo juntamos los aportes que hacen interactuar el desarrollo con los actores sociales como juventud, campesinado y pueblos indígenas. Se trata de los trabajos de Jiménez y Sottoli por un lado, y de Rivas, por otro. Jiménez y Sottoli analiza el proceso de desarrollo y su impacto en los grupos de jóvenes. Por su parte, Rivas analiza un proceso de resistencia y rearticulación de la identidad colectiva de una comunidad rural del Departamento Central entre Altos y San Bernardino.

En el capítulo octavo recopilamos las contribuciones de Abbate y de Noce de Meza en torno a la relación de la Ecología y el Desarrollo. Abbate en efecto, analiza los problemas ecológicos como resultado del proceso de expansión de la frontera agrícola moderna y la revolución verde. Noce de Meza, por su parte, hace una crítica al modelo agroexportador desde la perspectiva del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

En el capítulo noveno recogemos los aportes de Herreros, González, Cabrera y Aquino, por un lado y de Diaz Peña, por otro. En efecto, Herreros, González, Cabrera y Aquino hacen una sistematización de su experiencia de trabajo en el Proyecto de Mbaracayú, explicitando los logros y los problemas. Por su parte, Diaz Peña analiza desde una perspectiva técnica y ecológica integral el problema del Río Pilcomayo.

Finalmente, en el capítulo décimo ofrecemos el trabajo de Campos que utilizando las contribuciones de todas las ponencias trata de articular en forma tentativa y provisoria un modelo paraguayo de desarrollo. Este trabajo es simplemente un primer intento de sistematización en base a las contribuciones de los trabajos presentados en este libro y desde una perspectiva limitada, con la intención de provocar debate y de esta forma ir perfeccionando el proceso de diseño y articulación del modelo paraguayo de desarrollo.

Desarrollo dentro de la perspectiva de la economía social de mercado

Ricardo Rodríguez Silvero
Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO)

Introducción: Marco Conceptual

Para abordar el tema del desarrollo dentro de la perspectiva de la economía social de mercado es conveniente antes dar una definición de lo que se entiende por desarrollo y por economía social de mercado.

El *desarrollo* es un **fenómeno global** que abarca a todas las esferas de una sociedad. Según afecte sólo al campo económico se podrá hablar de **desarrollo económico**; según afecte el campo social se podrá hablar de **desarrollo social**, y así mismo de **desarrollo político** en cuanto haga referencia a los logros en la consecución de determinadas metas políticas elementales. De la misma forma se podrá hablar de **desarrollo cultural** cuando se posibilite indiscriminadamente el acceso más o menos amplio de la población a los bienes de la cultura. Last-not-least, el **desarrollo ecológico** esta dado cuando la sociedad puede sustentar niveles aceptables de equilibrio natural en el medio ambiente. Con esto se están citando solamente algunos campos dentro de la rica realidad societal. Esta enumeración, por lo tanto, de ninguna manera pretende ser taxativa.

Se quiere expresar que el **desarrollo como fenómeno global abarca a la sociedad en su totalidad** y que en consecuencia no se puede reducir el termino desarrollo a su acepción meramente económica.

Vale decir, no es lícito usar el término desarrollo económico como sinónimo de desarrollo, porque con esto se están ignorando las demás facetas del desarrollo —no menos importantes, por cierto—, como la social, la ecológica, la cultural, etc.. De igual

modo, es menos lícito aún utilizar sólo un rubro dentro del desarrollo económico, como por ejemplo el ingreso per cápita, como sinónimo de toda la actividad económica. Utilizar el desarrollo del ingreso per cápita como sinónimo de desarrollo económico es confundir un aspecto del desarrollo económico como el desarrollo económico mismo. El error adquiere una doble dimensión cuando no solamente se confunde desarrollo del ingreso per cápita con desarrollo económico, sino que además se pretende utilizar el desarrollo del ingreso per cápita como desarrollo global.

El desarrollo en su acepción global, y como concepto normativo que es, tiene como objetivo fundamental el logro de un nivel máximo de bienestar para la sociedad en cuestión, asequible a todos los individuos por igual, sin distinción de clase ni de raza ni de religión.

Los objetivos fundamentales del desarrollo global pueden ser operacionalizados de forma diversa. La forma más fácil es hacerlo por sectores, complementarios entre sí y recíprocamente condicionados. Veamos brevemente, a título de ejemplo, los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social.

Según se trate del campo social, la operacionalización de los objetivos pasa por las necesidades básicas de la población.

Entre las más urgentes e irrenunciables figuran la alimentación, la salud, la vivienda y la educación. Cada una de ellas a su vez halla cuantificación subsectorialmente. El desarrollo de las ciencias sociales en las últimas décadas ha posibilitado no sólo la identificación adecuada de los objetivos sociales en todo desarrollo global, sino también su cuantificación. La medición del alcance de tales objetivos es hoy en día relativamente fácil gracias a un conjunto de indicadores confiables.

Según se trate de la perspectiva macroeconómica clásica existe desarrollo económico cuando se han logrado:

a) estabilidad de precios;
b) tasas de crecimiento económico, compatibles con el equilibrio ecológico;
c) niveles aceptables de pleno empleo de la mano de obra y de la capacidad instalada;
d) una distribución plausible de ingresos y pàtrimonio; y
e) un equilibrio sólido en la balanza de pagos internacionales

A estos cinco objetivos macroeconómicos fundamentales del desarrollo económico, que en la literatura técnica anglosajona lleva el nombre del pentágono mágico, nosotros en las economías subdesarrolladas del capitalismo periférico deberíamos agregar un objetivo adicional:

f) un grado relativamente alto de formalización económica, lo que en la jerga técnica significa que se ha podido lograr la transición de la economía clandestina a la economía formal, entendiendo por esta última aquella en la que ejerce su esfera de acción la política económica gubernamental. Por economía clandestina, a mi criterio, deben entenderse no solamente las operaciones claramente ilegales, como el narcotráfico, la compra-venta de armamentos y el contrabando de mercaderías, sino también las actividades económicas, tanto urbanas (economía informal) como rurales (economía de subsistencia), que por razones diversas no hallan expresión ni registración en la economía formal.

La necesidad de considerar adicionalmente este nuevo objetivo de desarrollo

económico, transforma el mencionado pentágono de la literatura técnica anglosajona en un exágono mágico, cuya consecución constituye probablemente uno de los más monumentales desafíos de las sociedades periféricas contemporáneas.

Si la sociedad en cuestión a través de mecanismos democráticos de articulación de opiniones, considera mayoritariamente que se han logrado en términos relativamente satisfactorios estos seis objetivos fundamentales de todo desarrollo económico, dicha formación social puede considerarse económicamente desarrollada.

La cuestión clave es cómo lograr estos objetivos? Toda sociedad necesita a tal efecto un modelo de desarrollo global, dentro del cual elaborar una estrategia, constituir los instrumentos y métodos y seleccionar los indicadores que nos señalen el rumbo.

En mi opinión personal, el modelo **más apropiado a tal efecto es la economía social de mercado, también para los países periféricos.**

Veamos brevemente por qué.

Entiendo por *economía social de mercado* un modelo de desarrollo global en el que predomina ciertamente la economía de mercado, pero regida por un *Estado de Derecho,* articulado y controlado democráticamente, con funciones jurídicas, sociales, ecológicas y culturales modernas.

La economía de mercado a su vez, es definida como aquella en que predomina la **iniciativa privada**, con **igualdad de oportunidades** así como **claras reglas de juego.** La economía de mercado está regida por la libre competencia, libre formación de precios y libre acceso a los mercados.

Libre competencia implica el rechazo a toda formación monopólica u oligopólica, tanto estatal como privada. Se impone el que, en igualdad de condiciones, es capaz de ofrecer bienes y servicios, competitivos local e internacionalmente, en precio y calidad.

Libre formación de precios significa que ningún sólo oferente o demandante está en condiciones de influir unilateralmente en el nivel de precios. Y **libre acceso a los mercados** posibilita a todo ciudadano o empresa o institución a decidirse libremente a la producción de los bienes y servicios que consideren convenientes.

Para que esto funcione, deberá articularse la producción en torno a la **propiedad privada**, a la **seguridad** y a la **rentabilidad** de las inversiones. Estos factores en conjunto determinan directamente la eficiencia económica. Aquel país en el que no se respete la propiedad privada ni tengan seguridad jurídica las inversiones ni pueda articularse libremente la rentabilidad, terminará siendo abandonado por los capitales nacionales y extranjeros, caerán sus inversiones, aumentará el desempleo y su moneda acabará perdiendo valor, tanto interno (inflación) como externo (devaluación), persistentemente.

Sin embargo, la economía social de mercado es ciertamente consciente de que la economía de mercado fomenta la eficiencia económica, pero asimismo tiene sus reservas ante su funcionamiento irrestricto. Librada a la fuerza de las leyes de la oferta y de la demanda, la economía de mercado puede degenerar en la concentración del patrimonio y del ingreso, en la acentuación del desequilibrio ecológico y en el descuido del acervo cultural.

Largos decenios de experimentación con la economía libre de mercado, así como se la conoce en gran medida en los Estados Unidos de Norteamérica, han llevado a las economías centraleuropeas a la convicción de que el *Estado de Derecho* tiene otras funciones que cumplir que las del mero ordenador jurídico de la Nación.

Efectivamente, más allá de la importante **función jurídica** ordenadora de todo Estado ultraliberal, en la economía social de mercado el Estado de Derecho tiene funciones adicionales de trascendental significación: se trata de la función social, de la función ecológica y de la función cultural.

Mediante la **función ecológica** el Estado de Derecho debe concebir una estrategia e implementar los medios para restaurar el equilibrio ecológico. A tal efecto, el Estado de Derecho debe hechar mano a los instrumentos de la misma economía de mercado, haciendo más costosa la producción de bienes y servicios dañinos para el medio ambiente.

En la **función cultural** el Estado de Derecho debe establecer una política de apoyo a las actividades culturales más diversas con la que afianzar la identidad cultural de la Nación.

Gracias a la acción reguladora del Estado de Derecho, la economía social de mercado puede lograr simultáneamente tanto la eficiencia económica como la social, ecológica y cultural. Estos son, a mi criterio, condicionantes de todo desarrollo global.

Análisis de las condiciones específicas

No obstante, para que esto sea posible deben darse algunas condiciones previas. No hablaremos esta vez de las precondiciones generales. ya que este tema fue abordado expresamente en un seminario anterior, publicado en Informes y documentos del Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO 1991).

Quiero concentrarme en algunas condiciones económicas, propiamente dichas, y en algunos aspectos de la política económica nacional, vigente actualmente.

Es necesario señalar la importancia de la *división económica de poderes*, de la **política monetaria** y de la **política fiscal** para la consecución de la mencionada eficiencia múltiple.

Empecemos explicando en qué consiste la división económica de poderes. En una economía social de mercado es de fundamental importancia la independencia técnica del **Banco Central**. Se entiende por ella su independencia en política monetaria, cambiaria y crediticia. El objetivo fundamental de todo Banco Central es la estabilidad de precios. Todos los demás fines están subordinados a ella. El directorio de todo Banco Central debe estar en condiciones de concebir una política monetaria, cambiaria y crediticia coherente 100% con ese objetivo fundamental. Para esto es necesario liberar al Banco Central de todo tipo de presiones, tanto de parte del Gobierno como de parte de los empleadores y de los trabajadores, como de parte de todo grupo de presión extraeconómica.

La independencia del Banco Central en cuestiones técnicas, sin embargo, no debe significar que el Banco Central esté por encima del ordenamiento jurídico de la nación. En términos jurídicos estrictos, el Banco Central depende naturalmente de la Constitución Nacional y del Poder Legislativo. Además, en términos de control administrativo el Banco Central debe depender igualmente de una instancia externa e independiente de él, que

en el caso de nuestro país puede ser o la Contraloría Financiera de la Nación o la entonces reestructurada e independiente Superintendencia de Bancos o el Tribunal de Cuentas. Además en países de experimentación exitosa con un Banco Central independiente existe la posibilidad adicional de que una empresa auditora externa dictamine periódicamente sobre la corrección del Balance del Banco Central.

Para que esto sea posible, es necesario que en la misma Constitución Nacional de establezca claramente la independencia técnica así como los controles administrativos externos del Banco Central. Asimismo, en la misma Carta Orgánica o Ley del Banco Central debe determinarse taxativamente en qué debe consistir la independencia del mismo.

Esta es condición sine qua non para la independencia económica de poderes en términos monetarios, cambiarios y crediticios.

Una vez aseguradas las condiciones institucionales para todo Banco Central técnicamente independiente, la **política monetaria** deberá ejercer un estricto control en la oferta monetaria, ligando rigurosamente el crecimiento de la misma con el crecimiento del producto interno bruto. Esto significa que, por ejemplo, habiéndose establecido para 1991 un aumento del producto interno bruto del orden del 4%, en ningún caso la expansión de la masa monetaria podrá ser superior a él.

Asimismo, la **política crediticia** deberá ceñirse a las condiciones del mercado, eliminando progresivamente los perniciosos créditos o redescuentos del Banco Central con tasas negativas de interés, es decir, con tasas de interés que están por debajo de la tasa de inflación. No es función del Banco Central convertirse en Banco de Desarrollo. Esta función deberá ser realizada por el sistema bancario nacional, el cual deberá tener condiciones apropiadas de funcionamiento mediante una reforma financiera que posibilite el estímulo al ahorro nacional, la liberación de los depósitos compulsivos de las empresas estatales en el Banco Central, la reducción progresiva de las tasas de encaje legal, la utilización creciente de los instrumentos de mercado abierto (tales como las Letras de Regulación Monetaria) y la constitución del mercado de capitales. Todo esto hará posible la transferencia gradual de la función de desarrollo, que actualmente está siendo ejercida por el Banco Central en nuestro país, al sistema bancario privado, sin apeligrar la estabilidad de precios.

Por otro lado, la **política cambiaria** deberá estar de acuerdo con la política de mercado, subyacente en la política económica global. Esto significa que, una vez lograda la estabilidad de precios, la cotización de nuestra moneda con relación a las divisas fuertes deberá equilibrarse libremente, sin injerencias masivas del Banco Central. Para la reducción del actual atraso cambiario que perjudica notoriamente a los exportadores y beneficia simultáneamente a los importadores, el Banco Central no tiene otra alternativa que la disminución de la tasa de inflación a la mínima expresión posible.

Sin embargo, la estabilidad de precios es sólo una condición necesaria pero no suficiente en la economía social de mercado. Adicionalmente debe establecerse asimismo la independencia técnica del Ministerio de Hacienda.

Tarea fundamental del **Ministerio de Hacienda** es la concepción e implementación de una **política fiscal** acorde con los postulados de la economía social de mercado. Dentro de este marco, son objetivos específicos de la misma:

a) los estrictamente fiscales, con los cuales se financia la existencia de un Estado de Derecho, ordenador jurídico de la nación, ceñido rigurosamente a su función meramente subsidiaria;

medidas estabilizadoras del Banco Central;

d) los de crecimiento económico, entendido como fomento tributario a las inver siones productivas;

e) los ecológicos, incentivando la restauración del equilibrio natural en el medio ambiente, y

f) los culturales, con los cuales preservar el acervo cultural de la nación.

Es importante destacar que la política fiscal hace referencia simultáneamente a la política de ingresos públicos, dominada por la política tributaria, y a la política de egresos públicos, expresada orgánicamente en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Para que la política fiscal se convierta en punta de lanza de la implantación de la economía social de mercado, es necesaria una **reforma tributaria** que haga posible el aumento de la recaudación sin incrementar las tasas promedio de tributación. Como que la falla fundamental de nuestro régimen tributario actual reside en su enorme complejidad y en su alto grado de evasión, la reforma tributaria deberá propender a la simplificación del nuevo régimen y a la extensión horizontal de la soberanía tributaria del Ministerio de Hacienda. Según burdas estimaciones, en nuestro país apenas una tercera parte de los potenciales contribuyentes pagan impuestos y los que pagan lo hacen sólo en una tercera parte de lo que deben pagar. Estas deformaciones son altamente comprensibles debido al corrupto e ineficiente manejo de la cosa pública en el régimen político anterior. Pero no tendrán justificativos una vez que el Gobierno de a conocer la reforma tributaria, con las características mencionadas, y se decida a combatir radicalmente la corrupción.

No obstante, aún suponiendo que se hubiesen dado estos pasos en forma eficiente, sería necesario todavía que el Gobierno dé a conocer en que va a consistir la **reforma del Estado.** Efectivamente, es difícil aumentar la predisposición a contribuir al fisco si es que previamente no se sabe para qué clase de Estado se está contribuyendo.

En toda economía social de mercado, el Estado de Derecho debe limitarse a sus funciones fundamentales, mencionadas precedentemente. Dentro de este concepto, el Estado no tiene por qué meterse en la producción de bienes y servicios que pueden ser producidos más eficientemente por los empresarios privados. Como en nuestro país se han heredado del régimen anterior numerosas empresas estatales que no corresponden a las nuevas funciones del Estado de Derecho en economía social de mercado, es obvio que el Gobierno debe desprenderse de las mismas, dejándolas en manos privadas. Esto es lo que se conoce con el nombre de reducción del tamaño del Estado. Obsérvese que en economía social de mercado esta reducción hace referencia solamente al Estado-Empresa. Para las funciones naturales del Estado de Derecho que son la jurídica, la social, la ecológica y la cultural, el Gobierno debe mejorar los mecanismos de recaudación tributaria.

Adicionalmente, el Gobierno en economía social de mercado deberá racionalizar rigurosamente los gastos públicos y hacer su función más eficiente.

Hemos manejado en el transcurso de la exposición una serie de categorías que son fundamentales para la articulación de lo que debe ser el desarrollo global en economía social de mercado. Entre tales categorías merecen ser mencionadas la reforma del Estado, la reforma tributaria y la reforma financiera. Se trata precisamente de las reformas que el Gobierno actual todavía tiene que abordar para consolidar el desarrollo socio-económico.

En términos de **reforma del Estado**, se han esbozado ciertamente ya algunos delineamientos generales tales como la privatización de las empresas estatales, la racionalización de los gastos públicos y el mejoramiento eficiente de los servicios. En la práctica, sin embargo, no se ha privatizado todavía ninguna empresa estatal, se han racionalizado pocos gastos públicos y la eficiencia de los servicios aún deja mucho que desear.

En términos de **reforma tributaria** el Gobierno ha presentado en setiembre del año pasado un primer proyecto que, lastimosamente, fue rechazado unánimemente por los círculos de expertos en cuestiones tributarias. El nuevo Ministro de Hacienda, por su parte, ha anunciado que hacia el mes de julio de este año su Ministerio elevará al Presidente de la República una segunda propuesta de reforma tributaria. Es de esperar que la misma halle un mínimo consenso entre los profesionales de la tributación de tal forma que abra el camino para la aplicación de la misma en el futuro. No obstante, aún suponiendo que su aceptación se alcance dentro de 1991, los resultados concretos de la aplicación de toda reforma tributaria se presentan sólo al cabo de los años.

En términos de **reforma financiera**, el Banco Central ha tomado ya ciertamente algunas medidas que apuntan en la dirección correcta, pero ellas son sólo parciales y de alcance limitado. El grueso de la reforma financiera aún tiene que ser hecho. Es de aguardar que el nuevo Directorio del Banco Central administre el tiempo eficientemente de forma que en las próximas semanas puedan ser implementadas gradualmente las medidas que restan. Entre ellas hay que destacar la liberación de los depósitos compulsivos de las empresas estatales, la reducción de las tasas de encaje legal, la disminución de los redescuentos por vía del mantenimiento de tasas acordes con el mercado, la flexibilización de la banca privada mediante una Ley de Bancos más moderna así como el establecimiento de condiciones apropiadas para el incremento de la libre competencia entre los bancos y las empresas financieras.

Una breve conclusión

Indudablemente es mucho lo que aún resta por hacer en el Paraguay de hoy en día para impulsar el funcionamiento de la economía social de mercado, pero se han implementado ya algunas medidas aisladas que pertenecen a dicho sistema. Resta concebir y poner en práctica las demás. No obstante, en lo que va del año me parece percibir una voluntad política más firme en dirección a la necesidad de mantener la estabilidad de precios y de proseguir con las reformas sectoriales correspondientes. Creo que estamos en la dirección correcta.

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO Y REALIDAD NACIONAL

Dr. Joel Amarilla
Instituto de Bienestar Rural

El excelente trabajo del Dr. Rodríguez Silvero sobre economía social de mercado y las posibilidades de su aplicación en nuestro país induce a reflexiones que merecen ser explicitadas. En primer lugar, el nombre de "economía social de mercado" ejerce, de por sí, un atractivo innegable en quienes confiamos en la iniciativa privada y, al mismo tiempo, experimentamos una justificada preocupación por los efectos sociales negativos que las fuerzas puras del mercado —abandonadas a sí mismas— pueden generar en aspectos tan cruciales como la distribución del ingreso y la atención de necesidades meritorias.

Si embargo, la primera dificultad surge al inquirir más profundamente sobre la naturaleza misma de esta economía social de mercado. ¿Es ella una **estrategia operativa**, una estructura coherente de procedimientos factibles y eficaces, para la asignación de recursos dentro de una economía? ¿O es, más bien, un simple **paradigma**, un modelo referencial, tal como el de la competencia perfecta, que sirve de parámetro o término de comparación para evaluar la configuración y el desempeño de una determinada economía? La competencia perfecta ha sido corrientemente tomada como referencia para calificar la asignación de recursos en la producción. No ha logrado mantener la misma autoridad referencial en lo que respecta a la distribución de ingresos, pues todo el mundo sabe que los óptimos paretianos de distribución pueden asignar la totalidad del producto social a uno de los agentes económicos. El que no recibe nada, también se encuentra en un punto "óptimo". Sin embargo, a un consumidor de carne y hueso —ubicado en ese punto y, en consecuencia, condenado a morir de hambre— le serviría de poco consuelo el hecho de saber que, despues de todo, está teniendo una "muerte óptima". Este desajuste entre el óptimo teórico y el óptimo factible, entre el valor

referencial y la utilidad práctica de una estrategia es, quizás, de la misma naturaleza que el eventual desacuerdo que pudiera surgir entre el valor paramétrico de la economía social de mercado y su eficacia práctica.

La pregunta dirigida a la eficacia es, en rigor, un cuestionamiento a la realidad misma de la economía social de mercado. Por mucho que simpaticemos con la **idea** de esta economía, ¿cuál es su realidad?. Incluso en el país donde originalmente se aplicó la llamada economía social de mercado, ¿se dan las condiciones estructurales que, teóricamente, definen la configuración esencial de esa economía? Evidentemente, no. Y al dar esta respuesta, pienso en el elevado grado de monopolio que hoy sigue caracterizando a la economía germano-occidental; pienso, además, en las barreras infranqueables que los oligopolios —con su sola presencia— han erigido en la textura íntima de esa economía; reflexiono, también, sobre el control y la manipulación de los precios del mercado, por parte de estos oligopolios y, concluyo, finalmente, que esta realidad no traduce (ni siquiera precariamente) la idea de economía social de mercado.

Y si esto ocurre en una economía altamente desarrollada, con instituciones democráticas sedimentadas y una firme opción política por la economía de mercado, ¿cuál podría ser la realidad de una economía social de mercado en nuestras sociedades subdesarrolladas, dominadas por grupos que ni aún pueden reclamar para sí el mérito dudoso de los oligopolios schumpeterianos, grupos surgidos de concesiones prebendarias y galvanizados en una cultura de corrupción, no infrecuentemente identificados con las zonas recónditas y ocultas de la economía, donde el contrabando y la evasión de impuestos constituyen instrumentos rutinarios de gestión?

Pero incluso en la mejor de nuestras sociedades subdesarrolladas, con instituciones ideales y funcionarios probos, con un régimen tributario moderno y equitativo, sin contrabando ni corrupción administrativa y con una voluntad política razonablemente abierta a las opciones de mercado, ¿son factibles las condiciones esenciales de una economía social de mercado, tales como el libre ingreso de agentes económicos, la transparencia del mercado, la función paramétrica de los precios, etc.? Nuevamente la respuesta ha de ser negativa. La ausencia de estas condiciones estructurales es aún más notoria en las economías pequeñas, orientadas hacia el mercado externo. Una economía como la nuestra.

Es incuestionable que las limitaciones del mercado interno y las exigencias de competitividad que impone el mercado de exportación constituyen formidables inductores de estructuras oligopólicas. El florecimiento de oligopolios en estas economías no es casual. Es imposible sostener la competitividad de las plantas exportadoras sin equiparlas con tecnología moderna y, por lo menos hasta ahora, esta tecnología permanece asociada al gran tamaño y constreñida por indivisibilidades de escala. Es igualmente cierto que la oligopolización de la economía conlleva la concentración de ingresos, a menos que el poder público arbitre mecanismos tributarios compensadores.

Queda sin cuestionar el valor paradigmatico de la economía social de mercado. Es loable el esfuerzo por aproximarse a ella. Pero debe advertirse, igualmente, el peligro de la fascinación que ejercen los arquetipos y que, eventualmente, pueden entorpecer la visión de lo inmediato. Adicionalmente, la adhesión al paradigma puede favorecer una disposicón a "descubrir" su realización aun en los hechos que menos se relacionan con ella. De este modo, una política tributaria que bien pudiera ser tan expresiva de un enfoque neoclásico como de la economía social de mercado, se considera ya —con beneficio de inventario— como estrategia "concreta" de tránsito hacia una economía

social de mercado. Tal ocurre con las propuestas —por lo demás, plausibles— del Dr. Rodríguez Silvero con relación a las políticas tributaria y crediticia. En modo alguno estas propuestas expresan, con exclusividad, el marco conceptual de la economía social de mercado. Ellas son compatibles, incluso, con el neoliberalismo de la escuela de Chicago.

Pero, en definitiva, esta disposición a ver por doquiera "realizaciones" de la economía social de mercado no tiene efectos prácticos relevantes. A lo sumo, dicha tendencia puede conspirar contra la especificidad de los conceptos a través de los cuales se pretende llegar a una definición unívoca de la economía social de mercado, y de los procedimientos concretos que la aplican al entorno real. En todo caso, es éste un problema que atañe más al ámbito teórico de esta economía. Lo que si es significativo, desde un punto de vista pragmático, es no perder de vista las realidades inmediatas en el diseño de estrategias económicas. En este sentido, me permito enfatizar la necesidad de que los planificadores y responsables de la formulación y ejecución de políticas globales y sectoriales asuman, como dato del problema en el Paraguay, la presencia irremediable de los oligopolios. Toda política económica que pretenda desarrollarse en nuestro país, y por un tiempo bien largo, tendrá que hacerlo en un contexto oligopólico. Es ásta una **restricción referencial básica** para cualquier enfoque de política económica en el Paraguay.

Pero, a más de la necesidad de convivir con los oligopolios, está la de atacar los efectos más negativos que esta situación supone en aspectos tales como la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa del producto social. Esto significa que **una franca política redistributiva** debe ser implantada como instrumento necesariamente compensador de las influencias oligopólicas. En este sentido, la reforma tributaria es, no sólo indispensable, sino insustituible. Y, por serlo, amerita el esfuerzo de economistas y políticos en la profundización de su estudio y en su promoción. Hasta hoy, el tema ha permanecido enclaustrado en círculos casi exclusivos y no ha generado la movilización social que su importancia política requiere.

La omisión de una estrategia redistributiva explícita y aun agresiva, no sólo favorecerá una exacerbación de la tendencia a la concentración de ingresos —inherente al entorno oligopólico— sino que nos alejará cada vez más de las condiciones esenciales de una economía social de mercado.

Y para concluir, quisiera subrayar la importanica de una política que promocione realmente la pequeña y la mediana agroindustria en nuestro país. Se ha hablado hasta el cansancio de la prioridad que amerita esta pauta, pero es muy poco lo que se ha hecho, en materia de estrategia operativa, para convertirla en un proyecto nacional en plena ejecución. Aunque tengamos que "descubrir la pólvora" al decirlo, el desarrollo agroindustrial es la única opción factible para reducir el grado de monopolio en la economía y alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza social. Es el único medio. además, de dar una solución de fondo, estructural, al problema del campesino sin tierra. En una época signada por la modernización agrícola —en que las funciones de producción de las unidades productoras potencian el rol del capital, la tecnología y los insumos modernos, a expensas del asignado a la mano de obra familiar— es absolutamente irracional pretender la retención de población rural en los marcos precarios de una economía campesina primitiva. La agroindustrialización de la agricultura es el único camino viable para la solución del problema agrario en el Paraguay. Y es, también, la opción eficaz para avanzar hacia una estructura económica más competitiva e igualitaria, Dirán, entonces, que esto es avanzar hacia una economía social de

mercado. Poco importan los nombres, en todo caso. El desarrollo no es cuestión de nominalismo. Lo importante es priorizar lo que realmente puede conducirnos a mejorar a asignación de recursos y la distribución del producto social.

De ningún modo estas reflexiones deben tomarse como crítica a la economía social de mercado. En primer lugar, porque aún falta una precisión conceptual acerca del status teórico de esta economía y sus adecuación pragmática a las condiciones peculiares de nuestro entorno económico. En seguno lugar, porque ni el tiempo ni el espacio de que he podido disponer para desarrollar estos comentarios permiten formular siquiera una aproximación crítica al tema. Pero, fundamentalmente, porque no he tenido el propósito de atar mis reflexiones a dicho tema. El sentido común sigue siendo, en mi opinión, un instrumento más valiosos que la adhesión a paradigmas, para la priorización de problemas y la percepción de estrategias eficaces. El olvido **de hecho** al que ha sido abandonada la estrategia agroindustrializadora y la atención preferencial que técnicos, periodistas y políticos están confiriendo al tema —por demás impreciso— de la economía social de mercado advierte sobre el peligro de menospreciar el sentido común en aras de lo novedoso, o de arrinconar estrategias concretas y viables en función de paradigmas imprecisos.

Desarrollo y modelo agroexportador: la relación entre el Crecimiento Económico, la Justicia Social y el Medio Ambiente

Genoveva Ocampos
BASE/ECTA

Introducción

Más que una visión acabada de la problemática del desarrollo, se intenta aquí poner en evidencia ciertas pistas de análisis y reflexión, rescatando variables y propuestas que provienen de diferentes perspectivas teóricas y, que permiten una aproximación crítica a la misma. Este eclecticismo se impone cuando se carece, a estas alturas del debate, de un único modelo explicativo consistente, a partir del cual se logre construir escenarios alternativos de desarrollo.

El tema obliga a efectuar una síntesis, buscando cierta coherencia entre el diagnóstico y las propuestas y, teniendo presente los grandes retos de la actual coyuntura: reactivar la economía y superar la crisis; atacar la pobreza rural, fortalecer y revalorizar la economía campesina; mejorar la productividad y la eficiencia ante un mercado regional e internacional crecientemente competitivos.

El tema se desarrolla en cuatro partes. En la primera, se sintetiza el curso que ha tomado el crecimiento agroexportador en las dos últimas décadas; se incluyen los aspectos más relevantes del proceso, así como, la contribución de los distintos actores involucrados. En la segunda, se hace un breve diagnóstico de los impases que se perfilan con mayor nitidez en la actual coyuntura; impases que hacen que el estilo de crecimiento vigente se vuelva insostenible en lo económico y ecológico, como también, difícilmente viable en lo social y político. En la tercera parte, frente a los retos del presente, se

intentará justificar la necesidad de construir, en lo que resta del siglo, un modelo alternativo de crecimiento con desarrollo, destacando los problemas estructurales y coyunturales que obstaculizan la discusión, por no decir la adopción, de un patrón de convivencia social diferente. Se concluye con el esbozo de políticas o estrategias de acción prioritarias para reorientar un crecimiento agrícola que presenta síntomas preocupantes de agotamiento.

I. Mirada retrospectiva del crecimiento agrícola en las dos últimas décadas.

1. El crecimiento agrícola: un milagro con pies de barro.

En la década de los 70s, nuestro país se despoja de su imagen de sociedad rural estancada. Hasta entonces, la economía paraguaya figuraba entre las menos dinámicas de América Latina. Esta situación se revierte con el inicio de Itaipú y la reactivación de una agricultura orientada el exterior. Entre 1975 y 1980, el Producto Interno Bruto (PIB) crece a un tasa promedio del 10.6% anual, ritmo muy superior al de otros paises de la región que comienzan a incursionar en la recesión.

Sin embargo, este periodo de auge excepcional de la economía se diluye a principios del 80, siendo precedido por años de recesión y estancamiento (1982/83/86). La década termina con tres años de ligera recuperación (1987/88/89) pero, el PIB por habitante apenas retorna a los niveles de 1980 (CEPAL,1990).

Una de las características más significativas de esta expansión con "altibajos" es que la misma no ocasiona cambios sustanciales en la estructura económica. El sector agrícola —que incluye las actividades ganaderas y forestales— sigue siendo la principal fuente de riquezas y su contribución al PIB se mantiene relativamente estable a lo largo de 20 años (ver Cuadro I).

Pero, la importancia y dinamismo de la agricultura se mide también a través de su capacidad en generar empleos y divisas por concepto de exportaciones. A lo largo de estos años, la población rural disminuye ligeramente en términos relativos, no así en términos absolutos. De acuerdo al último censo, de cada 100 habitantes 57 viven en el campo y del total de la población económicamente activa, casi la mitad, es decir, el 47% trabaja en la agricultura (DGE y C, 1986) [1].

Por otra parte, la agricultura provee de materias primas a la gran mayoría de las industrias locales y es responsable de más del 90% del valor total de las exportaciones. Con la emergencia de los cultivos de exportación —que desplazan a los tradicionales productos como la carne, madera, tabaco—, se producen cambios sustanciales en la estructura de las exportaciones pero, las mismas siguen concentradas en unos pocos productos. Esta tendencia concentradora se refuerza en los 80s, con la supremacía del algodón y la soja (ver Cuadro II).

La escasa articulación y diversificación productivas colocan a la economía en una posición sumamente dependiente de unos pocos productos de escaso valor agregado que se destinan al mercado externo y, por lo tanto, una economía vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional. La crisis de los 80s, la década "perdida" como algunos la llaman, y la que se avisora en los 90s, así como, la apertura política que se inicia en 1989, tornan más evidentes y acuciantes estos problemas.

2. El modelo agroexportador: sujeto a revisión.

Mirando hacia atrás, parece evidente que la opción entre crecer "hacia afuera" o crecer "hacia adentro" vía la llamada substitución de importaciones no fue posible en un país pequeño por naturaleza, con una población escasa y, predominantemente pobre. Hoy día, algunas de las limitaciones de antaño pueden convertirse en ventajas relativas, toda vez que se sepa reencauzar debidamente el rumbo. La población se ha duplicado posibilitando un margen de rentabilidad y creatividad en los emprendimientos locales y el dilema mercado interno/mercado externo podría superarse con la agroindustrialización y la integración regional.

Para encarar el futuro de manera diferente, hay que tener presente que los presupuestos "clásicos" del modelo de crecimiento exportador no se han verificado en toda su dimensión. Valga recordar que, el supuesto esencial de este modelo es el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país para generar, a través del comercio internacional, los recursos necesarios para sustentar un proceso de acumulación endógeno, crear una infraestructura económica sólida y diversificada y, mejorar las condiciones de vida de los sectores menos privilegiados.

Para comprender el impacto del crecimiento económico, hay que tener en cuenta que el impulso de dicho crecimiento proviene del exterior y el país se adapta como puede a las nuevas oportunidades. En realidad, tenemos dos tipos de procesos: un crecimiento "desde fuera" —que se nutre del flujo de divisas provenientes de las transacciones binacionales Itaipú/Yacyretá— y, un crecimiento "hacia afuera" —que se nutre del flujo de divisas generadas con la agroexportación (Ocampos, 1990). El auge inicial de los 70s y la crisis de los 80s se explican fundamentalmente por la particular combinación de ambos procesos pero, para los fines de este análisis nos centraremos en el crecimiento agroexportador.

A nivel de la estructura primaria y de la composición de las exportaciones, los cambios son también, en lo fundamental, producto de impulsos o factores exógenos. En la década de los 70s, el auge de los cultivos no tradicionales responde a una demanda mundial creciente que se acompaña de precios internacionales muy favorables. Por otra parte, si el algodón ya forma parte del paisaje rural desde los 50s, el cultivo de la soja es importado por los colonos japoneses de Itapúa y se extiende en los 70s con la inmigración de colonos brasileros.

En el ámbito local, la existencia de amplias zonas boscosas —tierras mal llamadas "virgenes", por su elevada aunque no sostenible fertilidad natural— y una fuerza de trabajo campesina barata, constituyen las mayores ventajas comparativas que el país podía ofrecer.

Las condiciones para la expansión de la frontera agrícola se instrumentan a través de la colonización privada y pública, recreándose dos tipos de agricultura, una empresarial y otra campesina. Sin embargo, las modalidades de la ocupación territorial, las características de los bienes producidos, la debilidad del empresariado nacional, y el sesgo anticampesino de las políticas públicas dan lugar a mercados de tierras, de productos y de trabajo marcadamente diferenciados.

El cultivo mecanizado de la soja, intensivo en capital, es producto de la iniciativa de colonos extranjeros —japoneses, menonitas, brasileros— quienes establecen un vínculo estrecho con sus mercados de origen y el capital extranjero, en particular, las agroindustrias brasileras; de ahí que, los efectos multiplicadores hacia adentro, que

permitirían una mayor interacción sectorial, sean tenues o, en todo caso, menores de lo deseable. Un ejemplo de ello, la comercialización de la soja sigue sujeta a empresas transportistas brasileras y su procesamiento industrial se efectúa del otro lado de la frontera.

La consolidación de estas empresas agrícolas de mediana y gran escala poco contribuyen a la generación de empleos en el campo y agravan los conflictos por la tierra, en particular, en aquellas zonas que por sus características agrológicas son más aptas para la implementación de una agricultura mecanizada —Alto Paraná e Itapúa en particular.

El campesinado obtiene un cierto respiro e impulso con la colonización agrícola y el cultivo del algodón. El éxito de este cultivo radica en el uso intensivo del trabajo familiar de bajo costo, lo que posibilita su recolección manual y permite una cotización preferencial en el mercado externo. Sin embargo, la reproducción ampliada del campesinado, es decir, su posibilidad de crecer y acumular se ve limitada por falta de apoyos. Su reproducción simple tiende a efectuarse en tierras cada vez más marginales, es decir, tierras donde la frontera de los rendimientos decrecientes para el trabajo está más cercana; tierras de suelos frágiles y condiciones agrológicas inestables —por ejemplo, más propensas a heladas—; en zonas carentes de infraestructura, servicios y, de difícil acceso a mercados [2]. Esta situación crea las condiciones para el despojo de los campesinos y, al mismo tiempo, aumenta sus riesgos.

La demanda de tierras fértiles produce un progresivo desmantelamiento de los latifundios [3] de la región oriental, al mismo tiempo que se presiona por las tierras del fisco. Los procesos de ocupación efectiva del territorio, valoración y especulación de tierras colocan a los habitantes originales, las comunidades indígenas, al borde de la extinción y, desplazan a los campesinos hacia los márgenes, sumiéndolos en una situación inestable y errática. La búsqueda de la "tierra sin mal" se repite con cada generación.

Esta especulación de tierras, en su mayor parte forestales, tiene sus orígenes tanto económicos como políticos. En lo económico, la integración de la frontera agrícola reduce la rentabilidad de la explotación de bosques naturales y explica la diferencia de precios relativos entre la tierra forestal, la agrícola y la ganadera (ver Cuadro III). Por otra parte, las diferencias en los precios de las tierras situadas a ambos márgenes del Paraná son producto de rentas diferenciadas, que incitan a los agricultores brasileros a cruzar la frontera.

Además, el flujo de divisas provenientes del exterior y, consecuentemente, el aumento de la inflación, reforzó la propensión especulativa de las inversiones. Las financieras e inmobiliarias proliferan desde 1975 en adelante, elevando las inversiones en bienes raíces y ejerciendo una fuerte presión sobre el factor tierra. La compra de tierras era garantía de prestigio y ascenso social y una de las formas de mantenerse inmune a los efectos de la inflación.

Los incentivos fiscales, el abaratamiento de los insumos agrícolas importados debido a un guaraní sobrevaluado, créditos subvencionados y la baja presión tributaria se suman a lo anterior, conformando el espectro de ventajas comparativas excepcionales, creadas, en buena medida, por el régimen político anterior de manera a atraer a inversionistas e inmigrantes agrícolas.

En lo político, la corrupción del régimen anterior, es decir, el sustento material al sistema clientelista y prebendario se tradujo en dilapidación de tierras de origen fiscal,

cuyos precios por razones de valoración tributaria se mantienen muy por debajo del valor del mercado. Los prestanombres y otros personajes, permitieron el traspaso de grandes extensiones de tierras pertenecientes a la nación, bajo la supuesta forma de lotes ganaderos, a manos de ciudadanos no campesinos, y esto a precios irrisorios. Las argucias del estatuto agrario, modificado en 1963 —cuando se produce el salto de las pretenciones de reforma agraria a la colonización y bienestar rural— permiten este despojo [4]. De esta manera, se perdió una oportunidad única para compensar al campesinado de los efectos de la modernización agrícola, de la colonización privada y de la especulación [5].

Puesto que diferentes categorías de agricultores estuvieron involucrados en el proceso de expansión de una agricultura comercial y el papel del Estado en el apoyo a la colonización de campesinos fue mínima, la concentración de recursos e ingresos se reprodujo en las zonas de frontera agrícola, contribuyendo a una creciente marginalización de campesinos de los eventuales frutos del crecimiento agroexportador.

3. El crecimiento agrícola en cifras.

El notable crecimiento de los cultivos como la soja y el algodón para exportación, el maíz para consumo y forraje y el trigo para las industrias locales, fue producto de una expansión horizontal más que vertical. La producción creció fundamentalmente a través de la incorporación de nuevas tierras, en lugar del aumento de productividad en las tierras previamente ocupadas.

Sin embargo, en los 80s la introducción de paquetes tecnológicos de nuevas variedades, semillas mejoradas y el recurso a agroquímicos permiten compensar rendimientos decrecientes, pero el éxito de estas nuevas tecnologías no está asegurado en ecosistemas frágiles. Tampoco las mismas siempre están adaptadas a las condiciones de producción de los pequeños productores y elevan sus costos. A las brechas en el acceso a la tierra, créditos y servicios se suma también la brecha en el acceso a nuevas tecnologías.

El sesgo anticampesino de la política agraria y agrícola, sesgo que se traduce en falta de apoyos y de incentivos específicos, explica que el ritmo de crecimiento de los productos generados por los campesinos sea menor e incluso negativo. En la década pasada, los campesinos pierden terreno en su contribución al mercado en todo lo que se refiere a alimentos, situación que se refleja en tasas de crecimiento negativas o por debajo del crecimiento poblacional (ver cuadros IVa y IVb)

La tendencia al desplazamiento de los alimentos por el algodón, compromete seriamente la capacidad de autoabastecimiento y, por lo tanto, los niveles de nutrición de los pequeños productores. Sin embargo, la actual crisis de los empresarios del trigo es materia de controversias, presiones y subsidios pero, a nadie parece preocupar que los campesinos tengan que depender de galletas y fideos, mientras dejan de sembrar productos con mayor valor nutritivo, como el poroto o la batata.

Esta creciente inseguridad en el suministro de alimentos puede tornar más problemática la dependencia del exterior, ejerciendo presiones innecesarias sobre la balanza comercial. Sin embargo, la "seguridad alimentaria" y la reorientación del consumo en función de lo que el país está en condiciones de producir no son prioridades nacionales.

III. Los impases del presente.

1. El modelo agroexportador ante la crisis y los ajustes

El crecimiento "desde fuera" y "hacia afuera" de los 70s, no permitió una acumulación endógena y la emergencia de la crisis en los 80s impidió recuperar el tiempo perdido. La riqueza fácil y rápida se despilfarró en un consumo ostentoso tanto privado como público y esto, a pesar que desde 1981, el país se ve afectado por las repercusiones de la crisis mundial y eran previsibles las consecuencias de la finalización del grueso de las obras civiles relacionadas con Itaipú.

En los 80s, los flujos de divisas provenientes de las transacciones binacionales disminuyen drásticamente y, para colmo, los precios internacionales de los principales productos de exportación comienzan a descender e, incluso, se presentan años de malas cosechas. La combinación de estos factores hacen inevitable la emergencia de una crisis económica que se traduce en un descenso de las tasas de crecimiento del PIB, la inflación de dos dígitos, el aumento del desempleo, los déficits en la balanza comercial, la disminución de las reservas internacionales acumuladas en el periodo de bonanza y, desde 1985, el atraso en los pagos de la deuda externa.

La vulnerabilidad del comercio exterior es inevitable en una economía importadora neta de energéticos, manufacturas y bienes de capital y exportadora neta de materias primas. En la última década, el encarecimiento del petróleo, por un lado, y la caída de los precios internacionales de los principales rubros de exportación han contribuido al deterioro de los términos del intercambio comercial, y en parte, explican la ampliación del déficit comercial (ver Cuadro Va y Vb).

Esta situación tiende a ser contrarrestada con el aumento en el volumen de la exportaciones, aumento que encuentra actualmente un límite en el progresivo cierre de la frontera agrícola, la concentración de la propiedad y el descenso de la productividad. Este descenso de la productividad se debe a diferentes factores: la incorporación de tierras cada vez más frágiles —producto del desmonte— y sujetas a un rápido deterioro; el agotamiento de los suelos —por mal uso— y, un creciente desequilibrio ambiental que se traduce en inundaciones, sequías y últimamente, la proliferación de pestes y plagas.

Lo notable es que, a pesar de la crisis, de medidas insuficientes para contrarrestarla y de un contexto macroeconómico adverso, en la década del 80, el sector agrícola es el sector relativamente más dinámico, demostrando de este modo cierta elasticidad ante la crisis (ver Cuadro VI). No obstante, como ya señaláramos, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola decae en comparación a la década anterior, se vuelve inestable y crecientemente dispar.

También, con la persistencia de la crisis, el comportamiento del sector agrícola se vuelve más dependiente de decisiones de política económica. Si bien todas las variables macroeconómicas tienen su incidencia en el comportamiento del sector agrícola, el nexo entre políticas macroeconómicas y agricultura se ve particularmente afectado por las políticas cambiaria, crediticia y del gasto público.

En materia de política cambiaria, las medidas adoptadas han sido poco consistentes con la opción por el modelo agroexportador. La sobrevaluación de la moneda nacional ha sido una constante a lo largo de la última década. Esta situación, que adoptó distintas formas —mercados paralelos, tasas de cambio múltiples, y, a partir de 1989, cambio

único, fluctuante y "excesivamente" libre [6]— penalizó en particular a los productores agrícolas en beneficio de las transacciones del sector público, del comercio y de las importaciones. Además, ha retrasado toda posibilidad de sustituir importaciones de bienes alimenticios e invertir en agroindustrias.

Por otra parte, el sistema crediticio se destaca por su inadecuación a la estructura productiva, su baja cobertura e ineficiencia y un marcado sesgo en favor de los empresarios agrícolas y agroexportadores quienes, a lo largo de estos años, han beneficiado de tasas de interés subsidiadas a través de la política de redescuentos implementada por el Banco Central.

De acuerdo a estimaciones recientes el crédito formal satisface la demanda del 100% de las grandes empresas agropecuarias, el 35% de las medianas empresas agrícolas y sólo el 7% de los agricultores campesinos (FIDA, 1991). Las medidas restrictivas en materia monetaria y financiera, contribuyen a una mayor discriminación de los pequeños productores, al reducirse el volumen del crédito y elevarse el costo del dinero, lo que a su vez provocan, una crisis del sistema tradicional de crédito informal, usurero, del que dependen los pequeños productores orientados hacia la exportación.

2. Elefantes blancos vs. inversiones productivas y sociales

En el actual contexto de crisis, surgen otras tendencias preocupantes que comprometen el futuro del sector. Una de ellas, es la reducción de las inversiones en la agricultura que acompaña la caída de las inversiones en general (ver cuadro VII). La inversión privada tiende a reducirse debido a las dificultades en la obtención de financiamiento, el encarecimiento de las tasas de interés y la tendencia al alza en los precios de los bienes de capital importados.

En relación a las inversiones públicas, la década de los 80s fue la de los "elefantes blancos"; presa de un esquema modernizador mal asumido, el Gobierno sigue impulsando grandes proyectos, sobredimensionados pero, por lo mismo, rentables en términos de "negociados". Por ahora, el peso de las obras faraónicas se mide en el drástico incremento de la deuda pública, contraída con la banca comercial internacional, en condiciones poco favorables y a tasas de interés más onerosas que en el pasado. Queda por calcular, cuantos puestos de salud pudieron haberse construido en lugar del Hospital Nacional; cuantos kilómetros de caminos rurales equivalen al costo del redimensionado Aeropuerto del Este o, cual es la contribución de ACEPAR al proceso de deforestación del país.

En un periodo en que aumenta la competencia por fondos públicos escasos, el sector agrícola tiende a quedar relegado, más aún teniendo en cuenta que el aporte de los organismos multilaterales de desarrollo —Banco Mundial y BID— se resiente desde 1985, debido a desacuerdos sobre la política económica. Esta situación es particularmente problemática en momentos en que los campesinos sin tierra pretenden ser asentados y la producción agrícola comienza a declinar. En el futuro, sólo un flujo contínuo de nuevas inversiones podrían asegurar una mayor elasticidad en la oferta de productos, como también, los necesarios incrementos de la productividad agrícola.

Por otra parte, la tendencia, antes señalada, a la reducción de las inversiones y del financiamiento externo para el desarrollo, así como, el surgimiento de déficits fiscales compromete las inversiones sociales en el campo, donde los rezagos en la

satisfacción de necesidades básicas —en los ámbitos de salud, educación, vivienda, caminos, electrificación, agua potable— son más acuciantes [7].

En este contexto de crisis fiscal, se impone actuar en dos ámbitos particularmente decisivos para obtener renovados recursos públicos y, consecuentemente, mantener y ampliar los fondos de inversión en la agricultura. Uno de ellos es el conflictivo tema de la reforma tributaria que, por ahora, está en suspenso por impases, que no permiten encontrar los mecanismos para elevar el peso de la tributación directa y mejorar la recaudación de los impuestos [8].

El otro, es el de una renegociación favorable de la deuda externa, de manera a disminuir su peso y, en particular, renovar y ampliar los flujos de crédito blando —tasas de interés reducidas, a largo plazo y con años de gracia— para el desarrollo rural. Para que ambas iniciativas prosperen, el propio aparato estatal debe reformarse de manera a legitimar sus pretenciones y su actuar.

El Estado tiene una responsabilidad clave en la gestación y profundización de la crisis, dado que las medidas adoptadas han sido puntuales, inconexas y de corto plazo, resultando a la larga insuficientes y, por lo tanto, inoperantes para reencausar el rumbo a tiempo y reducir los costos sociales de la crisis y los ajustes.

3. Los costos del crecimiento agroexportador: pobreza y deterioro ambiental.

Existen dos tipos de costos que pueden ser relacionados con el modelo de crecimiento vigente, uno se relaciona con la pobreza rural y el otro con el deterioro ambiental. Ambos se han hecho evidentes y preocupantes en los últimos años.

A finales de la década del 70, de acuerdo a estimaciones de la FAO sobre la base de datos oficiales, el porcentaje de la población rural que se encontraba en situación de pobreza absoluta representaba el 50% de la misma, o sea, unas 900 mil personas (STP, 1985; De Janvry, 1989). No hay indicios de que esta situación haya mejorado en el transcurso de la década pasada, por el contrario, es de suponer que en números absolutos, los pobres del campo siguen aumentando, puesto que ahí también se observan las mayores tasas de fecundidad.

La pobreza, como bien se sabe, está determinada por el acceso a recursos y oportunidades de empleo e ingresos. La pobreza no es exclusiva del campo pero, en gran medida, la creciente marginalidad urbana está relacionada con el deterioro de las condiciones de vida en el campo.

En el contexto rural, el desempleo abierto puede ser medido en términos de aspirantes a tierras, cifra sobre la que no se ha llegado a un consenso; además, está el subempleo, de difícil medición pero que, por lo general, se asocia al minifundismo. Si proyectamos, los datos del último censo agropecuario, los minifundistas serían actualmente unos 120 mil jefes de familia, sin incluir la prole. También, en un ecosistema subtropical, el subempleo estacional es la regla cuando se carecen de fuentes alternativas de empleo, especialmente en el invierno. Estos y otros factores, como la baja rentabilidad de las actividades y la falta de nuevas oportunidades, condicionan el monto de los ingresos y explican en gran medida la persistencia de la pobreza rural.

Por otra parte, los costos ecológicos se han agravado en los últimos dos años ante la reactivación de la demanda campesina por tierras, la falta de definiciones jurídicas sobre el carácter "productivo" de los bosques y la necesidad de los terratenientes de

justificar el carácter "racional" de su explotación [9]. A lo anterior, se agrega la visión dominante de considerar agricultura y ganadería como compartimentos estancos, con lo que se intenta preservar las zonas ganaderas, que abarcan la mitad del país, de todo posible reparto.

En el presente, hemos llegado a un punto en que la incorporación de nuevas tierras sólo parece ser posible sobre la base de la extinción de las reservas forestales. Es decir, con la vigencia de un sistema de propiedad altamente concentrado, se reduce la posibilidad de incorporar nuevas tierras potencialmente aptas para la agricultura. Por otra parte, el uso inadecuado de las ya incorporadas al sistema de cultivos se traduce en rendimientos decrecientes, hecho que fomenta la reconversión de tierras previamente cultivadas en pasturas o su abandono.

En los 70s, otro estudio de la FAO estimaba que el 22% de la superficie total del país era potencialmente apta para cultivos (Alvarez, 1976). En 1990, el MAG estima que las tierras en cultivo sólo abarcan 4.4 millones de hectáreas o el 11% del total disponible (ver cuadro VIII). Esto significa que, en teoría, debería existir un margen de 4.4 millones de hectáreas para la expansión o "explotación" agrícola y que la no utilización de ese potencial se debe a la extrema concentración de la tierra y/o a la "ganaderización" de la agricultura, convirtiendo en pasturas tierras con potencial agrícola o que deberían ser preservadas como reservas forestales.

De este modo, se está comprometiendo el patrimonio nacional, el futuro de generaciones, por la incapacidad de efectuar un ordenamiento racional del territorio y del uso de sus suelos. Y esto a fines del siglo XX, cuando se puede acceder a tecnologías de punta —detección vía satélite— para actualizar estimaciones previas y planificar en base a una férrea voluntad política.

El desconocimiento de las técnicas de manejo del bosque natural económicamente degradado, el manejo inapropiado de los suelos, particularmente en las áreas de frontera agrícola y consecuentemente los rendimientos decrecientes, colocan sobre el tapete la necesidad impostergable de invertir en la investigación y divulgación de métodos agrícolas apropiados a ecosistemas frágiles. La búsqueda de rendimientos crecientes y la posibilidad de una intensificación vía la diversificación productiva pasan por la redistribución de recursos —tierra, créditos, infraestructura—, así como, la capacitación o inversión en el capital humano disponible —investigación, difusión y asistencia técnica.

4. Las Indefiniciones del Estado en materia de desarrollo rural y reforma agraria.

En relación a la problemática de la tierra, uno de los puntos nodales de este período de transición, las declaraciones de intenciones han ido variando como producto de presiones, no siempre convergentes, tanto internas como externas. Así, de la "reforma agraria integral" —caballito de batalla de la campaña electoral de 1989— se pasa, rápidamente, a la "reforma agraria y desarrollo rural" para, al poco tiempo, otorgar todo el peso al "desarrollo rural" y, últimamente, transformarlo en "desarrollo agropecuario".

En el terreno de los hechos, se inicia el proceso con la creación de "nuevos asentamientos", luego surgen las discrepancias en torno a la priorización de "nuevos" o "antiguos" asentamientos, para finalmente concluir en un Plan de Emergencia, que por razones presupuestales, se orienta exclusivamente hacia los "nuevos asentamientos".

Este celo por etiquetar el rumbo denota que la "opción preferencial" por los campesinos sigue borrosa en el discurso y en la práctica. Luego de dos años de vaivenes institucionales, siguen prevaleciendo las improvisaciones y las actitudes pragmáticas encaminadas a resolver, a través del tiempo y de las presiones, problemas específicos, antes que a una orientación concreta derivada de un diagnóstico preciso y de una toma de posición decidida en favor de reformas profundas al ordenamiento jurídico e institucional vigente.

Recientemente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha lanzado un esbozo de "Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural", que constituye un avance en materia de contenido. Sólo que, en la propuesta no queda aún muy claro hacia dónde se orientan efectivamente las preferencias ni de qué manera se ajustarán recursos y necesidades.

Los términos "preferencial", o "diferencial" tienen un innegable sentido comparativo, en eso radica la novedad. Con los mismos, se expresa una situación en que ante las demandas alternativas de utilización de recursos públicos y, frente a presiones que ejercen distintos grupos sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de determinados grupos y no otros.

Una opción por "políticas diferenciadas" debería, en principio, revitalizar las relaciones Estado/pequeños productores campesinos, colocando en segundo plano o, en un plano de neutralidad, las relaciones Estado/empresarios agrícolas. La actual correlación de fuerzas y la competencia por recursos públicos decrecientes, hace difícil más no imposible una posición o voluntad más definida en favor de los intereses de los grupos más desprotegidos y marginados de políticas pasadas (Franco, 1989).

La concertación o búsqueda de acuerdos explícitos o implícitos entre el Estado y los distintos actores políticos y sociales, en torno a una estrategia de desarrollo que garantice la equidad, es puesta sobre el tapete, con la profundización de la crisis y de las presiones de la deuda externa, que tienen como consecuencia una desvinculación relativa entre metas macroeconómicas —freno a la inflación, ajuste del gasto público— y metas sociales de mayor empleo y bienestar.

El momento exige una clara definición de las reglas de juego y de las prioridades para no recaer ni en falsas expectativas ni en reformas de escaparate.

III. De cara al futuro

Premisas básicas para la construcción de una estrategia alternativa de desarrollo con equidad en un contexto de rescate y preservación del medio ambiente.

Entre la apertura política y la crisis económica, el Estado y la Sociedad civil se enfrentan actualmente a serios impases y desafíos. La habilidad para superarlos en el futuro dependerá, en lo fundamental, de la capacidad no sólo de reactivar la economía sino también, de redefinir un proyecto de sociedad cuya puesta en practica permita un crecimiento sostenido, renovable y equitativo.

De mantenerse las tendencias antes señaladas, no sólo se reforzaría la crisis económica, la marginación social y el deterioro ambiental sino también, el país tendría dificultades en integrarse de hecho a un mercado regional, sujeto a grandes mutaciones en un futuro cercano. El MERCOSUR constituye un campo experimental para ampliar y fortalecer la cooperación económica aprovechando las ventajas de un mercado regional

ampliado. También puede constituirse en la tumba de muchos productores, en especial, los más pequeños si no se crean las condiciones para que los mismos puedan participar y competir en condiciones más ventajosas, tanto a nivel local como regional.

El MERCOSUR ofrece una oportunidad —que en cierto modo se gesta desde fuera—, toda vez que se sepa aprovechar la posibilidad de ampliar y diversificar nuestras exportaciones. Al mismo tiempo, obliga a prever los ámbitos en que es posible y necesaria elevar la rentabilidad de nuestra producción para enfrentarse a la real o potencial competencia de productos de los paises vecinos.

Por todo lo anterior, se esbozan aquí lo que se considera premisas básicas para encarar el desarrollo de manera diferente.

1. Priorizar la agricultura en materia de desarrollo global

Si bien es cierto que, en lo inmediato y en el contexto de ajustes a la crisis, las opciones para reactivar la economía parecieran ser limitadas, de cara al futuro, éste es un momento idóneo para visualizar una estrategia de desarrollo alternativo. La misma aún puede y debería sustentarse en la reactivación de la agricultura, la revalorización del espacio rural, la dignificación del trabajo del pequeño productor campesino y, ser capitalizada a partir de sus efectos multiplicadores en términos de mayor demanda y empleo, producto del mejoramiento de los ingresos agrícolas.

Hoy día, ya existe una creciente conciencia de la necesidad de otorgar mayor prioridad a la agricultura pero, tanto en esferas públicas como privadas, los intereses encontrados de distintos actores impiden una toma de posición mínima al respecto.

El comportamiento de la agricultura en los años recientes, su relativo dinamismo frente a la crisis, el hecho de cobijar a una proporción muy significativa de la fuerza de trabajo —lo que no es el caso de paises vecinos—, recursos naturales abundantes —aunque mal distribuidos y empleados—, son elementos de peso que sugieren la posibilidad de apostar a la revitalización de la agricultura como un elemento clave en una estrategia de recuperación económica con futuro.

En un contexto de ajustes, la reactivación agrícola como motor de desarrollo puede ser menos costosa en términos de divisas y más redituable en términos sociales. La agricultura puede ser concebida como el sector más adecuado a la expansión o incorporación de técnicas intensivas en trabajo, que ahorren bienes de capital e insumos importados, lo que tendría efectos positivos a nivel de la balanza comercial, el control de la inflación y la generación de empleos.

Pero, para que la reactivación agrícola se traduzca en crecimiento no excluyente, es necesario otorgar a la agricultura un papel diferente. La misma ya no puede ser concebida como fuente de excedentes económicos que son transferidos a otros sectores y, la mano de obra barata deja de ser una "ventaja comparativa". Deben crearse las condiciones para que la agricultura, en particular, los pequeños productores sean capaces de retener y disponer libremente de una buena parte de los excedentes generados. En esta estrategia alternativa de desarrollo, la agricultura contribuye de manera diferente al crecimiento económico y, la redefinición de este papel se acompaña de la reorientación de los recursos públicos y de la redistribución de oportunidades al interior del sector.

Revalorizar la agricultura significa crear el contexto óptimo para que la agricultura se oriente tanto al mercado interno, como al regional e internacional. Es decir, siga

generando divisas a través de exportaciones con mayor valor agregado, pero también, ahorrando divisas a través de la substitución de importaciones agrícolas y, en particular, generando empleos en el contexto rural.

Este es un momento particularmente propicio para este tipo de planteamientos dado que, en un futuro cercano, es posible suponer que otras fuentes tradicionales de acumulación y riqueza —como el contrabando—, tenderán a contraerse, en el mejor de los casos a desaparecer, lo que evidentemente tendrá repercusiones sobre el empleo. De ser así, la capacidad de la agricultura en generar empleos y divisas, será más determinante que en el pasado.

La generación de empleos y la retención de la población económicamente activa en la agricultura y en el sector rural es, en este modelo, lo contrapuesto a la propuesta neoclásica de liberar fuerza de trabajo para el sector industrial, o la concepción clásica de generar una población excedente de manera a mantener los niveles de salarios industriales bajos. Aquí, el efecto principal de la creación de empleos en la agricultura es el de elevar los ingresos y, por lo tanto, la demanda efectiva del propio sector agrícola (De Janvry, 1989).

La ampliación del mercado interno a partir de la agricultura no significa forzosamente subsidiar la agricultura, sino elevar la productividad y rentabilidad, mejorando los términos del intercambio entre campo y ciudad. Además, la reactivación agrícola redundará en beneficio de la industria, el transporte y los servicios, siempre y cuando, se estreche desde abajo la vinculación entre sectores.

Existe un gran margen de expansión de la producción agrícola y de toda actividad que guarda relación con la misma. Se trata, por ejemplo, de agroindustrias que se vinculan con la agricultura a través del suministro de insumos y medios de trabajo, así como, procesadoras de alimentos y materias primas. También, a través de la elevación del poder adquisitivo de la mayoría de la población, la demanda más importante puede originarse a partir de los propios ingresos agrícolas. Se trata aquí de bienes de consumo masivos y duraderos que contribuyen al bienestar familiar y, que incluso, aligeran la carga de trabajo de las mujeres rurales.

La retención en el campo y en el sector agrícola de los excedentes que ahí se generan puede servir para ampliar, renovar, dinamizar todo un sector de pequeñas y medianas industrias situadas en las áreas rurales, industrias intensivas en mano de obra, de bajo contenido de importaciones y con un nivel de actividad que, básicamente y, sobre todo, en sus etapas iniciales se orlente en función de la demanda efectiva de la población. Además, las mejoras en los niveles de vida y de producción pueden tener efectos inmediatos en la preservación del medio ambiente, por ejemplo, al transformarse las pautas de consumo de energía para uso doméstico.

En resumen, se trata de apostar al desarrollo agrícola previendo que, en el futuro, dicho desarrollo determinará la tasa de crecimiento industrial, en particular el agroindustrial sobre una base más diversificada. No olvidemos que, los paises del Norte —desde Francia a Taiwan— han potenciado su industrialización a partir de una agricultura sana y dinámica. Y si en décadas pasadas se ha pensado en la posibilidad de quemar etapas e invertir el proceso, es decir, fortalecer la agricultura a partir del desarrollo industrial, la historia ha demostrado que inevitablemente se llegan a impases. Ni el progreso ni la expansión de mercados es posible a partir de un campo desolado y gente empobrecida.

2. Desideologizar el papel de la intervención estatal y elevar su eficiencia y efectividad.

En un país con tremendas desigualdades sociales, en un contexto de crisis, con una economía ya de por sí abierta al exterior y que ahora se enfrenta al reto que plantea la integración regional con vecinos dotados de una mayor infraestructura social y mercados más competitivos, es imperativo que el Estado, en tanto garante del interés general, se reforme para asumir nuevas funciones y reorientar su actuar.

Como paso previo, es preciso, desideologizar el papel de la intervención estatal. La misma no sólo es compatible, sino también, necesaria en una economía abierta, el caso de los paises desarrollados así lo demuestra. Sin embargo, hay quienes insisten en confiar a la mano invisible del mercado la solución de todo mal, incluyendo el de la pobreza, evidenciando con ello ignorancia y oportunismo. En sociedades como la nuestra, este tipo de propuestas no constituyen alternativas para la mayoría de la población y, por lo tanto, para la sociedad en su conjunto. Pero también, este tipo de propuestas sólo puede prosperar en una sociedad civil débil, "desarmada" ante los cambios y carente de visiones alternativas.

En paises como el nuestro, como bien lo sostiene la CEPAL, las "soluciones de mercado son extremas, dado que implican preferir el abastecimiento externo al suministro de origen nacional, sacrificando la agricultura de subsistencia y sometiendo a los paises a las fluctuaciones de los mercados internacionales" (CEPAL, 1990:135). Y como ésta, existen otras soluciones extremas, en particular, la explotación irrestricta de los recursos naturales.

En realidad, sólo superando visiones dicotómicas de la realidad, que suponen optar entre el Estado o el mercado, entre lo público o lo privado, entre lo tradicional o lo moderno, entre la industria o la agricultura, se podrán construir alternativas de análisis que nos permitan comprender las relaciones existentes entre las partes y el todo, entre individuos, estructuras y procesos sociales, sus antagonismos y posibilidades, de manera a poder encauzar nuestro actuar, en un esfuerzo colectivo y de largo aliento.

Ciertamente, las funciones empresariales del Estado están condenadas a desaparecer; también, la participación estatal en materia de desarrollo ha dejado mucho que desear, pero de ahí a afirmar que toda intervención estatal sea en esencia arbitraria y costosa, no es precisamente una derivación lógica ni política. De hecho, aquellos que en nombre de la doctrina liberal asumen las posturas más críticas, los sectores con mayor poder de decisión e influencia, también confían en que el Estado elabore pautas para superar el "caos" en materia agraria o, son los primeros en reclamar y obtener subsidios crediticios cuando la liberación del mercado no resulta —sojeros/trigueros, ganaderos.

Con una gran proporción de la población rural que carece, por ejemplo, de títulos, de asistencia técnica y crediticia apropiadas, lo que se impone no es precisamente un "achicamiento" del aparato estatal, sino su racionalización en aras de una mayor eficiencia y efectividad. De no ser así, habrá un creciente conflicto entre los requerimientos para sostener el aparato público, es decir, los gastos corrientes para manutención de la burocracia, y las necesidades de financiamiento de nuevas inversiones tanto productivas como sociales. No se trata, por lo tanto, de complejizar o incrementar la burocracia existente, sino de crear las condiciones para una intervención más eficiente, selectiva y planificada, en función de determinadas prioridades. Esto debería ser el producto lógico de presiones, tanto internas como externas.

La búsqueda de medios más eficientes de intervención estatal implica, por ejemplo, una mayor profesionalización, el recurso a la informatización, la descentralización, la simplificación y la transparencia administrativas, la reactivación de los municipios para fines de desarrollo regional, la consulta y participación de las organizaciones sociales involucradas en programas específicos y esto, desde su propia concepción hasta su evaluación.

3. Enfrentarse al desafío campesino: Priorizando a los pequeños productores.

A propósito, se extrae un comentario de Arturo Warman: "no sé cuando descubrí, fue hace mucho tiempo, que la mayoría de los mexicanos eran campesinos. Realmente fue un descubrimiento porque hay una verdadera conspiración para acallar esa verdad obvia y evidente, grande como el mismo país. Me di cuenta de que un mexicano puede hacer como que vive en un país que no existe, que es producto de ficción, si no llega al mismo conocimiento" (Warman 1980:11).

La recuperación de esta cita se debe a la sospecha de que también vivimos en un país de ficción. Un país acostumbrado a mirar hacia afuera y dar la espalda al interior. Un país donde ni el sistema educativo, ni los medios de comunicación, ni las nuevas técnicas agrícolas ni las políticas públicas, prácticamente nada está pensado para dar cabida a la otra mitad del país. Esta es una verdad ineludible y su reconocimiento es un primer paso para superar, entre otras, la ficción.

No es casual, por lo tanto, que la interpretación de los procesos agrarios sea simplista o esté impregnada de prejuicios. Hay quienes siguen considerando al campesino como un ente haragán, inútil o amarrado a la tradición, en un intento evidente por lavarse las manos y la mala conciencia. Otros parecen más interesados en discutir sobre el futuro del campesinado antes que captar su condición actual y analizar los procesos que lo afectan. Sólo sobre la base de un conocimiento objetivo, se podrá responder al desafío campesino construyendo vías propias y creativas de desarrollo no excluyente.

La producción familiar campesina, proveniente de unidades de dimensiones económicas reducidas, dispersas y casi ocultas, lejos de los ejes de circulación, permanece con frecuencia opacada por el progreso de la agricultura empresarial, llegando inclusive a desconocerse su real participación en el funcionamiento y dinámica del sector agrícola. Lo que tenemos, por lo general, son estimaciones, basadas en proyecciones de censos que no abarcan la totalidad del país y que no siempre se realizan en los lugares más apartados, ahí donde se refugian los campesinos.

Aquí, al igual que en otros paises en desarrollo,la agricultura campesina es significativa e importante, sólo que no siempre se la reconoce ni se la valoriza. Por ejemplo, gracias a esta agricultura subsiste y se alimenta la mitad del país, si no es más. No obstante, a diferencia de otros paises, la economía campesina no se orienta exclusivamente al propio consumo, canalizando los excedentes hacia el mercado local de alimentos, sino también, participa en la agricultura comercial de exportación. De ahí que, la usual distinción entre agricultura de "subsistencia" y agricultura "comercial" no es particularmente apropiada en nuestro caso.

El campesinado no es un todo homogéneo, también existen profundas diferencias en su seno. Sin embargo, frente al resto presenta características comunes que derivan

de la naturaleza familiar de la unidad productiva, de su acceso directo aunque limitado a recursos productivos y de la estrecha relación entre producción y consumo. Por ello, dicha economía tiende a ser caracterizada por una lógica diferente a la empresarial. A diferencia de los empresarios quienes orientan su actividad en función de la ganancia máxima, los campesinos producen fundamentalmente para reproducir sus condiciones de trabajo y de vida, es decir, satisfacer sus necesidades de consumo, reponer sus energías, así como, sus herramientas y aperos de labranza.

Los pequeños productores tratan de maximizar su producción, utilizando fuerza de trabajo familiar no remunerada cuyo costo de oportunidad es, por lo general, menor que el costo del salario en el mercado. F circunstancias adversas, los pequeños productores se "autoexplotan" y llegan inc o a tener un comportamiento anormal, intensificando el trabajo para compensar ingres decrecientes, actitud totalmente contraria a la de los empresarios que abandonan toda actividad cuando su rendimiento comienza a decaer [10].

Dado que el nivel de satisfacción de necesidades básicas no es algo fijo ni definitivo, es decir, varía en función del tamaño de la familia y de las propias aspiraciones a una vida mejor, el campesinado también se ve obligado a responder a los incentivos del mercado, introducir mejoras, adoptar nuevas tecnologías y satisfacer necesidades de consumo a través de la compra. Esta creciente inserción en la economía mercantil, produce un cambio en las motivaciones primarias, el consumo familiar sigue siendo decisivo pero, como es de esperarse, también la búsqueda de ganancias o excedentes orienta su actividad.

La trayectoria del campesinado en las últimas décadas ha puesto en evidencia su capacidad de cambio ante la repercusión de fenómenos de diversa índole e intensidad. Entre estos cabe destacar los movimientos migratorios; los mismos están modificando las aspiraciones sociales y culturales del campesinado, como también, sus relaciones sociales. Las migraciones han facilitado el intercambio de experiencias, las comparaciones entre los "unos" y los "otros" y, por lo tanto, han originado nuevas expectativas y nuevas necesidades.

Esta apertura hacia espacios más amplios, a través de constantes desplazamientos —que no se circunscriben a la capital, sino que, incluyen sobre todo flujos hacia y desde el exterior, como hacia otras regiones del interior— está transformando la perspectiva que tienen los campesinos respecto a sus propias posibilidades y dificultades. Esta percepción no es unidireccional ni está excenta de conflictos de identidad. Sin embargo, el campesinado ya no puede ser concebido como un "ente reacio al cambio". La televisión y la radio también llegan al campo, sólo que poco tienen que ofrecerles. La brecha creciente entre nuevas expectativas y la incapacidad del sistema para resolverlas puede crear una suerte de resentimiento o de resignación, ninguno de los cuales podrá a la larga engendrar nada positivo.

Sin embargo, las migraciones hacia la frontera agrícola no han llegado a transformar las condiciones de producción y de vida de la gran mayoría de campesinos. Las eventuales acumulaciones son efímeras cuando la prole es numerosa y las oportunidades escasas. La pobreza se reproduce, en condiciones cada vez más precarias e inestables; la misma se origina en la escasez de recursos al alcance de los campesinos, así como, en relaciones sociales que determinan el intercambio desigual entre los campesinos y el resto de la sociedad.

La creciente monetarización de la economía campesina la hace más vulnerable a los dictámenes del mercado. Por ejemplo, los insumos modernos elevan los costos del proceso productivo y los aumentos de rendimientos apenas compensan la inversión de un mayor trabajo. También, las nuevas necesidades que crea el mercado inciden en el consumo y refuerzan la dependencia.

El estilo de desarrollo en general y el agrícola en particular, no han permitido una más adecuada distribución de las oportunidades de empleo e ingresos. La inseguridad en la tenencia y las nuevas modalidades de la concentración que caracterizan al proceso de modernización del agro, generan presiones y agravan las condiciones de vida y producción de la población rural; por lo menos, no se advierten cambios positivos.

El desafío campesino nace de la realidad y es parte de un desafío global de desarrollo, con estilos y estrategias que respondan a las propias demandas campesinas y a sus tendencias. Sin embargo, existen poderosos intereses que confían en que la supuesta desaparición del campesinado dará solución a la problemática agraria. Así pues, hay quienes esperan verlo transformado en agricultor empresario o, en su defecto, en peón asalariado. En buena medida, esto ha sucedido pero no ha resuelto el problema.

Desde hace dos o más décadas, se percibe la necesidad ineludible de enfrentarse a la presencia campesina. El campesinado podrá continuar disminuyendo en porcentajes relativos, pero difícilmente en números absolutos. Cada vez hay menos lugares adonde los campesinos puedan ir; no existen perspectivas de creación de nuevas fuentes de empleo urbano en gran escala y las tierras fértiles escasean. Tampoco existen posibilidades para una migración masiva hacia otros horizontes, tal y como se dio en el caso europeo hasta el siglo pasado o, en nuestro caso, desde los años 50s hacia la Argentina. Las tradicionales "válvulas de escape" parecen estar hoy definitivamente cerradas y esta situación obliga a revisar nuestra concepción del desarrollo rural.

4. El desarrollo rural como un proceso complejo e integrado

El desarrollo rural es un término bastante utilizado y, por lo mismo, parece haber perdido su identidad. Como bien se sabe, el desarrollo rural no es asimilable al desarrollo agrícola, sino que lo supera incluyendo en su ámbito una dimensión social y, en periodos de democratización, una dimensión política. El desarrollo rural no es simplemente un paquete de intenciones, un programa con distintos componentes, elaborado en un gabinete técnico. Esto es lo que se estila y, por ello, el resultado es magro. Las políticas de desarrollo rural son parte de un proceso de largo alcance, donde las recetas no son simples, ni los frutos evidentes en lo inmediato.

Tradicionalmente, se ha considerado que existe desarrollo rural cuando se obtienen niveles aceptables de producción y productividad de la agricultura campesina y de bienestar de la población rural. Este enfoque no deja de ser reductivo, puesto que se basa en una concepción tecnicista o instrumental de la política pública, que se limita a cuestiones relacionadas con la producción y el bienestar (IICA, 1989).

El campesinado ya no puede contentarse únicamente con "ayudas" y "apoyos" —de hecho ya se cansaron de promesas—, sino de un ambiente que propicie el ejercicio de sus capacidades y derechos en tanto productores y ciudadanos. Una nueva concepción de desarrollo rural, que intenta superar una visión productivista o asistencialista debe, por lo tanto, relacionarse con procesos donde las condiciones de producción y reproducción campesinas adquieren el mismo peso que: el fortalecimiento de la sociedad

civil y de la democracia en el contexto rural; la reforma institucional y la descentralización de las decisiones de política y de los recursos públicos; la reestructuración y el fortalecimiento de la gestión municipal con miras al desarrollo regional; la ampliación y diversificación del mercado de bienes y servicios vía la revitalización de las colonias, compañías y pueblos del interior; una distribución más equilibrada de la población en el territorio; todo esto, en el marco del respeto de la diversidad cultural y de los derechos civiles y humanos, así como, en el contexto de un manejo sostenible del medio ambiente.

Las experiencias previas en materia de "desarrollo rural integrado" —Eje Este y Norte de Colonización, Caazapá, Paraguarí— constituyen, por sus omisiones y limitaciones, antecedentes importantes de reflexión que, contraponiendo a la definición ampliada hoy día vigente, nos permite no sólo "medir" el camino por recorrer, sino también, evitar la recaída en concepciones simplistas y en errores pasados. Si bien la literatura existente sobre estos casos no es abundante ni las evaluaciones de estos programas son siempre del dominio público —contrariamente a lo que acontece en otros paises de América Latina—, el resultado global no arroja un balance positivo por múltiples razones (Fogel, 1986; Campos et al.,1989). Entre las principales causas de magros resultados figuran: la falta de orientación explícita hacia los pequeños productores; el haber profundizado las diferencias al interior del campesinado, beneficiando exclusivamente a los mejor dotados; la falta de cobertura nacional y, consecuentemente, el reforzamiento de las disparidades regionales; la falta de recursos apropiados y la opción por unos pocos componentes, que se desactivan cuando termina el financiamiento externo; procedimientos administrativos y jurídicos inadecuados y, la escasa o nula coordinación interinstitucional.

Esta situación que, en algunos de sus aspectos, es similar a las experiencias de otros paises, se evidencia en la década pasada y obliga a los organismos financieros y de cooperación internacional a revisar sus políticas. Por ello, si el Estado no asume la problemática rural de manera diferente, los recursos posibles podrían ser aún más escasos.

Hoy día, del mismo modo como la situación del campesinado ya no puede ser analizada de manera aislada, ni es posible esperar cambios en la sociedad rural modificando sólo algunos aspectos de la misma, tampoco es posible aislar la problemática agraria y agrícola del contexto macroeconómico. Es decir, las iniciativas encaminadas al desarrollo rural no pueden darse al margen de otras iniciativas de gobierno.

5. Al rescate de la reforma agraria como instrumento clave de política redistributiva.

Sobre el tema ha corrido mucha tinta pero, poco es lo que se ha avanzado en la justificación de la necesidad de una reforma que apunte al reordenamiento del sistema de propiedad vigente. La experiencia histórica indica que un proceso de esta naturaleza es altamente conflictivo —por que afecta poderosos intereses que a su vez influyen a nivel institucional— y, complejo —puesto que no se reduce a un simple reparto. No se trata aquí de analizar el curso de los hechos sino, centrarnos en los aspectos que fundamentan la profundización y racionalización del actual proceso.

La reforma agraria es un tema aparentemente trillado. Al igual que la democracia, nos llega tardíamente, coincidiendo con el bicentenario de una revolución —la francesa— que fue la primera en implementarla, marcando el inicio de la era moderna. Hoy día, pareciera ser que la "reforma agraria" es un concepto que ha caído en desgracia. En

realidad, sucede que se ha venido posponiendo el tema desde hace unos 30 años. No es casual que en pleno auge de la "Alianza para el Progreso", el Instituto de la Reforma Agraria se convierte en Instituto de Bienestar Rural y la colonización de terrenos fiscales baldíos es instrumentada como sustituto de reforma agraria. De hecho, a lo largo de estos años los campesinos no han despreciado las oportunidades al alcance de sus fuerzas para hacerse con un pedazo de tierra, pero, hoy día, también están pagando las consecuencias de años de indefinición.

En un país como el nuestro, con el mayor índice de concentración de tierras en América Latina, el acceso a la misma sigue siendo un prerequisito para el desarrollo con equidad. Del mismo modo, el desarrollo rural no puede ser considerado como sustituto de reforma agraria, sino como un proceso que lo precede y complementa. Tampoco hay motivo para pensar, como algunos sostienen, que la industrialización y/o agroindustrialización puedan crear alternativas de empleo que absorban, por sí solas, al excedente de población rural. Desde la experiencia de paises tan distintos, como por ejemplo, México, Jamaica o Chile, y desde diferentes perspectivas teóricas, la reforma agraria puede ser justificada por razones de índole tanto económicas como políticas. En realidad, es en la combinación de ambas dinámicas que la reforma agraria encuentra un mayor fundamento.

Es interesante resaltar que son teóricos de la corriente neoliberal los que han intentado, en las últimas décadas, justificar la reforma agraria desde una perspectiva que partiendo de lo político y social, pone énfasis en el impacto económico de la misma. Así, sostienen que una reforma de tipo redistributivo no sólo contribuye a mejorar el acceso a recursos y ampliar las oportunidades de ingresos y empleo, sino también, contribuye a mejorar lo que se ha denominado la "eficiencia social" de la producción agrícola (Atkins, 1988).

Esta tesis parte de la constatación de las deficiencias en el funcionamiento de los mercados de tierra y trabajo, de las diferencias en la racionalidad y funcionamiento de pequeños y grandes productores, y termina rescatando la mayor eficiencia productiva de los pequeños productores agrícolas, bajo determinadas circunstancias. Es interesante, rescatar este tipo de análisis —del mismo modo como lo han hecho la mayoría de los organismos internacionales de desarrollo— en un país como el nuestro, donde constantemente se traban procesos de tramitación agraria por considerar que las tierras en litigio, latifundios con más de 10 mil hectáreas, están "racionalmente explotados" y, donde constantemente se argumenta que la gran agricultura empresarial y la mecanización agrícola son sinónimos de progreso y eficiencia y, constituyen la solución a la problemática agraria.

Por el contrario, el argumento en favor de la reforma agraria se basa en la mayor productividad de la tierra —producción por hectárea— en parcelas pequeñas, fenómeno que se atribuye a una mayor inversión en trabajo en las pequeñas unidades familiares. En este tipo de enfoque, se sostiene que existe una correlación inversa entre el tamaño de las explotaciones y el producto por hectárea o el empleo. En la producción agrícola las economías de escala no son evidentes, por lo tanto, la producción en escala reducida puede ser más productiva por unidad de tierra y trabajo.

En estas circunstancias, toda redistribución que apunte a la reducción del tamaño de las tenencias y de la concentración de tierras puede promover simultáneamente equidad y eficiencia productiva vía la maximización de beneficios sobre recursos escasos. Se asume, por lo tanto, que la redistribución de tierras puede corregir el sesgo

en el sistema de propiedad, causante de mercados deficientes y dicotómicos y, consecuentemente, al propiciarse una mejor asignación de recursos, se facilita el funcionamiento del mercado.

Este tipo de enfoque ha sido cuestionado por reducir el análisis a aspectos económicos, por ejemplo, considerar la tierra como un simple factor de producción. No obstante, al reconocer la importancia del tamaño de la propiedad y su distribución, los economistas neoclásicos se enfrentan a una dimensión no económica, una estructura sociopolítica, admitiendo de hecho su validez como objeto de estudio. La discusión sobre el tamaño de la propiedad pone en cuestionamiento su carácter natural y absoluto o, dicho en otros términos, plantea la dimensión o función social de la misma, lo que obliga a un desplazamiento del análisis hacia el tema de las complejas tramas de relaciones que moldean al mercado.

La historia reciente ha demostrado que el proceso de reforma agraria se empantana cuando las dos dimensiones que definen un sistema de propiedad son tratadas independientemente: derecho de propiedad y tamaño de la propiedad. La legislación vigente sólo relaciona ambas variables de manera indirecta, a través de la productividad, que vincula la renta con la producción. De ahí que, el carácter "racional" o "irracional" de la explotación se convierte en el elemento clave de juicio aunque, no esté claramente definido ni fundamentado. Por lo tanto, si bien el latifundio está delimitado, la extensión máxima de tierra es fijada por Ley (Arts.3-6 del Estatuto Agrario). De este modo, la delimitación del derecho de propiedad está sujeto a todo tipo de interpretaciones arbitrarias.

Cuando el tamaño de la propiedad termina siendo una variable irrelevante, el carácter absoluto de la propiedad se impone en los hechos. Por lo tanto, no es de extrañar discusiones bizantinas sobre si corresponde expropiar 150 mil o "hasta" 150 mil hectáreas o, que se admita como "racionalmente" explotada una propiedad de 40 mil hectáreas. La relación intrínseca entre derecho y tamaño es de naturaleza eminentemente política y, si el proceso actual encuentra su límite en la voluntad explícita de no intentar abordarlos en su interacción, la reforma agraria encuentra también aquí la razón de su postergación.

Desde esta perspectiva, no es que la reforma agraria haya caído en "desgracia", más bien sucede lo contrario, puesto que de otro modo, ni la Sociedad Civil ni el Estado se plantearían la necesidad de la reforma constitucional y del estatuto agrario. Dicho de otro modo, sólo superando los impases de la legislación vigente, a través de una nueva concertación y nuevos compromisos que se plasmen en la reforma constitucional y del estatuto agrario, se podrá asegurar al mismo tiempo la legitimidad del Estado y del derecho a la propiedad, dentro de determinados límites.

6. Incorporando la variable ambiental en la estrategia de desarrollo.

El deterioro de los ecosistemas es producto de un proceso desordenado y especulativo de expansión agrícola; de la incorporación de tierras no aptas para la agricultura; de nuevas tecnologías que aceleran el ritmo de la depredación —topadoras, tractores, motosierras, transporte—; de la presión demográfica; de un sistema extensivo, altamente consumidor de bosque, o de un sistema intensivo que conducen al uso inadecuado de los suelos.

6.1 Al rescate y preservación de los recursos forestales.

Plantearse la dimensión ambiental de todo proceso de desarrollo es, nuevamente, relacionar economía y política. Los bosques también son bienes dotados de características específicas y pueden ser abordados en su dimensión social y ecológica, como un patrimonio colectivo. Desde esta perspectiva, los recursos naturales no pueden seguir ajustándose a un esquema de máxima explotación en el corto plazo. El desequilibrio ecológico debe frenarse atacando las causas mismas de la deforestación y del manejo inadecuado de suelos por parte de grandes y pequeños productores agrícolas.

En primer lugar, se impone el rescate o la preservación de lo que resta de reservas forestales a través de restricciones absolutas o estímulos —fiscales, crediticios— para la preservación de los bosques naturales y/o la reforestación. Entre las medidas drásticas, destacan la prohibición de innovar en las áreas bajo control privado que aún disponen de reservas forestales; la delimitación del tamaño máximo de propiedad forestal y, la ampliación de parques y reservas forestales bajo control estatal o privado —de manera a preservar el hábitat de las comunidades indígenas, así como, proteger ecosistemas específicos como cuencas, cerros y cordilleras, donde la deforestación tiene consecuencias irreversibles; el control estricto de la comercialización de especies nativas en vías de extinción y el manejo de los bosques teniendo en cuenta su capacidad de reproducción en el largo plazo.

Todas estas medidas implican que el Estado adquiera capacidad de fiscalizar el proceso de freno a la extinción de los bosques. Para ello, se requiere, por ejemplo, reforzar las leyes y reglamentos específicos; reestructurar el sistema institucional de control y preservación forestal y, al mismo tiempo, instrumentar los mecanismos necesarios para una inmediata identificación y clasificación de los suelos según su aptitud agrológica; unificar y redefinir criterios para un efectivo manejo —no explotación— de recursos naturales, evitando los estudios sesgados de suelos.

6.2 Hacia la recuperación y preservación de los suelos.

En segundo lugar, el control de la explotación y el manejo de los recursos forestales debe acompañarse de la recuperación de las tierras, particularmente aquellos suelos desgastados y erosionados de las antiguas colonias, ahí dónde es posible la participación y el aporte de los propios usuarios. La recuperación de las mismas y la de técnicas tradicionales, así como, la introducción de técnicas mejoradas de producción y la diversificación productiva podrían, en el futuro, reducir la presión que se ejerce sobre las reservas forestales, aún existentes, toda vez que aumente la productividad de las tierras actualmente en uso y, consecuentemente, el nivel de empleo e ingresos de los pequeños productores.

La expansión agrícola se ha logrado con grandes costos sociales, económicos y ecológicos y, cabe afirmar que tanto las opciones tecnológicas intensivas como extensivas, la mecanización como la tracción animal, producen deterioro ambiental; pero, para los efectos de este análisis, priorizaremos la situación de los pequeños productores campesinos.

Actualmente, la mayoría de los productores de algodón se encuentran ubicados en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, seguidos por Alto Paraná e Itapúa (MAG, 1990). Estos productores han migrado en etapas sucesivas desde otras zonas,

con características agrológicas diferentes a la de la zona central de la región oriental del país. Esta zona central, desde el Mbaracayú hasta Itapúa, constituye la "columna vertebral" de la región oriental, zona de montes y bosques donde alternan las planicies y los cerros, las cañadas y las lomas.

En esta zona central, las comunidades indígenas han podido sobrevivir hasta hace poco, practicando una agricultura itinerante que se sustentaba en la caza y recolección y un cultivo mínimo de roza y quema. Este sistema que permite una estrecha armonía entre los nativos y la naturaleza, sólo es posible con una bajísima densidad demográfica y recursos naturales ilimitados. Sólo en estas condiciones, los indígenas son conservacionistas por naturaleza. La situación cambia radicalmente con los no indígenas, quienes no perciben al bosque como un factor sustancial de su propia reproducción, sino más bien como un obstáculo a vencer y un recurso de lucro inmediato.

Por lo anterior, el enfoque metodológico adecuado consiste en analizar las variables demográficas, económicas, sociales y agrológicas que influyen en el funcionamiento de los sistemas agrícolas. Existe al respecto un enorme vacío en conocimientos concretos. En lo que a campesinos se refiere, es posible sostener que poseen un saber empírico, por lo que, es a partir de sus propias experiencias que, también, se pueden identificar las modificaciones actuales de los sistemas agrícolas. A grandes rasgos, se puede observar que la tecnología nativa de roza y quema es adoptada por los campesinos en las fases iniciales de colonización. Luego parecen presentarse dos opciones, la reproducción de un sistema diversificado que incluye reposo del suelo o barbecho o, un sistema más intensivo y especializado. En la práctica se dan tanto uno u otro, así como, una combinación de ambos. En ninguno de los casos se tendría un manejo adecuado de los suelos, por lo que la migración es nuevamente alternativa al cabo de una o dos generaciones.

Parte del problema radica en el desconocimiento de los colonos respecto a las características de las tierras ocupadas y la necesidad de avanzar sobre tierras cada vez más marginales, por ejemplo, de pendientes más pronunciadas de lo recomendable para cultivos anuales. También, la falta de mercados alternativos accesibles, de recursos y técnicas apropiadas obligan a la especialización y a la monoproducción del algodón.

Las causas de la intensificación del uso de suelos son múltiples, entre las más importantes figuran: la reducción del área promedio de las superficies por fragmentación de las parcelas, la creciente orientación mercantil de las unidades productivas y el aumento del tamaño de la familia. Ante una situación de escacez de tierras disponibles, los pequeños productores se ven obligados a intensificar el uso del suelo, reduciendo el área en descanso, eliminando progresivamente las pequeñas reservas forestales —que como parches se extienden en el trasfondo de sus lotes—, especializándose en cultivos que generan ingresos monetarios e incrementando el uso de insumos agroquímicos, aunque de manera empírica y no siempre adecuada.

Sólo aparentemente, en las circunstancias actuales, un predio de 10 hectáreas parece ser suficiente para la estrategia agrícola del pequeño productor. Pero, es al interior de la categoría de lotes agrícolas de 10 o menos hectáreas que los problemas de degradación del suelo son visibles, aunque no estén inventariados, ni existan estudios confiables al respecto.

No es casual que el Estatuto Agrario establezca un mínimo de 20 hectáreas que, por razones políticas y de política agrícola, no se cumple ni se reclama. En un ecosistema subtropical, una parcela menor no permite un uso racional y sostenible de los suelos.

Debido a la fragilidad del ecosistema de bosques y montes subtropicales, una manera tradicional de garantizar la conservación de los mismos es, por ejemplo, el descanso de los suelos. La práctica del barbecho es utilizada por los campesinos para fines de su refertilización natural, pero en un contexto de escacez relativa, el tiempo de barbecho se acorta considerablemente y, termina perdiendo su función original.

Así pues, todo sistema agrícola constituye una forma determinada de organización social, es decir, de relaciones sociales que producen determinadas opciones tecnológicas de relacionamiento con el medio ambiente. En un medio dónde predominan los suelos frágiles y de potencialidad agrícola limitada, la técnica del barbecho y la asociación de cultivos conduce a lo que se denomina un ecosistema generalizado, a diferencia de un sistema especializado. En el terreno se pueden observar ambas tendencias en el mismo seno del campesinado.

En las circunstancias actuales, dado el bajo uso de insumos y la escacez relativa de tierra, la combinación de una agricultura comercial con la de autoconsumo es la alternativa más racional. Pero, esta combinación no es siempre equilibrada. En las áreas de frontera agrícola, la utilización de instrumentos mecánicos como la motosierra ha acelerado el ritmo de deforestación, y la necesidad de ingresos monetarios obliga a adoptar un sistema especializado de dos o tres cultivos que se combinan con la producción del carbón para consumo urbano e industrial.

La comprensión del fenómeno del deterioro ecológico y la búsqueda de alternativas al mismo, no significa excluir la alternativa intensificadora. El reto radica en diseñar y experimentar modalidades intensivas de uso del suelo que no conduzcan a una inevitable e irreversible dinámica de degradación. En ese sentido, interpretar la diversidad de estrategias productivas y sus consecuencias en el manejo de los recursos naturales, constituye un tema de estudio previo a la formulación de proyectos de control ambiental. Estos proyectos no pueden reducirse a componentes estrictamente ecológicos.

Dadas las condiciones actuales en que opera la economía campesina, pareciera ser que lo más conveniente es una opción intensificadora pero en diversificación. Para ello, deben diseñarse programas específicos de investigación y difusión de cultivos, cuya asociación permita un uso racional de los suelos, cuya demanda real y potencial pueda incrementarse y que permitan a la vez mejorar los niveles de autoabastecimiento y de nutrición —por ejemplo, leguminosas, forrajes, cereales, carne y productos lácteos.

El proceso de intensificación se convertirá en sinónimo de incremento de degradación del suelo si no se introducen cambios tecnológicos profundos de manera a recuperar los suelos. Se trata de cambios tecnológicos que, en cierta medida, forman parte del acervo cultural campesino aunque muchas veces, han caído en el desuso o se han degradado con el transcurso del tiempo. También, se trata de técnicas intensivas en mano de obra pero que requieren de apoyos técnicos y crediticios adecuados —curvas de nivel en suelos de pendiente, combinación de actividades agrícolas y ganaderas en pequeña escala, introducción de forrajes y, alternancia de cultivos, control biológico de plagas y agricultura orgánica. De no ser así, correremos la misma suerte de la región amazónica, dónde, por lo menos en el lado peruano, se estima que sólo un 20% de las superficies deforestadas tendrán un uso agrícola o pecuario efectivo y el 80% restante se encontrará, con el tiempo, abandonado o en descanso (Bedoya Garland, 1989).

En base a la experiencia previa en manejo de suelos, el Estado está llamado a jugar un papel clave de manera a evitar que el proceso que conduce a un nueva modalidad de agricultura itinerante se repita. Consolidar las nuevas colonias será siem-

pre un simple slogan si la dimensión ambiental no se incluye en los planes y programas de desarrollo rural y, si no se encuentran los mecanismos apropiados para que los pequeños productores encaren su permanencia como factible, deseable y rentable.

Por de pronto, el Gobierno ha sido incapaz de establecer pautas mínimas de previsión en los nuevos asentamientos. Las áreas de reforma agraria no pueden ser planificadas en base al sólo propósito de ubicar al mayor número de solicitantes en el menor espacio posible. De no revertirse esta tendencia, la nueva política agraria seguirá reproduciendo la concepción y los fracasos de políticas pasadas. Por ejemplo, seguirá reproduciéndose la criticada "cuadriculación" del terreno, sin tener en cuenta características agrológicas específicas. Para el caso de los nuevos asentamientos, que constituyen áreas privilegiadas de ordenamiento racional del terreno, se justifica, por ejemplo, rescatar y actualizar la legislación forestal que estipula dejar, al menos, un cuarto de toda propiedad superior a 20 hectáreas como reserva forestal. Esta reserva forestal puede ser compacta, de manejo colectivo e inalienable, siguiendo la antigua y casi perdida tradición de los campos comunales y, su degradación frenada a través de programas de reforestación comunitarios y de rescate de especies nativas.

IV. Nuevas opciones de políticas de desarrollo rural

La lógica de esta estrategia de desarrollo alternativo y el modo como puede servir para identificar programas de desarrollo rural o estrategias de inversiones socialmente productivas, que priorizen la revalorización de la economía campesina, combatiendo al mismo tiempo la pobreza rural, es sintetizada en el siguiente cuadro donde, teniendo presente los desafíos de la coyuntura actual, se resume y, en cierto modo, se combinan propuestas neoliberales y neoestructurales (Bitar, 1988; De Janvry, 1989).

En el caso de una economía con desequilibrios en aumento y con distorsiones estructurales, la adopción de una perspectiva liberal a ultranza también puede aumentar las insuficiencias y desfases del actual proceso. Además, se reconoce la trascendencia que tienen los factores políticos e institucionales en el desenvolvimiento de la economía, en los necesarios cambios a la estructura productiva, en la atenuación de los riesgos de la inserción del país en la economía regional y mundial, en el combate a los excesos de la burocratización y en la búsqueda de una mayor participación ciudadana y de los pequeños productores agrícolas.

Por ello, en esta estrategia de desarrollo se privilegia el mediano plazo y se asigna al sector público, un papel trascendente en la materialización de las políticas, en tanto gestor, promotor o receptor de iniciativas y, valga la insistencia, teniendo en cuenta que la opción por ajustes estructurales no puede materializarse a través de mecanismos privados o de mercado exclusivamente. La dirección del proceso de desarrollo exige combinar instrumentos dirigidos y otros de mercado, dónde las inversiones y los esfuerzos tanto públicos como privados se complementen, en función de prioridades previamente identificadas y debidamente fundamentadas.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE

OFERTA

Macroeconomía y Política > Ajustes Estructurales Programados

* Reformas Institucionales y Descentralización Administrativa.
* Reforma Financiera, Fiscal y Tributaria.
* Reforma Constitucional y del Estatuto Agrario.

Intervención Estatal selectiva y planificada.
Revalorización de la tasa de cambio.
Control de la inflación.
Redistribución de recursos, ingresos y oportunidades.

Política Agrícola

* Reducción del sesgo antiagricultura en base a prioridades presupuestarias para inversiones sociales en el campo e inversiones productivas en la agricultura.
* Incremento de la eficiencia y transparencia en la administración del sector público.
* Reformulación de las políticas de crédito y de investigación y difusión de tecnologías agrícolas.
* Reorientación de la cooperación internacional en base a prioridades específicas en inversiones sociales productivas.

DEMANDA

Exportaciones + Substitución de importaciones en base a la competitividad auténtica.

* Exportaciones tradicionales y no tradicionales con mayor valor agregado.
* Identificación de nuevos mercados y fortalecimiento del comercio interno y regional.
* Reducción de las brechas en el consumo y en los niveles de nutrición entre campo y ciudad.

Creación de una efectiva demanda doméstica.

* Ampliación del mercado interno incrementando los ingresos de los pequeños productores.

Creación de empleos en la agricultura.

* Técnicas intensivas en mano de obra y de bajo componente importado.
* Diversificación Productiva combinando agricultura/ganadería/manejo de recursos forestales.
* Racionalización de los mercados de trabajo y productos.

Empleo no agrícola en el sector rural

* Ampliación y fortalecimiento de los vínculos entre agricultura y agroindustrias, servicios, transporte.

>>>>>> Políticas de Desarrollo Rural

---

* Reducción del sesgo anticampesino en las políticas públicas yen el funcionamiento de los mercados.
* Acceso a Recursos: reforma agraria y planificación de asentamientos.
* Reorientación del gasto público, del crédito y de la investigación agropecuaria/forestal priorizando las necesidades de los pequeños productores y de sus familias: mayor productividad, diversificación productiva y necesidades básicas.
* Fortalecimiento de los municipios y desarrollo comunitario y regional.

Creación del contexto jurídico/político apropiado para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Reducción de los conflictos agrarios y solución de reclamos legítimos a través de la concertación/negociación.

Regularización de tenencias precarias entre los pequeños productores.

Identificación de ecosistemas y unidades administrativas de planificación económica y gestión social a nivel regional.

Políticas diferenciadas para nuevos y antiguos asentamientos, teniendo presente las diferentes estrategias reproductivas de los pequeños productores y la preservación del medio ambiente.

>>> Nuevo papel de la agricultura en el desarrollo

---

1. mercado interno + mercado externo
2. generación de divisas y consumo interno
3. creación de empleo y retención de la población en el campo
4. generación de demanda efectiva para otros sectores

>>> Condiciones para asegurar el éxito

---

1. Reducción de la deuda externa.
2. Términos de intercambio externos e internos más favorables.
3. Cooperación internacional en base a prioridades nacionales.
4. Reorientación del consumo.

De este esbozo de lineamientos de políticas agrarias y agrícolas, sólo reforzaremos aquellos puntos o medidas que nos parecen prioritarios o, cuya adopción se presenta relativamente conflictiva.

Por el lado de la oferta:

1. Un tipo de cambio real más elevado y estable de manera a elevar el precio de los bienes agropecuarios exportables es un poderosos incentivo para modificar la actual composición de las exportaciones, así como, para la expansión del volumen y del valor de las mismas. Los términos del intercambio pueden beneficiarse con la reducción al proteccionismo comercial, agilizando y simplificando la comercialización de bienes de capital e insumos que no se producen en el país. En la medida que la tasa de interés y el precio de los bienes importados aumenta, los productores se orientarán hacia tecnologías y actividades que son más intensivas en trabajo y recursos naturales. Para que las inversiones respondan a las señales de los precios, la inflación, así como, la especulación deben ser controladas. Además, la reorientación de los patrones de consumo se impone en aras de un mayor equilibrio comercial y, como sustento de efectos redistributivos.

Pero también, una política cambiaria adecuada y la progresiva liberalización y racionalización del comercio sólo pueden ser efectivas si la demanda externa aumenta y se diversifica. Para esto, no bastan los acuerdos entre Gobiernos, sino además, la incursión en nuevos mercados y la promoción de exportaciones no tradicionales de manera a asegurar la expansión del comercio intraregional.

Para lograr una mayor competitividad en mercados regionales e internacionales, son necesarios tanto los apoyos selectivos —créditos y asistencia técnica— como la reestructuración de los canales de comercialización. La reducción de la intermediación comercial significa nexos más directos entre productores y consumidores, mercados más transparentes de manera a incentivar la diversificación, la intensificación y el aumento de la calidad de los productos agrícolas.

2. Incrementar la productividad en la agricultura a través de la identificación, puesta a prueba y difusión de cambios tecnológicos intensivos en trabajo, que permitan ahorrar tierra, respaldados por inversiones en recuperación de suelos, infraestructura y bienes públicos como, por ejemplo, caminos troncales, vecinales, electrificación rural, agua potable.

Dada la tendencia hacia la austeridad en el gasto público —uno de los componentes básicos de toda política estabilizadora—, estas inversiones requieren otorgar una prioridad explícita al sector rural en la asignación intersectorial del presupuesto de la nación y aumentar la eficiencia en la administración de los fondos públicos.

3. La reactivación agrícola debe ir complementada por la reactivación de la producción campesina, en particular. La experiencia de otros paises latinoamericanos ha demostrado que existe un segmento campesino, con potencial productivo y acceso relativo a recursos, que puede lograr un mejor autoabastecimiento y participación en los mercados, siempre y cuando se proceda a:

3.1 Eliminar el sesgo anticampesino en el seno de las instituciones públicas y en el funcionamiento de los mercados en los que participa el campesinado.

Se trata de revertir prioridades puesto que, hasta el presente, han sido las empresas agropecuarias las principales beneficiadas en materia de asignación de cré-

ditos, tecnología, información, infraestructura y acceso a bienes y servicios públicos y, por lo mismo, dichas empresas pueden ahora valerse de sus propios esfuerzos y recursos, y depender de la banca privada en materia de financiamiento.

3.2 Superar las barreras legales y políticas a la organización de los pequeños productores.

De otro modo, los mercados continuaran discriminando a productores campesinos dispersos y con escaso poder de negociación, al no contar con facilidades e infraestructura que les permitan, por ejemplo, controlar sus propios canales de comercialización.

Las formas jurídico/administrativas de organización campesina son actualmente varias: comisiones vecinales, comités de agricultores, precooperativas, cooperativas y sociedades de capacidad restringida. Sin embargo, la gran mayoría de las organizaciones sigue siendo de tipo informal, es decir, no poseen personería jurídica o la misma no tiene reconocimiento oficial, en particular, por parte de las instituciones de crédito. Y, si por un lado se sigue desconociendo las iniciativas campesinas en materia de organización, el discurso oficial sostiene la "superioridad" de la forma cooperativa, frecuente entre medianos empresarios agrícolas. Sin embargo, por sus requisitos financieros y administrativos, la actual legislación sobre cooperativas sigue siendo inadecuada a las posibilidades reales de asociación campesina. Por ello, es necesario que las instituciones públicas, revisen sus posturas y agilizen sus procedimientos, de manera a facilitar la necesaria transferencia de recursos y relacionamiento, sobre la base de una voluntad definida en la promoción de organizaciones participativas, horizontales, que apunten a la autonomía y transparencia administrativas y al relacionamiento directo con organismos públicos y privados en defensa de sus intereses y de la gestión colectiva de recursos vitales.

3.3 Concebir al desarrollo rural como una inversión social productiva y no simplemente como un programa de ayuda, asistencia o bienestar social compensatorio.

Los programas específicos orientados a mejorar e incrementar la producción campesina deben diseñarse sobre la base de la previa identificación de los principales cuellos de botella que impiden el aumento de la productividad y de la competitividad campesina. Es fundamental que los campesinos mantengan, pero también, amplien y diversifiquen su participación en el mercado interno y externo para poder beneficiarse del crecimiento agrícola.

El crecimiento futuro de la producción agrícola exigirá cambios de fondo en las prioridades y en la orientación de las inversiones públicas. Dado el grado de concentración de la propiedad y el potencial margen de tierras aptas para la agricultura, es probable que la expansión del área cultivada continúe siendo una fuente de crecimiento agrícola. Pero, el aumento de rendimientos constituirá en el futuro un elemento clave de expansión agrícola. Esta expansión vertical exige sobre todo, una reorientación de las políticas crediticias y de investigación agrícolas de manera a adecuarlas a las características diferenciadas de los pequeños productores tanto en los antiguos como en los nuevos asentamientos.

3.4 Promover el rescate, la readecuación o la innovación en materia de tecnologías tradicionales.

Contrariamente a lo que se supone, el campesinado no es indiferente a la adopción de nuevas tecnologías, lo que ocurre es que los fracasos son la norma cuando las mismas son inadecuadas.

Existe una gran carencia en tecnologías adecuadas a las necesidades y posibilidades de la agricultura campesina, que incorporen los conocimientos y experiencias que los campesinos tienen de sus sistemas de cultivo y que a su vez incluyan pautas alternativas de relacionamiento con los ecosistemas que integran. Por lo que, no se trata forzosamente de inventar nuevas tecnologías, sino más bien de experimentar y adaptar tecnologías previamente utilizadas, aquí o en otros paises, en condiciones agrológicas similares y apropiadas a las características de un contexto donde el trabajo es un recurso abundante y barato, mientras que, el capital o, simplemente, el dinero es escaso y costoso.

3.5 Reorientar los ámbitos de la cooperación internacional.

El papel de la cooperación internacional es otro elemento de suma importancia, dado que en la actualidad muy poco o casi nada se haría sin la misma. Dicha cooperación, que reviste diferentes formas y procedimientos, ha jugado un papel clave, por ejemplo, en materia de investigación agrícola y de formación de cuadros técnicos; pero también, directa o indirectamente, ha sustentado la corrupción y la ineficacia institucionales, que aún están lejos de ser superadas.

Lo cierto es que, las modalidades y los términos de la cooperación internacional han ido evolucionando a través del tiempo, pero la misma mantiene un sesgo ya sea modernizante, proselitista o asistencialista y, tiende a concentrarse en aquellas zonas que por sus características agrológicas las hace más atractivas a las inversiones empresariales. Evidentemente, hay excepciones a la regla pero, en términos generales, esta situación no favorece al campesinado. Así, por ejemplo, mientras que los japoneses invierten sus esfuerzos con sus congéneres y los del Cuerpo de Paz asisten en lo que pueden, los financiamientos otorgados por el Banco Mundial o el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, a través del Banco Nacional de Fomento, han ido a parar a manos de no campesinos (FIDA, 1991). Dicha cooperación tiende a reforzar las desigualdades existentes en el seno de la sociedad rural pero, por lo mismo, es susceptible de ser reorientada en función de prioridades asumidas como tal por la contraparte nacional.

3.6 Superar los conflictos por la tierra y regularizar la situación de las tenencias precarias.

La política agraria deberá priorizar dos ejes de acción. Por un lado, los conflictos agrarios deberán ser resueltos sobre la base de la negociación, teniendo presente las carencias y limitaciones de la actual legislación agraria. Tanto la compra directa como la tramitación de las expropiaciones seguirán su curso, regido por la demanda efectiva por tierras, proveniente de sectores campesinos que logren un mínimo de organización para proceder al reclamo y correspondiente tramitación agraria. Pero, esta necesaria tramitación agraria deberá en el futuro ser encarada sobre la base de reformas de fondo en la legislación agraria y en la administración de la justicia.

Por otro lado, en relación a las áreas de antiguos asentamientos, corresponde proceder a una rápida regularización de las tenencias precarias. El congelamiento de los precios de las tierras del fisco —patrimonio del IBR — bajo control campesino, es una medida que puede ser adoptada, prolongada —por ejemplo, hasta 1993— y debidamente publicitada para que los campesinos ocupantes de hecho puedan acceder a la titularidad de sus lotes, a un precio razonable. La precariedad de las tenencias es producto de años de inercia y corrupción institucional pero, puede ser enfrentada en lo inmediato. Para ello, se requiere que el IBR descentralice y simplifique el sistema de solicitudes y pagos correspondientes, utilizando ventanillas de bancos públicos y priva-

dos en l· · agencias regionales; reforzando el equipo de técnicos agrimensores para deslindes y remensuras en cada agencia distrital y, promoviendo el relacionamiento directo con organizaciones locales y regionales.

Por el lado de la demanda:

Una oferta agrícola acrecentada debe acompañarse simultáneamente del incremento de la demanda efectiva. La expansión del mercado interno depende del dinamismo de toda la economía pero, también, de los ingresos generados en el propio sector rural, que en nuestro caso comprende a la mayoría de la población y, donde se encuentran las mayores brechas de consumo y de nutrición.

Una política que apunte simultáneamente a la generación de empleos e ingresos de los productores campesinos y a la expansión del mercado para productos campesinos, debe basarse en programas que contribuyan a:

1. Generar empleos en la agricultura, eliminando la distorsión de precios y los subsidios crediticios que inducen a la adopción de tecnologías intensivas en capital — que ahorran trabajo—, o a la expansión de la ganadería extensiva, todo ello a costa de cultivos intensivos en trabajo y al precio de una deforestación galopante.

Esta generación de empleos debe a su vez basarse en:

1.1 Un mayor acceso a tierras no marginales a través del reparto de tierras y asentamientos planificados que respeten las características agrológicas de la zona — asentamientos agroforestales o agroganaderos.

1.2 Un acceso renovado a las tierras en las áreas de viejos asentamientos a través de la recuperación de suelos desgastados, la diversificación productiva y la reforestación selectiva. La dimensión ambiental propiamente dicha, puede ser implementada, en gran medida, a través de fondos no reembolsables y de un sistema crediticio eficiente y diversificado, orientado hacia los pequeños productores campesinos.

1.3 Fuentes adicionales de empleo en actividades prediales complementarias a la agricultura, tales como, producción animal, procesamiento de productos agropecuarios, artesanías y comercio local/regional.

Este componente es particularmente apropiado para el caso de hogares rurales con limitado acceso a la tierra, minifundios que deben compensar la escasez de recursos productivos multiplicando actividades y fuentes de ingreso en sus estrategias de sobrevivencia, así como, en hogares rurales con acceso relativo a recursos pero con fuerza de trabajo familiar subutilizada.

1.4 Empleos extraprediales en las áreas rurales incentivando la creación de pequeñas agroindustrias relacionadas con la producción agropecuaria y forestal y la disponibilidad de energía y materias primas.

Este componente debería estar diseñado para absorver en particular la capacidad ociosa de los jóvenes y requiere de programas de capacitación y orientación específicos.

2. El aumento de la productividad del trabajo generará ingresos en la agricultura que puede servir para activar otros sectores económicos a través de los efectos multiplicadores, en cadena, producto de una mayor demanda en insumos y servicios, así como, el procesamiento y transformación de alimentos y materias primas.

Muchas de estas pequeñas o medianas industrias pueden localizarse en las áreas rurales y organizarse en pequeñas empresas familiares o asociativas a nivel de los pueblos y ciudades del interior. A su vez, esto requiere de la identificación de oportunidades de inversión, información sobre mercados, asistencia técnica, capacitación en administración, contabilidad, y créditos blandos para el desarrollo rural.

La diferenciación existente en el seno de la economía campesina obliga al diseño de políticas y programas que se adecuen a la diversidad de estrategias de reproducción campesinas; de ahí que, según la región puedan incentivarse programas de generación de empleo en actividades productivas, tanto prediales como extraprediales. Aquí corresponde tener en cuenta las necesidades de las familias —en particular, de las mujeres y los jóvenes, así como, las posibilidades diferenciadas de los ecosistemas y regiones y de acceso a mercados.

Los programas de desarrollo rural deben ser diseñados para experimentar con diferentes alternativas en función de los reclamos y necesidades locales y de las oportunidades que ofrece el mercado. Esto significa que el diseño, pero sobre todo el seguimiento y evaluación se refuercen. La experiencia previa de las ONGs es rescatable y puede ser reproducida a través de la coordinación con organismos públicos y la cooperación internacional.

También hay que tener en cuenta que los programas diferenciados de empleo no pueden reducirse a procesos individuales, a nivel de unidades de producción aisladas —lo que además elevaría tremendamente sus costos—, sino que debe orientarse a transformaciones dinámicas a nivel de la sociedad rural. De ahí que, la unidad mínima de planificación y acción debe ser la comunidad, llámese compañía, colonia, asentamiento inserta en una microregión de características agroecológicas similares. A su vez, las acciones en dichas unidades se podrían coordinar a nivel de los municipios y, a través de las organizaciones campesinas.

Del mismo modo como los programas de desarrollo rural no pueden estar desligados de la política global de desarrollo, no es posible esperar cambios en la sociedad rural modificando sólo algunos aspectos de la realidad agraria. Por ejemplo, de nada servirá facilitar el acceso al crédito formal a los pequeños productores si, al mismo tiempo, no se modifican las relaciones existentes entre el sector campesino y el sector agroindustrial y comercial y, si no se propicia una efectiva política de apoyos y seguimiento técnico adecuado a las condiciones de producción campesinas. Todo ello, con el propósito de facilitar una mayor retención y reinversión de los excedentes campesinos al interior del propio sector.

V. Reflexión final

A modo de conclusión, retomamos aquí los postulados básicos de la nueva propuesta de políticas que a nivel macroeconómico prioriza la agricultura y a nivel sectorial, el desarrollo rural sobre la base de políticas diferenciadas, dónde las condiciones de producción y de vida de los productores campesinos sean reconocidas como paso previo para la eliminación de las trabas que actualmente condicionan su desenvolvimiento y creatividad.

Estas políticas deberán partir del reconocimiento de las características y dinámicas propias de la economía campesina, de la sociedad rural en la que los pequeños

productores interactúan y, de su vinculación con la sociedad y la economía global. Es sólo a partir de este re-conocimiento profundo que se podrá buscar modificar algunas de las relaciones que limitan el desenvolvimiento y creatividad de los pequeños productores, eliminando el sesgo —antiagrarista, antiagricultura y anticampesino— de las políticas pasadas.

Nuevamente se insiste en que el desarrollo rural es, ante todo, un proceso socioeconómico y político, y no exclusivamente un conjunto de políticas, programas y proyectos. Estos son los instrumentos que orientan el proceso y en tanto tales, forman parte de una propuesta global, que hemos intentado explicitar a lo largo del trabajo. Esta propuesta significa determinadas opciones, tanto específicas y globales. Además, la formulación e implementación de las respectivas políticas y programas implica, la erradicación de todo tipo de relacionamiento paternalista o clientelar, es decir, implica tener en cuenta el punto de vista de los campesinos y sus organizaciones.

Por último, suponer que los campesinos, por sí solos encontrarán la solución a sus problemas y a la crisis societal en la que están inmersos, no deja de ser una expresión de buenas intenciones, pero ingenua. La modificación de la situación campesina requiere de transformaciones sustanciales en el contexto socioeconómico, político e institucional, incluso en el internacional. Por lo tanto, esta nueva opción de desarrollo rural es una tarea colectiva.

Notas

1/ Estos porcentajes son elevados en comparación a otros paises de América Latina y, podrían elevarse aún más si las estadísticas captaran debidamente la actividad económica de las mujeres del campo que, no está por demás decirlo, sigue siendo muy importante.

2/ Si se rastrea el origen de los principales cultivos de exportación, es posible tener un mapa de los diferentes frentes de colonización que con el correr de los años se superponen, se enfrentan o se dispersan. En 1990, el 80% de la producción de soja se origina en los departamentos fronterizos del Alto Paraná e Itapúa, con condiciones climáticas y de suelo similares a las del Estado de Paraná (Brasil), y los más favorecidos por la extensión de rutas asfaltadas, lo que permite una transferencia directa de tecnología. Por su parte, la producción del algodón se presenta más dispersa, el 77% proviene de 6 departamentos, siendo los principales productores, en orden de prioridad, Caaguazú y San Pedro (41%), seguidos de Alto Paraná e Itapúa (24%), y por, último, Paraguarí y Concepción (12%).

3/ De acuerdo al Estatuto Agrario, Ley 854, Art.4., se considera latifundio "todo inmueble de más de 10.000 hectáreas, ubicado en la región oriental o de más de 20.000 hectáreas en la región occidental, que no esté racionalmente explotado".

4/ El Estatuto Agrario vigente no prohibe otorgar tierras a no campesinos, también incluye a extranjeros y basta la "promesa formal" de dedicarse a las labores agropecuarias para ser sujeto de reforma agraria (Art.14). Por otra parte, los límites mínimos y máximos de las adjudicaciones varían según el tipo de lote: lotes ganaderos en la región oriental, 300-1500 has.; lotes ganaderos en la región occidental, 1500-8000 has.; lotes agrícolas-granjeros, 20-100 has.; lotes agrícolas-forestales, 50-100 has.(Arts.50 y 66).

5/ De acuerdo a las estadísticas del IBR, entre 1963 y 1981, y en la región oriental exclusivamente, fueron creadas 402 colonias, y adjudicados 71.664 lotes, abarcando una superficie de 1.6 millones de hectáreas (Duarte, 1987). Esto significa que, en su periodo más dinámico, la colonización pública afectó, en principio, al 10% de la superficie total de la región oriental e involucró,

aproximadamente al 16% de la población activa agrícola. Dado que en las colonias oficiales, no todas las tierras fueron a parar a manos de campesinos, el resultado puede ser aún menor.

Por otra parte, entre 1963 y 1977, la colonización privada abarcó 1.1 millones de hectáreas, 81% de las cuales correspondían a los departamentos fronterizos de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Canendiyú (García, 1982).

6/ Actualmente, la baja cotización del dólar es atribuida a la afluencia de divisas cuyo origen se "desconoce" y a la contratación de prestamos externos por parte de los agroexportadores. Por el lado de la demanda, la intervención del Banco Central del Paraguay encuentra su límite en la acumulación de reservas en divisas debido al estancamiento de las renegociaciones sobre el pago de los servicios de la deuda externa.

7/ A modo de ejemplo, se estima que el porcentaje de la población beneficiada con energía eléctrica aumentó de 31 a 52% entre 1981 y 1989 (CEPAL, 1990). Indudablemente hay logros pero, para que el consumo rural —contabilizado desde 1985— aumente se requiere de una política diferenciada que facilite el tendido de redes en las compañías y colonias del interior. Sólo así se podría visualizar la expansión agroindustrial de manera diferente.

8/ Paraguay, la Suiza de América, es uno de los pocos paises que no cuentan con impuestos directos, del tipo renta personal y los impuestos inmobiliarios se rigen por el valor fiscal, de ahí que la tierra siga siendo barata en comparación a paises vecinos como el Brasil.

9/ Entre 1989 y 1990, la deforestación alcanzó las 500 mil hectáreas, triplicando el nivel, considerado crítico, de los años anteriores (Análisis del Mes, Anuario 1990, BASE/ECTA). De acuerdo a las conclusiones de las II Jornadas para el Desarrollo Forestal Paraguayo, en los últimos años existe una alarmante deforestación con un promedio de 672 mil has./año, siendo en la Región Oriental de 112 mil has. y en la Región Occidental de 560 mil has. Sin embargo, la necesidad de madera para las industrias y las necesidades energéticas de la población no superan el 30% del total deforestado en el país. (Boletín de Prensa, Naciones Unidas, abril de 1991).

10/ Es en este tipo de argumentación que podemos encontrar la explicación del porqué se sigue cultivando algodón o mandioca, aún cuando el trabajo "ya no rinde". Situación que encuentra su límite en el desgaste físico y la pobreza de los pequeños productores.

Anexo

Cuadro I

COMPOSICION PORCENTUAL DEL PIB			
	1970*	1980	1989
Bienes			
Agricultura	32.1	29.5	32.1
Minería	0.1	0.4	0.5
Industria	16.7	16.5	15.0
Construcción	2.8	6.1	5.1
Servicios Básicos	5.0	6.5	7.7
Otros Servicios	43.3	41.0	39.6
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: *BCP, Cuentas Nacionales en Baer y Birch, (1984) y, CEPAL. 1990

Cuadro II

EXPORTACIONES DE BIENES REGISTRADOS POR COMPOSICION PORCENTUAL			
	1970	1980	1989
Principales Exportaciones Tradicionales:	**69.9**	**42.5**	**29.1**
Productos Pecuarios	26.6	1.4	11.9
Madera	20.3	21.4	3.2
Aceite	14.0	5.5	4.1
Tabaco	9.0	3.3	0.2
Quebracho	n.d.	1.4	0.7
Principales Exportaciones No Tradicionales:	**10.1**	**57.5**	**70.9**
Fibras de Algodón	6.2	34.1	30.1
Semillas de Soja	n.d	13.6	38.0
Tortas y Expellers	3.9	7.1	2.4
Frutas y Legumbres	n.d	2.7	0.4
Otros	20.0	9.5	9.1

Fuente: CEPAL, (1983 y 1990).

Cuadro III

PRECIO REAL PROMEDIO DE TIERRAS Indices (1970=100)*			
Año	Agrícolas	Ganaderas	Forestales
1975	202.9	289.2	180.0
1980	452.6	523.7	384.6
1985	317.9	392.3	235.1

* Los precio nominales fueron deflactados por el índice de precios al consumidor cuyo año base es 1980.

Fuente: CEPAL, (1988).

Cuadro IVa

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS 1970/1990

	Area Cosechada (miles de hectáreas)			Tasa Promedio de Crecimiento Anual		Proporción de la Participación Campesina*
	1970	1980	1990	70/80	80/90	
Agricultura Campesina:						
Algodón	47	258	509	19	7	67
Caña	41	41	47	-	1	57
Batata	9	14	11	5	-3	74
Habilla	4	16	9	15	-6	71
Mandioca	127	136	240	1	6	77
Maíz	187	377	518	7	3	60
Maní	22	30	38	3	2	74
Poroto	55	80	46	4	-5	60
Agricultura Empresarial:						
Arroz**	23	10	16	-8	5	-
Soja	40	357	900	25	10	10
Trigo	34	47	226	3	17	-

* Informe FIDA, estimaciones de la MEP sobre datos del MAG.

** Arroz de riego exclusivamente.

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Ganadería (1989-1990).

Cuadro IVb

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS 1970/1990

	Area Cosechada (miles de kilos)			Tasa Promedio de Crecimiento Anual
	1970	1980	1990	80/90
Agricultura Campesina:				
Algodón	40	228	643	11
Caña	1415	1446	2256	16
Batata	99	112	85	-7
Habilla	2	13	8	-5
Mandioca	1782	2050	3550	6
Maíz	259	585	1139	7
Maní	17	26	41	5
Poroto	35	58	39	-4
Agricultura Empresarial:				
Arroz**	45	23	57	10
Soja	52	574	1795	12
Trigo	31	43	370	22

**Arroz de riego exclusivamente.

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Ganadería, (1989-1990)

Cuadro Va

PRECIOS REALES AL PRODUCTOR DE LOS PRINCIPALES RUBROS AGRICOLAS*
Indices 1980 = 100

	1983	1985	1987	1989
Algodón	106.8	93.7	131.2	131.7
Batata	56.9	79.0	66.9	107.7
Caña	72.4	71.3	89.9	114.5
Maíz	243.3	121.2	104.9	182.5
Mandioca	55.7	59.2	64.7	69.9
Arroz	146.4	121.1	86.5	105.3
Soja	114.3	129.0	122.6	190.3
Trigo	116.4	108.2	98.1	92.8

*Se calcularon deflactando los precios nominales por el índice de precios al consumidor, cuyo año base es 1980.

Fuente: CEPA, (1990).

Cuadro Vb

EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES* EXTERNOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION
Indice 1980 = 100

	1983	1985	1987	1989
Algodón a	100.2	75.4	73.4	58.6
Semillas de Soja b	106.0	87.4	56.6	67.6
Madera c	92.5	89.3	97.8	86.5

*los precios nominales fueron deflactados por los precios de exportación de los paises industrializados.

a. tipo medio mexicano, cif, Norte de Europa.
b. EU No.2, color amarillo, cif, Rotterdam.
c. Tropical precio al por mayor, Reino Unido.

Fuente: CEPAL, (1990).

Cuadro VI

EVOLUCION DEL PIB TOTAL, DEL PIB AGROPECUARIO y DEL PIB POR HABITANTE A PRECIOS DE MERCADO DE. 1980
Tasas de Crecimiento

Año	PIB Total	PIB Agropecuario	PIB por habitante
1975-1980*	10.6	6.1	
1981	8.8	10.1	5.4
1982	-0.8	0.4	-4.0
1983	-3.0	-2.4	-6.0
1984	3.2	5.9	0.0
1985	4.0	4.6	0.9
1986	-0.3	-6.0	-3.3
1987	4.5	7.0	1.4
1988	6.7	12.1	3.6
1989	6.1	7.7	3.1

Fuentes: *UNCTAD, (1988).

CEPAL, (1986, 1988, 1990).

Cuadro VII

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Indice 1980 = 100 1980	Composición Porcentual 1989	
OFERTA GLOBAL	**137.0**	**120.7**	**124.5**
PIB a precio de mercado	132.7	100.0	100.0
Importaciones	157.7	20.7	24.5
DEMANDA GLOBAL	**137.0**	**120.7**	**124.5**
Demanda Interna	122.3	106.8	98.1
Inv.Bruta Interna	84.8	28.8	18.4
(Pública)	69.0	4.6	2.4
(Privada)	83.5	22.6	14.2
Consumo Total	136.1	78.0	80.0
Exportaciones	250.1	13.9	26.2

Fuente: CEPAL, 1990. Sobre la base de cifras oficiales y FMI.

Cuadro VIII

UTILIZACION DE TIERRAS (miles de hectáreas)								
							Incremento	
	1971	%	1981	%	1990	%	71/81	81/90
Agricultura	953	2	2761	7	4390*	11	190	59
Ganadería	14849	37	17897	44	20021	49	20	12
Forestales	23929	59	19041	47	15130	37	-20	-21
Otras	944	2	976	2	1134	3		

* Incluye pastos implantados (3%)

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, (1986-1991).

VI. Referencias bibliográficas

Alvarez, Luis A. Prioridades nacionales en aspectos de producción y productividad del sector agropecuario y forestal en el Paraguay, MAG, Asunción, 1976.

Arditi, Benjamín "La politicidad" de la crisis y la cuestión democrática. Poder político, economía y sociedad en el Paraguay", en Fernando Calderón y Mario dos Santos (comps.), Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

Arditi, Benjamin "Recesión y estancamiento: La economía paraguaya durante el periodo Post-"Boom" (1981-1986)", CDE, Asunción, 1987.

Atkins, Fiona "Land reform: A failure of neoclassical theorization?", en World Development, Vol.16, No.8, 1988.

Baer, Werner y M. Birch "Expansión of the economic frontier: Paraguayan growth in the 1970s", en World Development, Vol.12, No.8, 1984.

Banco Mundial Paraguay. Desarrollo regional en el este del Paraguay, Washington D.C., Diciembre 1978.

Banco Mundial Annual report, Washington D.C., 1975-1985.

Banco Mundial World development report, Oxford University Press, 1987 y 1988, New York.

BASE/ECTA "Política Agraria" en Análisis del Mes, varios números, Asunción, 1990 a 1991.

Bedoya Garland, Eduardo "Las estrategias productivas familiares y el deterioro ambiental en la Selva Alta", mimeo, CIPA-Lima, 1989.

Bitar, Sergio "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 34, Santiago, abril 1988.

Campos, D. /et al/. Estudio y evaluación intermedia de los proyectos de Caazapá y Eje Norte, ONCAP/IICA, Asunción, mayo, 1989.

CDR/MAG Plan de Emergencia, MAG, Asunción, 1990.

CEPAL Agricultura campesina en América Latina y el Caribe, Santiago, 1986.

CEPAL Estudio económico de América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1982 a 1990.

CEPAL Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990.

De Janvry, Alain y E. Sadoulet "Investment strategies to combat rural poverty: A proposal for Latin América", en World Development, vol 17, No.8, 1989.

Duarte, Genara. Algunas características de la migración interna en el Paraguay: Periodo 1977-1982, DGEC/UNFPA, Asunción, 1987.

DGyC Censo Nacional de Población y Vivienda, 1982, Vol 1 y 2, Asunción, 1986.

FAO Misión Interagencial sobre Políticas y Estrategias de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Naciones Unidas, Asunción, abril 1990.

FIDA Proyecto de organización del sistema de crédito agropecuario campesino en la región oriental- intermedia. Anexo VIII La reforma institucional del sistema de crédito campesino en el Paraguay, Naciones Unidas, Asunción, 1991.

Fogel, Ramón Movimientos campesinos en el Paraguay, CPES, Asunción, 1986.

Fogel, Ramón La cuestión agraria en el Paraguay. Apuntes para su estudio, CERI/F.Naumann, Asunción, 1989.

Franco, Carlos. "Participación y concertación en las políticas sociales", en Revista de la CEPAL No.37, Santiago, abril 1989.

Frutos, Juan M. De la reforma agraria al bienestar rural, IBR,Asunción, s/f.

García, Antonio. "El minifundio en el proceso agrario del Paraguay" en Economía del Paraguay Contemporáneo, Vol. 1, CPES, Asunción, 1984.

Ground, Richard "Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política", en Revista de la CEPAL, No. 33, Santiago, diciembre 1987.

Ground, Richard. "El auge y la recesión de la economía paraguaya, 1972-1983: El papel de la política económica interna", en Economía del Paraguay Contemporáneo, vol. 1, CPES, Asunción, 1984.

Heynig, Klaus. "Principales enfoques sobre economía campesina", en Revista de la CEPAL, Santiago, abril 1982.

IICA Políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Enfoques conceptuales y propuestas, Bogotá, mayo 1990.

Lacroix, Richard. Integrated rural development in Latin América, World Bank Staff Working Paper No. 716, Washington D.C., 1985.

Leon, Francisco. Paraguay. Aspectos sociopolíticos e institucionales del manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, mimeo, CEPAL, Santiago, 1988.

López Cordovez, L. "Crisis, políticas de ajuste y agricultura" en Revista de la Cepal, No.33, Santiago, diciembre 1987.

MAG Encuestas agropecuarias 1982-1985, DCEA, Asunción, 1986.

MAG Encuestas àgropecuarias 1986-1987, DCEA, Asunción, 1987.

MAG Estimación de la producción agropecuaria 1988-1989, DCEA, Asunción, 1989.

MAG Estimación de la producción agropecuaria 1989-1990, DCEA, Asunción, 1990.

Ocampos, Genoveva.. "Recent trends in agricultural growth and commercialization based on an export oriented strategy. A case study of Paraguay 1975-1985", mimeo, UNFPA/ Centre for Development Studies, Trivandrum, India, 1989.

Ocampos, Lorraine. Impacto del sector externo en la economía paraguaya de la década del 70: vigencia y continuidad de un cuestionado modelo de crecimiento, Banco Central del Paraguay, Asunción, noviembre, 1990.

Orlandi, Alberto. "Latin American commodity export: the case of cotton fibre", en CEPAL Review No. 22, Santiago, abril 1984.

Palau, Tomas y M.V. Heikel. Los campesinos, el Estado y los empresarios en la frontera agrícola, BASE/PISPAL, Asunción, 1987.

Rivarola, D. (comp.) Estado, campesinos y modernización agrícola, CPES, Asunción, 1982.

Ruttan, Vernon. "Institutional innovation and agricultural development" en World Development, Vol. 17, No.9, 1989.

Scherr, Sara J. "Agriculture in an export boom economy: A comparative analysis of policy and performance in Indonesia, México and Nigeria" en World Development, Vol 17, No.4, 1989.

STP/FNUAP/CDS/AID Población, desarrollo y medio ambiente. Informe final, Asunción, Paraguay, 1986.

STP Diagnóstico agropecuario y forestal, Asunción, mayo 1984.

STP Diagnóstico social global. Documento preliminar para el plan nacional de desarrollo económico y social 1985-1989, Asunción, octubre 1985.

STP/CONCODER Principios, Objetivos y Políticas para el Desarrollo Rural, STP, Asunción, julio 1989.

UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1987. Suplemment, United Nations (1988)

Warman, Arturo Ensayos sobre el campesinado en México, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

Zoomers, E.B. Rural development and survival strategies in Central Paraguay, CEDLA, Amsterdam, 1988.

Un Proyecto de Desarrollo Económico Alternativo

Lilia Molinier
Colectivo Interdisciplinario de Desarrollo (CIDE)

INTRODUCCION

La formulación de un proyecto de desarrollo económico alternativo es una tarea propiamente colectiva, por lo que ubicamos este esfuerzo individual como una sistematización, integración y reflexión sobre las referencias teóricas, metodológicas y empíricas sobre el tema, que serán lanzados al debate, en donde tomarán su mejor forma.

El trabajo se centra en el planteamiento del proceso económico global, desde un punto de vista histórico, estructural y crítico, para colocar como preocupación central la necesidad de una reorientación de la economía nacional en torno a la satisfacción de las necesidades sociales, como son la producción, el consumo, la formación de reservas y la acumulación social.

El planteamiento de esta reorientación general de la economía nacional, lo hacemos en la perspectiva del proyecto de construcción de la sociedad paraguaya sobre bases democráticas, proceso generado por la acumulación de luchas infructuosas, por los anhelos y las expectativas abiertas con la apertura de la transición política desde febrero de 1989.

La necesidad de realizar profundos cambios en la actividad económica del país, se corresponde así con las sentidas en el orden político, el jurídico, el cultural, las relaciones sociales internas e internacionales. Esos cambios, se basan a su vez en la posibilidad real de su organización y su planeación, de modo que la economía genere recursos para la postergada realización individual y colectiva de la población mayoritaria, en todos los órdenes señalados.

Estos planos de la realización individual y colectiva de la población tendrán que ser, a su vez, también adecuadamente orientados hacia el desarrollo de la función económica, pues ésta, aunque específica, es una tarea de la misma, en el contexto de su vida interna como de las relaciones externas.

La cuestión de su viabilidad y sus determinaciones en el momento histórico que vive nuestro país lo investigamos a partir de la conceptualización del proceso del crecimiento económico y de la historia de nuestro país. Entregamos en ese sentido una síntesis de los modelos de acumulación implantados, los cuales son periodizados y caracterizados.

1. Modelo de desarrollo o de acumulación.

La función económica de la sociedad (la producción, el consumo, el intercambio, la formación de reservas, el crecimiento) aparece históricamente determinada por la forma particular que adopta en sus presupuestos, su desenvolvimiento, fines y resultados, otorgandole éstos su carácter.

En la reproducción de carácter capitalista, la producción asume la forma de mercaderías y la acumulación, escalas ampliadas de crecimiento del capital, así como de su relación social básica. En el proceso histórico de su implantación y desenvolvimiento es posible distinguir modelos diferenciados de desarrollo, de acuerdo a la característica que adopta en cada período, en vista a la correlación de las fuerzas sociales que lo impulsan y el grado de desarrollo de las condiciones técnicas y materiales de su reproducción,(Spagnolo, 1984:28-30).

En América Latina, dada la hetereogeneidad estructural que esta región presenta -la cohexistencia de formas precapitalistas de producción- y la dependencia de los centros hegemónicos del capital, se plantea una articulación determinada entre la forma dominante y la subordinada de acumulación tanto en lo interno como en lo externo.(Valenzuela,1981:18)

No todo modelo de acumulación es de carácter capitalista. El crecimiento de los recursos productivos, también ocurre en los períodos anteriores a la implantación de esa forma de producción y acumulación. Sin embargo, es en ella en que se da una escala cada vez mayor de crecimiento, mediado por las crisis que su propio desarrollo genera, cuestión que plantea la necesidad de cambio de modelo. (Valenzuela, Spagnolo, obs. cits.)

A su vez, la forma socialista, tal como ha sido implantada en las últimas siete décadas, ha demostrado su capacidad de producción y reproducción a escala ampliada, a partir de condiciones sociales y técnicas diferentes, relacionadas con el cambio del orden social vigente en el capitalismo,(Kalecki,1968)

2. Modelo de desarrollo o acumulación en el Paraguay

En el caso de Paraguay, proponemos una periodización y caractización de los modelos de desarrollo o acumulación implantados hasta la actualidad que nos permita ubicar las diversas determinaciones y condicionantes establecidas a través de la vigencia

de las mismas, al plantear la probabilidad de un cambio en el modelo de acumulación actual.

En este sentido es que realizamos un estudio de los modelos de acumulación implantados en el país, cuya síntesis propositiva incluímos a continuación.

2.1 El régimen colonial, 1535-1811.

Durante este período la Provincia del Paraguay fue organizada como zona subsidiaria de los centros mineros vecinos, con base en una producción agrícola y la institución de la encomienda y el yaconato. La determinación de su mediterraneidad (1617) y la implantación de las Reducciones Jesuíticas en gran parte del territorio oriental en el siglo XVII-XVIII marcaron el carácter de este período, al establecerse un conflicto con el puerto de Buenos Aires, y el modelo de desarrollo alternativo y relativamente próspero en las reducciones, (1).

Marginada y condenada a la dependencia comercial del Puerto de Buenos Aires, la Provincia del Paraguay sufrió la competencia de las provincias vecinas de Mendoza, San Juan y Tucumán, las que al encontrarse en ruta directa a los centros mineros ofrecían sus productos a precios menores. El Brasil, a su vez, volcaba productos similares a la oferta paraguaya al puerto platense,(Lerman,1987:9)

Por otra parte, la absorción de los grupos indígenas por los Jesuítas, sus privilegios sobre las riquezas naturales y el comercio, y la prosperidad de las Misiones molestó a los comerciantes asuncenos, quienes fueron al enfrentamiento armado contra aquéllos,(2). Se quería lograr el fin de su monopolio; en lo político se expresó como la "defensa de la autonomía regional y de las libertades públicas" contra el absolutismo virreynal, (Lerman,1987:12)

La profundidad del conflicto con los jesuítas tiene relación con la modalidad de la reproducción social establecida en las reducciones, con su repercusión regional e imperial. La producción de las distintas provincias destinada al comercio regional de bienes agropecuarios, a medida que éste se desarrollaba en torno a la explotación minera, recurrió al sometimiento esclavista de los indígenas, mientras que las misiones jesuíticas basaban su fuerza productiva en la utilización de técnicas más avanzadas y en la organización social de los pueblos, que resultaba atractivo para los nativos. Un autor,(White,1975:103-104) aporta elementos en este sentido, por lo que nos permitimos introducir la extensa cita:

"Durante la administración de los Jesuítas, las Misiones escaparon a la severa pobreza que azotaba al Paraguay dependiente. Políticamente, también funcionaban como Estado tapón con obligaciones militares semejantes, (al de la Provincia frente al avance de la colonización portugueza, LM) aunque la carga sobre los habitantes era considerablemente menor. La mayor diseminación geográfica de los pueblos no sólo reducía grandemente el tiempo de viaje entre las guarniciones sino que sus gastos para el abastecimiento militar se vieron disminuídos por cuanto gozaban de un permiso real especial para fabricar sus propias armas y municiones.

Para poder pagar el tributo real anual y continuar sus contribuciones regulares a la Tesorería Central de los Jesuítas en España, así como para hacer frente a sus limitadas importaciones de bienes que no producían ellas mismas, las Misiones cultivaban yerba y tabaco para exportación. En efecto, ellos habían logrado con éxito cultivar la planta de yerba mate, y por lo mismo, en lugar de recolectar las hojas en expediciones

tierra adentro con pérdida de tiempo y mano de obra, simplemente cosechaban el producto,(1). Además de este método de recolección más eficiente, los Jesuítas, al contar con el capital necesario para financiar sus propias operaciones comerciales, evitaban el sobreprecio y la dependencia a que estaba sometido el resto de la provincia.

A diferencia del resto del Paraguay, los recursos humanos, naturales y de capital de las Misones no fueron concentrados en el sector exportador de la economía. En armonía con las prioridades sociales de la acitividad misionera, los guaraníes produjeron una equilibrada variedad de productos agrícolas y de animales para enfrentar las necesidades alimentarias de sus semi-aisladas comunidades. Esta política no sólo llenó las necesidades inmediatas del pueblo sino que además en importante medida, eliminó el problema de depender de los caros sustitutos importados. En pocas palabras, las prioridades misioneras y la política comercial de los Jesuítas mantuvieron una casi autónoma unidad socio-económica, muy poco afectadas por las fuerzas políticas y económicas del Paraguay dependiente".

2.2 El modelo de autonomía,1811-1840.

El largo conflicto de la Provincia del Paraguay con el Puerto de Buenos Aires y el Brasil en el período colonial explica que al plantearse su independencia política de España, dentro del movimiento emancipador del Río de la Plata, lo hiciera desde una posición de autonomía y con la reivindicación sobre la libertad de comercio y la libre navegación de los ríos ante los emisarios porteños.

La radicalidad del proceso lidereado por el Dr. Francia, logró transformar las estructuras sociales y económicas heredadas de la colonia, para someterlas al objetivo de la defensa de la independencia nacional, lo que valió al país el aislamiento regional e internacional. Con la concentración de la tierra en manos del Estado, se desarrolló una economía de autoconsumo con base en la producción de pequeños productores, el trabajo comunal y la creación de centros agropecuarios estatales. El trabajo servil de los habitantes negros minoritarios no sería de carácter determinante, (Lerman,1987,10)

El estricto control estatal sobre el comercio exterior, desde la década de 1820, lo redujo a dos puntos fronterizos, Pilar y Encarnación, y al intercambio con ciudades vecinas limítrofes, en vista a la negativa del Dictador de seguir tributando a las provincias argentinas por el uso de la navegación de los ríos. El aislamiento estaría, a su vez, relacionado con la idea de proteger el proceso interno de los conflictos políticos regionales, en torno a la hegemonía rioplatense, y las estrategias de dominación de Francia e Inglaterra,(2).

Para René Zavaleta Mercado (1977,75) el esquema era la ratificación del estatuto que venía de los Jesuítas, desarrollado a la manera del Dictador, primero, y de los López después, en el período subsiguiente.

2.3 Expansión y quiebra del modelo de autonomía, 1840-1870

Bajo el gobierno de Carlos A. López, fue reiniciada la lucha por la apertura al mercado regional y mundial. Se logró el reconocimiento de la Independencia por las naciones vecinas, de Europa y Estados Unidos, y la libre navegación de los ríos en una coyuntura internacional evidentemente favorable.

El modelo de autonomía fue profundizado y extendido. Se desarrolló el comercio exterior, con base a la expansión de la producción mercantil y el monopolio del Estado sobre la propiedad de los yerbales y bosques de madera dura, y la comercialización de los rubros más importantes. El transpaso al Estado, en 1848, de las tierras y ganado de 21 pueblos indígenas -a quienes se le otorgó la ciudadanía y la liberación temporal de impuestos- indica la disponibilidad de fuerza de trabajo y la mayor diferenciación social en la que, por otra parte, se basó esta expansión.

El Estado usufructuó los resultados positivos del comercio exterior en la construcción de una infraestructura productiva básica, la contratación de técnicos extranjeros y un manejo de las finanzas que no requirió del endeudamiento externo.

Durante el gobierno de Francisco Solano López, 1862-1870, aún cuando el plan de gobierno era seguir con la apertura de los mercados, los conflictos regionales tomaron nuevos matices. Esta vez, habría de involucrar al Paraguay, tras el abandono de la política de neutralidad ante los mismos mantenida desde el gobierno francista, a partir del fracaso de su propuesta de creación de una Confederación de Provincias Autónomas del Río de la Plata en 1811. En palabras de Díaz de Arce (1977:326)

"Ante Paraguay se abrían además perspectivas -gracias a los progresos de la navegación a vapor- de comunicarse directamente con Europa, utilizando el puerto de Montevideo como base de operaciones. Para el ulterior desarrollo del país era imprescindible romper con el aislamiento, comercializar los mayores excedentes de su producción, hallar nuevas fuentes de acumulación. Era la ley inexorable que obligaba a forzar una apertura y que al mismo tiempo, paradójicamente, lo sentenciaba a caer, por la correlación de fuerzas externas, bajo la dominación extranjera."

La guerra de la Triple Alianza de los vecinos contra el Paraguay, 1865-1870, se convirtirá en el medio por el cual se dará su incorporación dependiente al mercado capitalista mundial.

2.4 La inserción definitiva al mercado capitalista mundial. El modelo agroexportador y los enclaves del capital extranjero, 1870 -1930

Con una población reducida a su tercera parte, en la que predominaban las mujeres, niños y ancianos, la pérdida del 25 % del territorio nacional y la destrucción desde sus bases del proceso económico reproductivo, el Paraguay de la posguerra inició su reconstrucción para definir posteriormente su inserción al mercado capitalista mundial, en condiciones totalmente distintas a las que se intentó en el período de la nación independiente.

La internacionalización forzada (Baer W. y Melissa Birch, 1984:455) se dió a través de la mediación de la Argentina, de la cual se pasó a depender en todos los sentidos.

La venta y adjudicación masiva de las tierras a las que recurrió el Estado -reestructurado política y jurídicamente, sin la posibilidad teórica de intervenir en la economía- y la enajenación de sus demás bienes para sufragar sus gastos corrientes y deudas de guerra, fue el medio por el que el capital angloargentino y en menor medida otros capitales, se adueñaron de los recursos del país. Capitales que buscaban complementar sus inversiones en la región y protegerse de las profundas crisis de los países industrializados.

Para 1887 habían pasado a manos privadas 13.2 millones de has. de tierra en la región Occidental o Chaco y 15.5 millones de has. en la región Oriental. Además,

las empresas estatales de la yerba mate, el ferrocarril, los útiles del arsenal, la imprenta nacional y los edificios públicos más importantes, (Pastore,1972:223-264)

La extensión y profundidad de los intereses de los capitalistas extranjeros, aunque no en la magnitud en que se presentó en otros países de la región latinoamericana, como en el caso de la Argentina, en el Paraguay significó el control económico general, desde y en forma sustancial las industrias extractivas (yerbales, obraje, tanino), el procesamiento de la carne y en las áreas del comercio exterior, las finanzas, el transporte y las comunicaciones.

La estructura productiva fue determinada por la producción para la exportación de los rubros tradicionales nativos -yerba, madera, algodón, tabaco, cueros- y otros que comenzaron a ser explotados por los enclaves extranjeros, como el tanino y la carne conservada. Por otro lado, se encontraba la agricultura minifundiaria de baja productividad, la que se encargó de la producción para la exportación del algodón y el tabaco, además de la producción de autoconsumo. Mientras esta agricultura ocupaba a la mayoría de la población, generalmente asentada como simple ocupante, y en el 1 % de la extensión territorial, los latifundios llegaron a medir hasta 5 millones de hectáreas, como es el caso de la propiedad de Carlos Casado.

Los enclaves dedicados a la explotación agropecuaria para la exportación tenían una aplicación extensiva del capital, un sistema de contratación de la fuerza de trabajo por enganches o en forma temporal. Controlaban a su vez el tráfico de las exportaciones y las importaciones con el solo pago al Estado de exiguos aranceles. Suministraban los bienes de consumo, generalmente importados, a través de sus tiendas de raya.

Cerca del 80 % de las exportaciones eran destinadas a la Argentina, mientras que las importaciones eran procedentes de éste país, los Estados Unidos, Alemania e Italia. La moneda argentina tenía curso legal.

El hecho de que no existiera en todo el período una moneda nacional con vigencia general, plantea la imposibilidad de hablar de la constitución e integración de un mercado interno capitalista propio. En lo político, el signo de la inestabilidad fue constante con algunas excepciones, como en los veintes.

2.5 La crisis mundial, la Guerra del Chaco y el movimiento de reformas, 1930-1936.

En la coyuntura de la crisis mundial del 29-30, el conflicto de límites con Bolivia tomó un carácter agudo que provocó una inusitada movilización popular, con la cual se demostró una particular presión sobre el régimen liberal, que en la década del veinte intentó realizar reformas que disminuyeran los efectos generados por las estructuras económicas y sociales que cimentaban el modelo de desarrollo, como por ejemplo la permanente emigración de la población masculina y adulta.

Una vez terminada la Guerra del Chaco -con un saldo de más de 30 mil muertos- la presión social sería potenciada por un movimiento de reformas, liderado por el grupo militar insurrecto al mando del Coronel Franco, que derribó al gobierno del Partido Liberal. Las medidas implantadas -la reforma agraria, las reformas laborales, de la educación, el control a las compañías extranjeras y la reestructuración del Estado, entre otros- aunque no fueron consolidadas por el golpe militar que lo derribó al año y medio, dejó las tareas pendientes a la sociedad sobre la necesidad de cambio del modelo de desarrollo. Demostró a su vez, cuán fuerte era el poder de los intereses retardatarios

-el capital extranjero y los latifundistas locales aliados con el militarismo, (Pastore,1972:325)- opuestos a un nuevo esquema de relaciones económicas y sociales menos restringido.

2.6 La redefinición del viejo modelo de acumulación, 1937-1956

Tras el golpe que dio término al movimiento popular de reformas se abrió un período de transición en el que se redefinió el esquema económico, social y político vigente desde fines del siglo pasado. Se dio paso a un régimen alejado del sugerido por la presión popular en torno al problema agrario y el régimen laboral-social. Se promulgó una nueva Constitución Nacional que instituyó un Ejecutivo fuerte y un Estado interventor en la economía. También se establecieron cambios en las relaciones económicas internacionales en la que la influencia norteamericana habría de aumentar considerablemente.

Entre principios de los cuarentas hasta principios de los cincuentas, el Estado retiró las concesiones a las compañias extranjeras sobre la explotación del puerto de Asunción, el teléfono, la luz, etc., y creó instituciones mixtas de control oligopólico del mercado de la carne, el azúcar, y el control monopólico del alcohol.

El Estado contrajo deudas con el Gobierno de los Estados Unidos, del cual recibió asistencia técnica y financiera para organizar la atención de la salud, la producción agrícola, la educación y el sistema monetario, en el marco del estancamiento económico. La coyuntura de la 2a. Guerra Mundial y la hegemonía norteamericana resultante de ella repercutirá a nivel local en una mayor influencia de este país en las relaciones internacionales y particularmente en las económicas, en detrimento de los intereses angloargentinos, (Miranda,1980:164)

Un estudio sobre los ciclos económicos del Paraguay, (BPD,1980) revela que el período de crecimiento del modelo se dio entre 1939-1946, con un nivel de sólo el 2,9 % promedio anual -coincidente en gran parte con el gobierno de la dictadura de Morínigo- para posteriormente entrar en una fase de descenso del 2 % promedio anual hasta 1960. No podría ser otro este resultado, con la vigencia de la estructura agropecuaria de baja productividad, y la escasa demanda externa, factores que expulsaban la fuerza de trabajo al éxodo hacia la Argentina.

Las condiciones en las que se basaba la producción fueron evidenciadas por el censo agropecuario de 1956. La agricultura era predominante, 94 % de los establecimientos censados, y ocupaba el 14 % de las tierras dedicadas a las actividades agropecuarias. En cambio, la ganadería ocupaba al 1.7 % de los establecimientos y el 58.6 % de las tierras; la actividad diversificada agrícola-ganadera, 3.6 % de los establecimientos censados y el 26.6 % de las tierras referidas. La pequeña producción agrícola, predominante, se desarrollaba en una situación precaria en cuanto a la tenencia de la tierra y el empleo de medios de trabajo. Las grandes explotaciones agropecuarias se caracterizaban por la aplicación extensiva del capital y la sub-utilización de los recursos físico-naturales, lo que repercutía en una baja productividad, (Pastore,1972:417-425)

La guerra civil de 1947, la larga crisis política heredada del movimiento de febrero de 1936 y la depresión económica terminaron por desarticular completamente el orden liberal anterior.

2.7 El modelo de apertura y de integración regional asociado al Brasil, 1956-1988

Denominamos así a un esquema de desarrollo que en este período recorrió un ciclo completo de emergencia-consolidación, de auge y de crisis, y que constituye el antecedente más importante para abordar una evaluación sobre el proceso económico actual en el sentido amplio.

En el inicio de este período se halla el Plan de Estabilización de 1956 y el crédito de apoyo otorgado por el Fondo Monetario Internacional al gobierno de Stroessner, a dos años de su llegada al poder. El plan estableció un ajuste en las cuentas externas y la inflación interna; una reforma monetaria-cambiaria y cierta liberación comercial. La devaluación del guaraní fue del 500 % si se toma el nivel que asumió hasta 1960. La implementación del plan le valió al gobierno la confianza de las esferas oficiales norteamericanas, quienes le seguirán apoyando con la condición del alineamiento a su política exterior, y en lo interno, a la apertura de la "democracia restringida",(Miranda,1980:214)

Durante la década del sesenta y desde sus inicios la integración a los acuerdos de la Región Económica del Plata y la ALALC dieron marco global a la apertura económica y a los cambios estructurales que habían de operarse como respuesta a la estrategia de expansión, en la zona, de las nuevas fracciones del capital internacional, proceso que habría de liderar el Brasil.

El hecho de que en la década del setenta el nivel de las asignaciones del producto destinadas a la formación de capital fijo mantuvieran una tendencia al crecimiento, entre el 14 y 30 % del PIB entre 1971-1981, plantea la ocurrencia de un proceso de acumulación de capital fijo ligado directa e indirectamente a la producción, por un lado, y por otro, la dificultad de hablar de un proceso de acumulación capitalista a nivel nacional antes de de la vigencia de este modelo.

Entre los procesos internos operados, se destacan:

1) la reestructuración del Estado que constituyó un despliegue institucional sin precedentes para el país, incrementando sus funciones, sus necesidades financieras y el número de funcionarios públicos. Se crearon organismos específicos para el fomento y financiamiento de la producción agropecuaria e industrial; la promoción de las exportaciones, la reforma agraria. Se destaca asimismo la creación de la Secretaría Técnica de Planificación, como dependencia de la Presidencia de la República, a la que le cupo la tarea de elaborar los planes de desarrollo económico y social, entre 1965-1981, pues estos planes habrían de dar un cáracter global a la visión del Estado en su papel rector y ejecutor de los cambios efectuados dentro del "proyecto desarrollista" que habría de implementarse, coincidente con la estabilización en el poder del stronismo.

2) la integración del mercado interno se dio a partir de la reforma agraria o colonización, el desarrollo de la red vial y la dotación de la infraestructura básica. Este proceso ciertamente recurrente al desarrollo mercantil y del capital, debió pasar por la transformación del agro.(Salinas,1979:30)

La existencia de extensas zonas boscosas y despobladas con las que contaba el país y que se hallaban débilmente ligadas al proceso productivo, fue el presupuesto

sobre el cual se realizaron los proyectos de desarrollo regional y de colonización.

La reforma agraria creó las condiciones para la expansión de la frontera agrícola en la que se basaría la expansión de la producción para la exportación y de la acumulación de capital. Los nuevos reasentamientos de los campesinos de zonas minifundiarias dentro de la política de "creación y defensa del pequeño productor", que creó una base de sustentación y legitimación al régimen político, no sería sino uno de los aspectos del proceso. La parcelación y compra de los grandes latifundios por parte del Estado para su apertura a la colonización privada, y la venta de las tierras fiscales dió entrada a los colonos y firmas brasileras, a las transnacionales de la explotación agropecuaria, etc. estableciéndose la especulación sobre el valor de la tierra. La riqueza forestal de las zonas Este, Noreste y Sureste del país serían objeto de la tala inmoderada y dirigida a la expansiva venta de la madera.

Por otra parte, el Estado impulsó la construcción de carreteras, dentro de un proyecto de integración física del mercado interno. Dicha expansión se dio en dos sentidos: 1) la interconexión del área rural con el mayor centro urbano, que es la capital del país. Asimismo, la integración de la región Occidental, que fue declarada zona preferente por la ley de Fomento de las Inversiones de 1975, y 2) la interconexión vial con los vecinos regionales.

La acción estatal fue dirigida a su vez a acrecentar la capacidad infraestructural básica. Fue aumentada la capacidad de generación de la energía eléctrica y de la producción de cemento, así como la capacidad de manipulación, transporte y almacenaje del puerto de Asunción, y de la estación aérea.

3) fue adecuado el régimen de fomento de las inversiones, en 1970 y 1975, a las estrategias de aumentar las exportaciones y el fomento a las agroindustrias; se dio ventajas a la masiva inversión nacional y la extranjera directa, particularmente en coincidencia con el inicio de la construcción de la hidroeléctrica de la Itaipú, generalizando el régimen de privilegio con el que habían sido incorporados las inversiones extranjeras en años anteriores.

4) el ordenamiento de un régimen de comercio exterior en el marco de la ALALC con la cláusula de país de menor desarrollo económico relativo y los acuerdos sobre libre navegación de los ríos entre los miembros de la Cuenca del Plata levantó las barreras formales existentes por mucho tiempo entre los vecinos regionales.

5) los estudios, los Tratados y finalmente la construcción de las represas hidroeléctricas binacionales que habrían de generar un efecto considerable sobre las estructura y la dinámica económica, social y poblacional del país, particularmente la Itaipú, por la dimensión de las obras.

La construcción de la Itaipú, con un costo total de unos 18 mil millones de dólares, es un fenómeno clave para comprender el auge del modelo asociado al Brasil. La producción, el comercio y las finanzas del país incorporaron la participación del capital, grande y mediano, de la mano de obra, de la tecnología brasileras.

La diversificación del mercado interno no sólo estará, entonces, restringida a la estructura agropecuaria sino además planteará una determinación establecida por la inversión en las hidroeléctricas binancionales.

La modernización que sugieren estos procesos podría resultar considerable si los referenciamos con los períodos anteriores de la vigencia del patrón agroexportador basado en los enclaves agropecuarios y la agricultura campesina de subsistencia. Sin embargo, resalta su carácter parcial y limitado a un desplazamiento de las fracciones tradicionales de los terratenientes a sus fracciones mutadas de empresarios capitalistas

ligados a la inversión extranjera directa; a la disponibilidad del financiamiento extern por parte del Estado, y el marco de la transformación y renovación de la demand internacional de bienes alimentarios y materias primas, particularmente la originada e Europa.

Por el lado de las relaciones económicas internacionales, se destaca las definida con el Brasil, con quien no sólo se efectúa la complementación productiva, comercial financiera, etc. sino se plantea la subordinación a una relación asimétrica y regresiva con respecto al emprendimiento de la Itaipú, como lo indican los términos del Tratado respectivo, los mecanismos de funcionamiento y la práctica empresarial de la entidad binacional,(5)

En la estructura productiva ocurrió un desplazamiento impulsado por la producción empresarial de rubros no tradicionales de la oferta nacional en detrimento de la economía campesina de subsistencia. Fue desarrollado el cultivo de la soja para la exportación y el plan nacional triguero; la desmotación del algodón; la fabricación de maderas aserradas y elaboradas que sustituyen la exportación de la madera bruta en rollo vigente hasta principios de los setentas; la ampliación de la oferta de la carne conservada y particularmente la congeleda, entre otros. Por otro lado, la oferta de productos importados, particularmente a través del contrabando desde el Brasil, cubrió la expansión de la demanda interna relacionada con la expansión del empleo, del ingreso y de la acumulación.

La limitada modernización se relaciona, a su vez, con el régimen político dictatorial que tras la apertura restringida de la segunda mitad de los sosentas hasta la primera de los setentas (4) pasó al usufructo vitalicio del poder y la acumulación privada de capital a partir del sector público, mediante la red de su política prebendaria y corrupta que afectó a todo a toda la economía; con la permanente desarticulación de las organizaciones sociales y políticas que pugnaban por una estructuración orgánica -intentos que eran considerados por la dictadura como propios de planes conspirativos y sudversivos del orden- y la conversión o creación de instituciones partidarias o de control partidario oficial funcionales al sistema prebendario y corrupto que no habrían de significar al sistema esfuerzos de rectificación y de avances progresistas.

Por último, la expansión del mercado interno, de mercantilización y capitalización de la economía, tendió sólo de manera limitada e insignificante, para el conjunto, a atender la generación de bienes intermedios y de capital así como de bienes de consumo masivo, en vista a constituir la base de una expansión industrial, ni aún en previsión a la masiva producción de la energía hidroeléctrica de las empresas binacionales.

La crisis de los ochentas revertirá la suerte de los procesos de dinamización productiva relacionados a la exportación y la construcción de las hidroeléctricas, planteando la crisis del modelo de integración regional y de complementación con el Brasil sobre la base de la reedición del esquema agroexportador, incluyendo una escasa elaboración industrial e incorporación de valor agregado, y el limitado ingreso por los servicios vinculados a la inversión en la Itaipú y la cesión al Brasil de la energía que le corresponde contratar al Paraguay.

3. El proceso económico de los ochentas o la crisis del modelo

La crisis es la característica del desenvolvimiento de la economía paraguaya en la década del ochenta, al igual que en los demás países de América Latina. El estudio sobre sus causas, especificidad y su función destructora y reestructuradora de las

condiciones de la acumulación, son fundamentales para abordar el cambio de un modelo de desarrollo.

En el caso de la economía paraguaya, la crisis se manifiesta no sólo como caída de la producción, sino sobre todo como crisis en las relaciones externas evidenciadas con un saldo deficitario de la Balanza de Pagos en 1982, y que persiste hasta 1988. Este fenómeno encierra diversas causalidades que tienen que ver con las dificultades en el proceso de crecimiento del capital a nivel interno con relación al ámbito externo.

En ese sentido se destacan:

1)la caída en la masiva disponibilidad de los recursos financieros externos que en el período de 1975-1981 habían otorgado el dinamismo al proceso de crecimiento. La drástica disminución de los flujos destinados a la construcción de las hidroeléctricas binacionales, por la terminación de las obras principales de la Itaipú, y el retraso en la construcción de la Yasyreta; la caída en el flujo de las inversiones extranjeras directas, y la de los préstamos externos al sector público desde 1984.
El saldo positivo del movimiento de capital que había llegado a un máximo de 428 millones de dólares en 1980 se redujo hasta 122 millones de dólares en 1985, y en esta evolución descendente dejó al descubierto el desequilibrio estructural de la Cuenta Corriente del país con el exterior, deficitaria en forma creciente desde los inicios de la expansión económica de la década del setenta, 1973.
Los acuerdos con el Brasil, de principios de 1986, para diferir parcialmente los pagos por royalties y compensación que la Itaipú debía de efectuar entre 1985-1992, restó a su vez la disponibilidad proyectada por el gobierno para financiar este déficit.

2) la terminación de las obras principales de la Itaipú y el retraso en la Yasyretá redujo el nivel de producción en general, por la caída de la demanda, y en particular la actividad más dinámica del período de auge, la construcción. La caída de ésta fue estrepitosa, particularmente entre 1982-86. Después de crecer a un ritmo promedio anual del 23 % (1976-1980), decreció a un ritmo del -1.6 % anual (1982-86) manteniéndose posteriormente a una tasa promedio anual del 1.7 % (1987-89) (BCP,1988,1990)

3) también la agricultura cae en 1982,1983 y 1986, pero estas caídas son alternadas por recuperaciones relativamente considerables, como resultado de una política de estímulos para la producción de la soja, el algodón, el maíz y la caña dulce (azúcar) para la exportación. Así mismo fue estimulada la producción del trigo hasta lograr el autoabastecimiento en 1988;

4) la recuperación de la agricultura sobre la base de la estimulación de los rubros para la exportación logró niveles record de producción y exportación en dichas ramas. Sin embargo, la expansión del volúmen de exportación tendría sólo un carácter compensatorio por la caída de la cotización internacional.
Con respecto a 1980, el promedio anual de los precios internacionales nominales para la semilla de la soja baja hasta un 30 % para 1987; para el algodón hasta

un 44 % en 1986; 30 y 27 % en 1988, 1989.(CEPAL,1989:23);

5) el valor de las exportaciones generales cae entre 1981-1983 y 1985; el de las importaciones, entre 1982-83, 1985 y 1988 -como consecuencia del ajuste- y la relación de sus precios es desfavorable para el país (relación de precios del intercambio) desde 1983 hasta en un margen del 30 % en 1989, (BCP,1990:97);

6) la desfavorable evolución del comercio exterior -incluída las operaciones de intercambio con las hidroeléctricas- afecta al producto interno y en mayor medida al ingreso nacional. Este aumenta a una tasa promedio anual del 1.4 % entre 1982-88 y el producto a 2.1 % en el mismo lapso. Estos son niveles de estancamiento, y de retroceso, si se tiene en cuenta la tasa promedio anual de crecimiento, del 3 %, de la población, y que hasta 1989 no se han recuperado los niveles de ingresos alcanzados en 1980-81.(idem:114);

7) esta magra ejecución del producto y del ingreso, no obstante, absorbió un endeudamiento externo creciente que financió la inversión pública en obras sobredimensionadas, principalemnte, como la INC, el Hospital Nacional, el puente de Concepción, y la estimulación agropecuaria para la exportación y la campaña triguera. Este endeudamiento se dio en condiciones duras de contratación de los préstamos externos, cortos períodos de vencimiento y altas tasas de interés.

8) los servicios de la deuda externa -intereses, comisiones y amortizaciones- presionaron sobre los presupuestos del gobierno central, de las empresas públicas, y en general sobre la economía nacional que debía generar excedentes en la producción para sufragar el pago de los servicios de la deuda externa en divisas. Estos servicios aumentaron de 169 a 350 y 426 millones de dólares respectivamente, entre 1981, 1986 y 1987, lo que representa entre el 30 y el 45 % del total de divisas generadas por la exportación de bienes y servicios, para los mismos períodos indicados,(CEPAL,1989:28)

Estos procesos señalados guardan entre sí una estrecha relación, la cual surge de la considerable gravitación de los factores externos en esta crisis.

Por otro lado:

- el desempleo abierto aumentó al doble, 9.4 % , en 1982, con relación a 1981, y al triple en 1986. El subempleo visible aunado al invisible sobrepasó los márgenes del desempleo abierto.

La inflación del 8.1 % en 1981, creció a 30 y 32 % en 1984, 1987, con lo cual llegó a niveles record desde principios de los sesentas.(BCP,1990:116,121)

- el proceso de desacumulación en la que se incurrió en el período es uno de los problemas que tendrá mayor repercusión en la estructua económica . La formación interna de capital fijo que constituía el 27 % de las asignaciones del producto interno en 1980 se mantendrá en torno al 20 % entre 1984-1989.(BCP,1990:42)

- la actividad financiera y el tráfico de mercaderías importadas en vista a la triangulación con los países vecinos, no obstante, habrían de expandirse como salida a la baja rentabilidad de la inversión productiva, orientando los recursos productivos hacia el desarrollo de la especulación.

La política económica del gobierno de la dictadura que media estos procesos, ingresó a un callejón sin salida. Creció el déficit fiscal -mediante el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos relativos a la caída de la actividad económica, la reducción de gravámenes a la exportación a través de los precios mínimos (aforo), el déficit de las empresas endeudadas y un ajuste relativamente menor de los precios y tarifas públicas como contención de la inflación, (Campos y Canese,1990, 54)

Asímismo la devaluación gradual y discriminada del guaraní, implantado desde 1982, con tipos de cambios preferenciales para las importaciones y el pago de la deuda externa pública y con garantía estatal, perdió sus objetivos de apoyar la política del gasto público, para mantener la de la acumulación del sector ligado al grupo gobernante, y la especulación financiera. A pesar de los dólares preferenciales las empresas públicas dejaron de pagar los servicios de la deuda externa.

Los conflictos con el sector privado exportador y las agencias financieras internacionales se centraron, particularmente, en torno al régimen de cambio y la corrupción dentro del sector público.

Esta evolución de la crisis económica marcaría, pues, la evolución de los conflictos que la hacen específica, dentro de la crisis económica que vivió a su vez toda la región.

Sus causas serían engendradas por las características del modelo de desarrollo agroexportador e internacionalizado, con énfasis en la integración con el Brasil, particularmente en la fase de auge, 1976-1981. Su evolución estaría ligada a la administración del conflicto de intereses, entre los diversos grupos económicos y el gobierno, y de éstos con el exterior.

Esta vinculación de los conflictos a los problemas estructurales de la economía -la debilidad de la estructura productiva, la escasez de los recursos productivos, la rigidez de la dependencia de las importaciones, la vulnerabilidad externa, particularmente a la situación económica de los dos grandes vecinos- es un capítulo que aún no se ha estudiado suficientemente.

Nuestra hipótesis de que la crisis de los ochentas por su particularidad, extensión y profundidad estaría marcando el agotamiento del modelo de acumulación, no pretende simplificar el problema y los efectos de la misma. Ella plantea rescatar la crisis como fenómeno histórico (Spagnolo,1984:13) y observar la función destructora y reestructuradora de las fuerzas económicas, de los grupos sociales y las condiciones técnico-materiales que su evolución impulsa en vista a un cambio del modelo de desarrollo o acumulación.

4. La coyuntura de 1989-1991.

La coyuntura está definida en lo político por la caída de la dictadura y la apertura de un proceso de transición que se propone establecer un régimen democrático. En lo económico es necesario destacar el programa de ajuste de corto plazo, el proceso de la renegociación de la deuda externa y el MERCOSUR.

En su esquema básico, el programa de ajuste comprende:

1) un nuevo régimen de cambio monetario y una devaluación del guaraní para el sector público y las exportaciones, en forma drástica primero, y gradual pos teriormente;

2) esta medida conllevó un ajuste gradual de las tarifas y precios del sector público y un ajuste de la política fiscal, que se relaciona con la reducción del gasto público y las propuestas privatizadoras. Este "sinceramiento económico" incluyó a su vez la mayor canalización del comercio exterior por las vías legales, permitiendo el ajuste de la balanza comercial en cuanto a la cobertura legal de las exportaciones;

3) las metas de reducción de la inflación, relacionada con la contención salarial, la restricción del crédito y el freno a la expansión productiva general;

4) el pago de la deuda externa y su renegociación con los acreedores oficiales del Club de París y los bancos privados internacionales;

5) la liberación de precios, de la tasa de interés activa y la libertad de comercio.

El propósito del programa, según lo expcititado por los miembros del Equipo Económico Nacional, es restablecer la confianza del sistema financiero internacional y de los inversionistas privados en la economía paraguaya, (BASE-ECTA,sep/90)

Su aplicación -aún cuando no se ha dado el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)- ha generado la oposición de los trabajadores organizados, de los sectores de la producción industrial y agropecuaria, principalmente en torno a la contención salarial y la restricción crediticia, (BASE-ECTA,sep/90-marz/91). Ha generado también la crisis en el Equipo Económico Nacional y la renovación de sus miembros, particularmente con relación a la forma de plantear la renegociación de la deuda externa ante las exigencias de los acreedores, como respecto a la política crediticia.

No obstante el programa sigue vigente, porque del mismo depende la renegociación de la deuda externa y los nuevos desembolsos de los préstamos externos.

La interrogante sin embargo está planteada por los sectores antes aludidos: qué tipo de proyecto económico propugna este plan de ajuste o reordenamiento? La pregunta es elocuente en el sentido de que los sectores de la producción y del trabajo no se encuentran identificados con sus términos.

Si las propuestas del plan de ajuste tienden a privilegiar los equilibrios financieros por sobre los propósitos del crecimiento; si se supone que la participación abierta de las corrientes de internacionalización de la economía resuelven mejor los problemas de la articulación del proceso interno con el exterior y si se postergan los propósitos de la distribución y la equidad social hasta que estos surjan como resultados espontáneos del crecimiento, (Vuskovic, 1984:4) no estamos en presencia de la instauración de las "reglas del juego" de un proyecto de desarrollo para un país como el Paraguay.

La pobreza de la mayoría de la población de este país, con los niveles de ingreso por debajo del propio salario mínimo; la desnutrición y el trabajo de los niños; la opresión de la mujer; el analfabetismo; la sobrepoblación de las viviendas y la tenaz lucha por la subsistencia, y sólo por la subsistencia, no están indicando únicamente los males de una desigual distribución del ingreso sino los resultados de una desigual distribución de los recursos productivos.

La tierra, la tecnología, las instalaciones, los recursos financieros y los recursos humanos capacitados estan altamente concentrados en unos pocos grupos económicos. En estas condiciones la función del mercado no es libre y objetiva sino altamente manipulable.

Por otro lado, la renegociación de la deuda externa con el Brasil, en abril de 1989, y su posterior cancelación total en septiembre de 1990, no ha cumplido los objetivos esperados por el gobierno, en cuanto a aliviar la presión que significan los servicios de la deuda externa y a lograr una fluída renegociación con los demás acreedores a partir de la imágen de buen pagador, (BASE-ECTA,1989-91).

La renegociación de la deuda externa pública, con su opción de compra de títulos en el mercado financiero a precios reducidos y en condiciones de la carencia de recursos para la inversión productiva y los gastos sociales, plantea la reestructuración de la economía únicamente en vista a su reinserción al mercado mundial, pero a la vez plantea la cancelación de la protección social y una salida nacional a la crisis.

En estas condiciones, el MERCOSUR se convierte en el marco en el que habrá de plantearse el cambio de modelo de acumulación. Su programa de liberación comercial total para un período de cuatro-cinco años choca con los problemas estructurales de las economías miembros y en lo inmediato, con el desarticulado mercado mundial. A su vez, con la práctica de relacionamiento bilateral que tiene varias asignaturas pendientes para asumir la cooperación, única forma de relacionamiento externo que hará posible un desarrollo económico local, dada su pequeña dimensión, su atraso y la desigual estructuración social y material que la aqueja.

5. Conclusiones

La posibilidad real de un cambio en el modelo de desarrollo del país fue abierta por la crisis de los ochentas, período en el cual se agotaron las condiciones en las que se había basado su consolidación y su auge, incluída la propia correlación de fuerzas sociales y políticas.

El nuevo modelo de desarrollo del país estará determinado por las respuestas que el país elabore frente a las nuevas tendencias internacionales y regionales del capital. En este sentido, existen grados y ritmos de apertura, y formas de integración en el campo comercial, agropecuario, industrial que se han fijado o están en vías de ser fijados.

En orden a nuestro planteamiento inicial la alternativa es la apertura de una transición económica que establezca la reforma democrática en la intervención económica del Estado, (Campos y Canese,1990); recupere los bienes malhabidos; la reforma tributaria y fiscal;la renegociación del Tratado de Itaipú, el fomento de la acumulación social y una renegociación de la deuda externa que tenga en cuenta estos objetivos nacionales y la corresponsabilidad de los acreedores en el monto adeudado.

La negociación social que todo patrón de desarrollo conlleva, realizada en forma explícita, permitirá a los actores sociales articular las relaciones internas y externas hoy desactivadas y raquíticas. En ese sentido, el sector popular necesitará hacer frente al reto actual y pugnar por la creación de espacios en los que defienda el empleo bajo mejores condiciones, la expansión de su nivel de vida, y la creación de oportunidades educativas y organizativas que le permitan superar la marginación en la que se halla.

La vigorización del sector popular y su participación en una redistribución de los recursos productivos y los frutos de la expansión de la producción es la que dará sentido a la democratización del país.

NOTAS

1. Las Misiones o Reducciones Jesuíticas ocuparon el territorio ubicado al sureste de la Provincia del Paraguay en la zona más fértil y poblada en ambas márgenes del río Paraná. Su propósito era ampliar la conquista y detener el avance portugués.

2. Esta rebelión se conoce con el nombre de Revolución Comunera. Duró entre 1714-1739, involucrando en el último período a los chacreros.

3. Para una discusión sobre el tema, ver: Pastore, ob. cit.pp. 95 - 112; Trías,ob. cit pp. y Lerma,ob.cit. pp.17-28.

4. Se eligió una Asamblea Constituyente que cambió la Constitución Nacional en 1967, restableciendo los tres poderes del Estado, aunque con preponderancia del Ejecutivo.

5. El Tratado de Itaipú firmado entre Paraguay y Brasil en 1973, reconoce el derecho de contratación de la energía producida por la central a ambos socios y no el derecho de propiedad sobre dicha produccción. Asímismo, obliga a la contratación total de la energía producida, por lo que la parte de la producción que corresponde al Paraguay y que no es consumida, es cedida al Brasil a cambio de una compensación fijada en 300 dólares por GW/h cedida, concediendo a dicho socio el previlegio de la contratación de la energía excedente. Cf. Efraín Enriquez Gamón, Itaipú, aguas que valen oro, Buenos Aires, 1975 y Ricardo Canese, Itaipú y la cuestión energética en el Paraguay, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Vol. 7, UCA, Asunción, 1983.

BIBLIOGRAFIA

BAER, W. y Melissa Birch, "La posición económica externa del Paraguay", varios autores, Economía del Paraguay Contemporáneo, tomo II, Centro paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción, 1984.

BANCO PARAGUAYO DE DATOS(BPD), "Ciclos económicos en el Paraguay 1939-1979, en Paraguay Económico, nos. 12, 13 y 14, Asunción 1980.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, Cuentas Nacionales nos. 25,26. Asunción 1988, 1989.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, Economía paraguaya. Nuevos avances de la política económica para el crecimiento, Asunción, enero de 1991.

CAMPOS, Luis/Ricardo Canese, La reestructuración democrática del sector público, BASE-ECTA/CEDES, Asunción, 1990.

CANESE, Ricardo, La problemática de Itaipú.Análisis de los principales aspectos económicos, financieros y energéticos, BASE-ECTA, Asunción, 1990.

CASADO, Demetrio, El bienestar social acorralado, Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1986.

CEPAL, Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay, Santiago de Chile, 1987.

_____, Estudios Económicos de América Latina y el Caribe, 1988,1989.

DIAZ de ARCE, Omar, "El Paraguay contemporáneo (1925-1975)", en América Latina, historia de medio siglo, Tomo 1: América del Sur, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Siglo XXI, México D.F.,1977.

KALECKI, Michal, El desarrollo de la economía socialista, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

LERMAN, Aída, Paraguay en el siglo XIX, Instituto de Investigaciones Históricas, Dr. José Luis Mora, México D.F., versión preliminar.

MIRANDA, Aníbal, Apuntes sobre le desarrollo paraguayo, vol.1 y 2, Ed. Cromos y UCA, Asunción 1979 y 1980

MOLINIER, Liduvina, Paraguay, en torno al nuevo modelo de acumulación y sus tendencias, Tesis de Licenciado en Economía, UNAM, México, 1983.

_____, Comercio exterior del Paraguay, Tesis de Maestría en Economía, UNAM, México, 1988.

PASTORE, Carlos, La lucha por la tierra en el Paraguay, Ed. Antequera, Montevideo, 1972.

SALINAS, Darío, Tendenciasdel proceso agrario paraguayo en el contexto socio-económico de la Cuenta del Plata, Tesis de Mestría en Sociología, FLACSO, México, 1979.

SPAGNOLO, Alberto, Sobre los conceptos de reproducción y patrón de reproducción, Materiales de Trabajo, Investigación no.1 México, 1983

SPAGNOLO, Alberto, Reproducción y crisis. Apuntes para una reflexión latinoamericana. Ponencia presentada al Seminario Internacional de Teorías del Desarrollo, "Fase y crisis actual del capitalismo internacional", IIE/UNAM y UAMI, México, 1984.

VALENZUELA, Juan C., Qué es modelo de acumulación?, Versión preliminar, México 1981.

VUSKOVIC, Pedro, Factores económicos y políticos en la crisis latinoamericana: las secuelas de las políticas estabilizadoras, Ponencia presentada en el Segundo Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, México, D.F., octubre de 1984.

WHITE, Richard Alan, "La política económica del Paraguay popular (1810-1840).La primera revolución radical de América", Estudios Paraguayos no. 1, Universidad Católica, Asunción, 1975.

ZAVALETA MERCADO, René, "Bolivia", en América Latina, historia de medio siglo, ob. cit.

Crédito rural y producción campesina en la perspectiva del desarrollo

Federico Barrios Sosa
Centro Paraguayo de Estudios Sociales (CPES)

1.Introducción

El presente trabajo se ocupa de un aspecto escasamente considerado en los diagnósticos oficiales y en los análisis académicos de sistemas de financiamiento en general y de créditos agropecuarios en particular: se refiere a la relación entre las modalidades operativas de la oferta de crédito agrícola y la dinámica interna de la demanda campesina. Esta relación suscita cuestiones de diversa índole y alcance, algunas referidas a las características del subsistema financiero en estudio, tales como la descripción del crédito agrícola oficial (disponibilidad, plazos, intereses, requisitos de otorgamiento, etc.); y otras que guardan relación con las necesidades de financiamiento suscitadas al interior de las fincas y hogares campesinos.

La suposición que subyace a este enfoque es que las modalidades operativas inadecuadas afectan negativamente el nivel de utilización de los servicios de crédito por parte del sector campesino y que el mejoramiento de dichas modalidades -de acuerdo a un mejor ajuste de la oferta a las particularidades de la demanda campesina- puede aumentar el nivel de llegada de los créditos al sector más productivo y más necesitado del área rural.

El estudio trata de presentar el contraste que existe entre la racionalidad operativa que rige la oferta y las necesidades sensibles que movilizan a la demanda campesina. Se encaran dos formas de abordar el tema: En primer lugar, a través de un estudio paralelo de la oferta y de la demanda, en el que se plantean, cada una por su lado, las modalidades vigentes de crédito agrícola y las necesidades de financiamiento de la unidad campesina. En segundo lugar, a través de un intento de enfoque sincrónico,

donde se analizan los efectos simultáneos de ambos aspectos, examinando la competitividad de las distintas líneas de crédito.

Las informaciones utilizadas en el estudio fueron obtenidas en el marco de un proyecto de estudios rurales realizado por el CPES en 1990, en cooperación con el IICA y el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, específicamente a partir de 13 asentamientos rurales visitados en el marco de dicho proyecto. Estos datos fueron complementados con informaciones oficiales y de 2a. mano sobre algunos aspectos del sistema de financiamiento agrícola.

Finalmente, se intenta reunir, en un esbozo de propuesta para la formulación de nuevas políticas de crédito agropecuario, algunas consecuencias prácticas del enfoque adoptado en este estudio: ¿Qué criterios deberían tenerse en cuenta en el diseño operativo de nuevas líneas de crédito agrícola que serán implementadas próximamente? ¿Hay que adaptar la oferta a las necesidades sentidas de los campesinos pobres o hay que inducir cambios en la conducta tradicional de uso crediticio a partir de una oferta verdaderamente competitiva en el plano financiero? ¿Qué modelo operativo tiene mayor impacto potencial en el comportamiento del subsector? ¿Es pertinente discutir en este caso el modelo bancario? Estos cuestionamientos exceden con creces los alcances y el propósito de este trabajo, pero atañen -en forma directa en algunos aspectos y tangencial en otros- a la temática desarrollada en él. Por ello, el presente estudio se propone aportar su modesta contribución a la discusión y comprensión de estas cuestiones claves en el momento de formular líneas de crédito diferenciadas para el subsector campesino.

2.Condiciones y características de los créditos agrícolas institucionales (*)

De acuerdo a un concepto clásico, el crédito agrícola es un instrumento selectivo de desarrollo, destinado a suministrar a los agricultores recursos financieros complementarios para el mejoramiento de la agricultura y de su nivel de vida. Supone diferencias muy notables con el sistema de operación de la banca privada, pues se aplica a través de entidades financieras de propiedad estatal, que se adecuan a las condiciones de inseguridad y estacionalidad de la actividad agrícola, conocidas como bancos de fomento agrario. *(Vélez, 1984).*

Por otra parte, los Bancos Centrales aplican incentivos y estímulos financieros especiales para obtener la participación de la banca privada en el sector rural, especialmente a través del sistema de redescuentos a tasas rebajadas.

Con todo, la heterogeneidad de los productores agrícolas, que son sujeto de las políticas agrarias de los gobiernos, obligó a reconsiderar los sistemas clásicos, de modo a asistir a los segmentos sin capacidad de acceso a los créditos de fomento, dando origen a dos tipos de crédito institucional: uno de capacitación o habilitación, que está dirigido

---

(*) El presente diagnóstico sólo tiene un carácter de "telón de fondo" para el examen de las modalidades operativas, ya que el sistema financiero del sector ha entrado, a partir de las medidas correctivas del BCP de los dos últimos años, en una etapa de cambios que pudo modificar algunos aspectos considerados en este estudio. No obstante, el esquema operativo -que corresponde a la pre cosecha del período agrícola 90/91- seguirá en plena vigencia mientras no se adopten reformas profundas en el sistema financiero e institucional del sector.

a los productores sin capacidad actual de pago y va acompañado de capacitación productiva; y otro, conocido como orientado, dirigido a los medianos y grandes productores agrícolas.

En nuestro país existen los dos tipos de crédito: el orientado es aplicado por el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el de capacitación por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).(1) Para el período 1990/91 el CAH tenía previsto asistir a cerca de 11.000 pequeños productores, con una cartera de alrededor de 9.000 millones de Gs., dos veces más que al número de usuarios asistidos en los cinco años anteriores. En ese momento, la estimación acerca de la cantidad de explotaciones campesinas en producción era de alrededor de 190.000 fincas. El CAH contaba entonces con 23 oficinas regionales. Los productores habilitados a través de este crédito, pasarían a ser usuarios del crédito orientado. Por su parte, el BNF contaba para ese año con una cartera de préstamos, dirigida preferentemente a medianos productores, de alrededor de 72.000 millones de Gs., asistiendo a cerca de 26.000 usuarios, 49 sucursales regionales, 87 técnicos y 354 funcionarios.

Las condiciones de acceso a los dos tipos de créditos están dadas por la garantía hipotecaria para los tenedores de tierras y prendaria para los ocupantes, previa demostración de disponibilidad de tierra en ocupación. La garantía prendaria consiste en la prenda de animales vacunos, preferentemente. Para los de menor capacidad de crédito el BNF está implementando la garantía personal solidaria, comprometiendo la producción. Todas las líneas de créditos existentes están destinadas financiar la producción de los principales rubros de renta: algodón y soja. Todos los préstamos otorgados así como las líneas disponibles para el sector son de corto plazo (de seis a once meses) y están destinados a los gastos operativos de los cultivos mencionados.

3.Aplicación de los créditos institucionales

En este punto debe tenerse en cuenta el manejo que se ha dado en las últimas décadas a los fondos de fomento agrícola por parte del gobierno y de las entidades encargadas de su administración. Por parte del gobierno, la cartera destinada a estos fondos ha sido persistentemente escasa, lo que ha debilitado su potencialidad como instrumento de desarrollo y ha restado efectividad a los demás componentes de las políticas agrarias que atañen a la producción campesina, tales como los programas de asistencia técnica, desarrollo agrícola, etc. Por parte de las entidades encargadas de su administración, las mismas se han convertido en costosas burocracias, caracterizadas por su rigidez operativa. Una de las pruebas de ello es la constitución de dos entidades diferentes para la administración de estos créditos. La existencia de dos tipos o líneas de crédito no supone la necesidad de crear dos instituciones financieras diferentes, pues las dos líneas pueden ser manejadas por una sola entidad. Además de duplicación de costos, la situación implica descoordinación, territorialidad y falta de eficiencia en los servicios de crédito. *(Borda, 1990).*

Como consecuencia de los aspectos señalados, las carteras de préstamos institucionales son limitadas y los mecanismos de otorgamiento y desembolso son engorrosos, costosos y demoran mucho tiempo. El crédito no es otorgado cuando se necesita, lo que en la agricultura equivale a la pérdida de oportunidad para aplicarlo a la inversión productiva, y conduce al aumento de los costos de producción, pues se

tiene que recurrir al crédito informal usurario para financiar las tareas productivas.

De acuerdo a los datos recabados en los asentamientos visitados y en las entrevistas a funcionarios del BNF y a otros agentes de intermediación financiera, los créditos institucionales no llegan al productor en cantidad suficiente ni en tiempo oportuno ni son de fácil acceso. Según expresiones de un gerente, "el banco no puede cubrir todas las necesidades del campesino" y financia sólo parcialmente los costos de producción del algodón.

Por otra parte, no existe un crédito de capitalización de mediano o largo plazos para el campesino, ya que el CAH adoptó el mismo mecanismo de aplicación de corto plazo, con montos exiguos y con exigencias de garantía hipotecaria o prendaria. El crédito de capitalización tiene problemas de aplicación debido a la tenencia precaria de la tierra o a la tenencia insuficiente, lo que no permite la aplicación de garantías reales para el acceso. A pesar de que los créditos se aplican sólo al financiamiento de un rubro temporal, igual las garantías exigidas constituyen un obstáculo para acceder a los mismos. En otras palabras, no existe un crédito agrícola de habilitación propiamente dicho, que permita el incremento de la capacidad de crédito de los pequeños productores. En realidad, la oferta ha estado circunscripta a un crédito orientado, apto para productores de tipo empresarial que operan comercialmente, al cual el campesino tiene acceso en condiciones muy desfavorables.

Simultáneamente a la exigüidad de la oferta, se observa, una competencia desigual por los escasos recursos financieros del sector entre los productores campesinos -representantes de una demanda atomizada de capital-, y los productores de escala comercial (empresas agroganaderas, cooperativas de medianos empresarios agrícolas, etc.). La mayor parte de los créditos institucionales disponibles son absorbidos por estos últimos, incluyendo los subsidios implícitos y explícitos contenidos en esas líneas de créditos hasta 1989.A modo de ejemplo, se citan las sucursales del BNF de Ciudad del Este y Hernandarias, que canalizan el 10% de la cartera de préstamos de la institución (7.500 millones de Gs. en 1989-90), y que estuvieron asistiendo exclusivamente a colonos brasileños medianos y grandes y a cooperativas y agroindustrias de la zona. Otro tanto estaría ocurriendo en otras zonas del país, con los colonos extranjeros (Mennonitas e inmigrantes japoneses y europeos) caracterizados por la producción comercial altamente mecanizada. De acuerdo al informe anual del BNF, alrededor del 35% de la cartera estuvo destinada a los pequeños y medianos productores agrícolas, para el fomento del algodón, maíz, caña de azúcar, tabaco, soja, trigo y arroz. En 1990, equivaldría a 25.000 millones de guaraníes. De esa manera, los instrumentos financieros destinados por el Estado a corregir las iniquidades y los efectos concentratorios del mercado en el sector agrícola, pasan a reforzar dichas tendencias, al otorgar asistencia preferencial de capital productivo a un sector en desmedro de otro.

Consultado acerca de las razones de esta preferencia, un funcionario del CAH había manifestado que es preferible trabajar con los medianos y grandes, como lo hace el BNF, que con los campesinos paraguayos, pues éstos trabajan a escala muy pequeña y son muy numerosos, situación que encarece las operaciones crediticias sin producir un retorno compensatorio. Téngase en cuenta que en el año agrícola 1989-90 el CAH cobraba un interés anual sobre saldo del 28%, nivel que aún contaba con un subsidio estatal del orden del 2%. "Los intereses que cobramos en un año no nos dan ni para pagar los sueldos de los funcionarios de la agencia", agregó. No tuvo en cuenta que el volumen de la cartera ha sido muy exiguo.

En estas circunstancias puede señalarse que la aplicación se contradice con la definición de estas políticas; pues según ésta última, los campesinos son sujetos de los dos tipos de créditos institucional (en su carácter de pequeños empresarios poseedores de sus propios medios de producción), pero en el momento de su aplicación, la mayor parte de los pequeños productores no tiene acceso al servicio por carecer de garantía real y, por tanto, no llegan a ser sujetos de dichos créditos, ya que para los efectos legales, sólo poseen su fuerza de trabajo.

A partir del año 1990 el BNF -cediendo a presiones de distintos sectores vinculados a las organizaciones campesinas y del mismo Estado- implementó algunas modalidades operativas empleadas anteriormente en el marco de algunos proyectos de desarrollo rural integrado, tales como el reconocimiento de la garantía sobre la producción, la garantía solidaria entre miembros de una organización y la coordinación de las tareas de asistencia técnica y recuperación con el SEAG. Sin embargo, estas experiencias han sido prácticas aisladas. -a pesar de los excelentes resultados alcanzados en el primer año (100% de recuperación en los primeros grupos beneficiarios)-. El CAH utiliza esta modalidad de garantía con préstamos de hasta Gs. 600.000 para abajo, los cuales son usados por el 8% de sus prestatarios.

Los niveles normales de recuperación de los créditos destinados a productores campesinos en 1990 eran de 91% para el CAH y del 93% para el BNF.(1)

En líneas generales, el crédito institucional no llega al pequeño productor, y cuando llega lo hace en forma insuficiente, con grandes dificultades de acceso, con demora y con una aplicación muy rígida que sólo se relaciona con las cosechas temporales de un cultivo de renta en particular, sin contemplar la necesidad de fortalecer la capacidad de autosostenimiento ni la capitalización de los pequeños productores campesinos.

4.Los redescuentos y el crédito informal

En defecto de los créditos institucionales, la producción campesina se mueve prácticamente con los recursos derivados del régimen de redescuentos del Banco Central, que viene entregando, desde 1970, una línea de crédito a los bancos privados, a tasas de interés muy bajas, con el objeto de fomentar la producción de soja, algodón, trigo y caña de azúcar. *(Borda, 1990).*

Hasta el año pasado, el volumen de los redescuentos destinados exclusivamente a la cosecha del algodón y de la soja, superaba 1,5 veces la cartera de préstamos del BNF y superaba más de diez veces la cartera del CAH. Los mismos son canalizados a través de una red de intermediación comercial, constituída por las empresas exportadoras y procesadoras y varios segmentos de acopiadores e intermediarios, hasta llegar al pequeño productor en forma de crédito informal, con intereses usurarios.

Redescuentos destinados a la cosecha de algodón y soja
(en millones de guaraníes)

Año	Soja	Algodón	Total
1988	44.310	26.127	70.437
1989	47.531	34.941	82.472
1990	60.145	47.755	107.400
Porcentaje	56 %	44 %	100.0 %

Fuente: Diario Hoy 20/04/91: Informe económico del BCP, 1er. trimestre de 1.991.

El gran aporte de capital destinado a este mecanismo representa una actitud marcadamente contradictoria en la política crediticia del Estado, que, en lugar de adecuar y fortalecer financieramente a sus propias instituciones de promoción de la producción (BNF, CAH), incentiva y apoya la intermediación usuraria encareciendo innecesariamente los insumos productivos y reforzando la dependencia del productor respecto a los agentes del mercado. Además, fortalece la capacidad financiera de los acopiadores e intermediarios, que acceden a estos medios respaldados en la producción campesina. Al respecto, un alto funcionario del BCP afirma: "las tasas preferenciales benefician más bien a ciertos oligopsonios, con la excusa del agricultor..." agregando que según un estudio del Dpto. de Estudios Económicos del BCP, la tasa mínima que el agricultor recibe los recursos financieros es al 5% mensual, equivalente al 79,6% anual efectivo. *(Otazú, Coyuntura Económica, 1990)*

Las ventajas operativas de este sistema son, empero, muy notorias respecto a los créditos institucionales, en términos de volumen de operación, agilidad y accesibilidad para el pequeño productor campesino, los que se establecen a través de relaciones de confianza entre el productor y su "patrón", relación que canaliza los principales mecanismos de extracción de excedentes de la producción campesina.

Por consiguiente, el mecanismo de referencia, lejos de corregir, apuntala aún más "la composición desfavorable del mercado para los pequeños productores, que enfrentan una estructura oligopsónica para la venta de sus productos y oligopólica para su abastecimiento e insumos" *(Borda, 1990)*. A pesar de las características desfavorables, es la canalización más distribuída de los redescuentos del BCP, dado que la mayor parte de dichos recursos están destinados a productos no campesinos que no generan empleo, tales como el trigo y la soja.

Otra ventaja operativa de esta oferta crediticia es la multiplicidad de aplicaciones a que va destinada, ajustándose a las necesidades de la unidad doméstica campesina, a cuneta de un sólo rubro de renta: algodón o soja.

Pese a las grandes deficiencias observadas en este sistema, la producción campesina ocupa, a partir de 1974, el primer lugar en las exportaciones del país, a través del algodón, y abastece una gran parte de los rubros del mercado interno. Sin embargo, este protagonismo económico de la producción campesina no corresponde a niveles de desarrollo de este sector que con la intensificación de su producción de renta y su vinculación cada vez más estrecha con el mercado, ha sufrido, en el mismo periodo, un acelerado proceso de diferenciación y de descomposición.

5.Las necesidades de financiamiento de la unidad campesina

Se adopta aquí el concepto de unidad campesina como unidad doméstica-productiva, según la cual, se la define como unidad de consumo y de producción. Una de las particularidades de la producción agrícola campesina es la estacionalidad simultánea de los rubros destinados al consumo con los destinados a la venta, pues tanto el algodón o la soja como los cultivos de subsistencia son rubros "de verano", cuyo desarrollo evolutivo y cosecha se producen en el mismo período. Esto trae como consecuencia una situación en la que se suceden en forma alternada un periodo de abundancia - coincidente con el período de las cosechas- con otro de escasez, correspondiente al período de las siembras y cuidados culturales, tareas realizadas simultáneamente con el agotamiento de las reservas alimenticias de las familias campesinas.

De ello se desprende que las necesidades de financiamiento no se relacionan solamente con los costos de producción de los rubros comerciales. Desde mediados de agosto, los ingresos monetarios, obtenidos de la producción agrícola, terminan por agotarse, y tiene lugar una rápida disminución de las reservas alimenticias, como consecuencia de la escasez monetaria. Las citadas reservas no llegan a abastecer las demandas de subsistencia doméstica -a raíz de una dependencia externa cada vez mayor-, y se agotan por completo hacia mediados o fines de octubre. Esta situación crítica viene a acrecentar doblemente la dependencia de apoyo externo para el sostenimiento de la unidad doméstica productiva del campesino, planteando también una necesidad de financiar dicha subsistencia, habida cuenta de la falta completa de producción en ese período del año.

Algunas capas de campesinos medios (mboriahú ryguatä) echan mano de sus "ahorros" durante estos períodos, consistentes en ganado vacuno; pero los segmentos más empobrecidos de campesinos medios y minifundistas, recurren al trabajo asalariado para financiar parte de la subsistencia, lo que implica una resta importante de fuerza de trabajo familiar que pudo haberse destinado a la finca, pero pasa a engrosar un subproletariado rural en condiciones de precariedad laboral.

Otra parte importante de la subsistencia familiar se cubre con el crédito en especies o en efectivo que otorga el comerciante. (Ver los destinos de los créditos rurales, en el punto siguiente). Esto pone de manifiesto que los mecanismos de que dispone el campesino para la subsistencia en este período constituyen los factores principales de descomposición campesina: el empleo rural estacional (changa) y la usura.

6.Utilización actual de los créditos en el campo

En esta parte del trabajo se pretende rescatar la perspectiva de los usuarios campesinos, es decir, el punto de vista de la demanda de créditos en el sector de referencia. Esta perspectiva remite a un análisis micro, que intenta comprender la racionalidad doméstica del crédito, estudiando y revelando la lógica de su uso, en base a datos e informaciones recogidos a través del estudio de asentamientos ya citado.

De acuerdo con los datos recogidos en los distintos asentamientos, existen tres tipos de créditos con distintos grados de disponibilidad y accesibilidad: créditos institucionales (BNF, CAH), créditos organizacionales (Cooperativas, comités, ONGs) y créditos informales (comerciantes, acopiadores, parientes).

De éstos, conviene abordar un estudio más detallado del crédito informal y del organizacional; los otros tipos ya están suficientemente tratados.

El crédito informal congrega los siguientes servicios: abastecimiento para el consumo, insumos para la producción, capital de trabajo y cosecha y comercialización del algodón o de la soja. El crédito es otorgado en especies y en efectivo, según se trate de insumos y abasto o capital de trabajo. La recuperación se efectúa a través de la comercialización. Tiene una tasa de recuperación del 98 al 99 % en el primer año, y del 100% en el segundo (el 1 al 2 % corresponde a los productores que tuvieron una mala cosecha o una "desgracia" y no pudieron pagar, recuperándose en la próxima cosecha). Se otorga a los morosos un nuevo crédito para la nueva cosecha. Compromete la cosecha a través de la firma de pagarés y de relaciones personales de confianza entre el productor y el acopiador. "Se da al que es buen pagador" afirmó un entrevistado. Constituye una forma de operación que puede fortalecerse o coordinarse con los créditos institucionales, para los productores sin capacidad de acceso al crédito institucional.

Las tasas pagadas por el productor son muy elevadas en el crédito informal, debido a la cadena de intermediación financiera existente entre los bancos y los productores.

Los créditos organizacionales presentan una realidad más heterogénea, ya que en los lugares en donde existen, se acercan al modelo del crédito institucional, o se aproximan al modelo informal de financiamiento de la producción agrícola. En este último caso, la diferencia fundamental radica en que forma parte de una política de producción que toma a la unidad doméstica - productiva como un todo, y busca potenciar su capacidad de sostenimiento. De ahí que es aplicado a las necesidades más importantes, tales como **el abastecimiento de la familia** (a través del crédito de aguante ligado a la comercialización, y de la creación de fondos comunitarios para los almacenes de consumo), **al equipamiento productivo de la finca**, al financiamiento de **la diversificación productiva** (a líneas alternativas de producción para el consumo y la venta) y a la **instalación de pequeñas industrias multifamiliares** para el procesamiento de los productos (Quiindy).

De acuerdo a los datos relevados en el terreno, los pequeños productores recurren preferentemente a las fuentes informales de crédito para financiar su producción y su consumo en los períodos de déficit productivo. La insuficiencia de los créditos institucionales se refleja en la escasa utilización de los mismos por parte de los campesinos entrevistados, ya que sólo el 6% de los mismos accedieron a estas fuentes. Esto los obliga a recurrir a las modalidades informales de financiamiento, que constituyen la fuente de más alta recurrencia (76,5% de los créditos en efectivo y 94% de los contraídos en especies).

En cuanto al período de mayor uso del crédito, en todas las zonas visitadas, ha sido el comprendido entre los meses de noviembre a enero inclusive (62 %), período en que se produce una superposición plena entre las necesidades de financiamiento de la producción con la mayor dependencia externa para la subsistencia. Los datos demuestran que el crédito llega crónicamente tarde a los productores teniendo en cuenta el proceso de producción agrícola, y un tanto desfasados respecto al período de mayor déficit, debido a las demoras que se dan en la entrega de fondos a los campesinos, luego del agotamiento de las oportunidades de empleo en los cuidados culturales. Si se tiene en cuenta el período de desembolso según el origen de los préstamos en efectivo, se puede ver que los créditos institucionales y los organizacionales son des-

embolsados en el período junio-octubre, preferentemente; en cambio, los informales, en un 77% fueron desembolsados en el período noviembre-enero.

El destino preferente del crédito rural ha sido el consumo familiar (55%), que no es cubierto por los créditos institucionales. Todos los créditos contratados han sido aplicados al menos parcialmente al consumo familiar, incluso los pocos créditos institucionales que aparecieron en la muestra. A pesar de constituir un crédito atado y supervisado, los prestatarios se las arreglan para aplicar el dinero en lo que realmente necesitan. Asimismo, el uso más extendido a través de todos los periodos observados es el consumo, que se da en los tres períodos observados (de preparación y siembra, de cuidados culturales y sanitación y de cosecha). De acuerdo con esto, el crédito cumple la función de balancear los períodos de abundancia con los de escasez, supeditándose a la racionalidad de la unidad doméstica productiva, que combina por igual las necesidades de subsistencia familiar con las de producción agrícola.

El segundo destino en importancia son los cuidados culturales, probablemente, gracias a la estructura vigente de los créditos -institucionales o no- que operan a través de la modalidad "en especies", entregando insumos productivos a los prestatarios. Otros usos han aparecido en forma poco significativa.

Una situación muy llamativa es el uso de los créditos teniendo en cuenta las fuentes: el crédito informal tuvo una diversidad de aplicaciones en el proceso productivo, abarcando desde la preparación del suelo, hasta la cosecha y el consumo familiar. El crédito organizacional ha tenido la mayor diversidad de aplicaciones, entre ellas el equipamiento productivo de la finca -para lo cual no se usa el informal-. El que tuvo la menor aplicación fue el crédito institucional, que fue aplicado a los cuidados culturales y al consumo familiar.

En lo referente a los montos, los créditos informales comprenden montos en efectivo muy reducidos, pero compromisos muy importantes considerando el endeudamiento en especies. No obstante, también son los créditos de montos más elevados, pues las tres cuartas partes de los créditos más cuantiosos provienen de esas fuentes.

Consultada la opinión de los usuarios acerca de los problemas más importantes del crédito agrícola en general, sobresalen nítidamente tres características: a) que se otorga fuera de época debido a las dificultades de acceso, que fue el problema más citado ("cuando más se necesita es en octubre y noviembre, época en que no se da"), pues la pérdida de oportunidad equivale a la inutilidad del crédito para los fines productivos. b) En 2º. lugar la insuficiencia de los montos, a la que ya se hizo alusión y c) en 3er. lugar se menciona el interés muy elevado. Los usuarios de créditos organizacionales son los únicos que manifestaron no tener problemas de créditos.

7.Competitividad de las distintas líneas de crédito

En términos convencionales, la competitividad de un crédito está dada por la preferencia de que goza a raíz de las conveniencias que ofrece al usuario, es decir, a raíz de su eficiencia en función a los objetos a que se aplica. Depende de las siguientes condiciones: a) Ventajas financieras (disponibilidad, aplicaciones, costo, márgenes de garantía, plazos, etc.); b) Ventajas operativas (accesibilidad, aplicabilidad, facilidades de pago, oportunidad o prontitud, informalidad, flexibilidad); y c) Diversidad de las líneas de crédito en el mercado.

Para los efectos de este trabajo, debido a la heterogeneidad de la demanda, se consideran tres formas de competitividad del crédito rural: una, relacionada con la la contribución del crédito en el mejoramiento de la productividad agrícola (eficiencia económica en la agricultura); otra, relacionada con su funcionalidad con las estrategias de subsistencia de las unidades domésticas-productivas campesinas (satisfacción de necesidades inmediatas); y, una tercera, relacionada con su contribución en la elevación del nivel de vida de los usuarios.

De acuerdo con el análisis desarrollado en subtítulos anteriores, la primera forma de eficiencia está representada por el crédito institucional y los redescuentos otorgados a las fincas de tipo "farmer" y a las empresas agrícolas a través del BNF y de los bancos privados. En cambio, la segunda forma es consistente con el crédito informal. Este último, sin embargo, es más eficiente como mecanismo de apropiación de los excedentes producidos por el campesino por parte de los agentes de intermediación. Como no se dispone mayores informaciones acerca de otros tipos de crédito aparentemente ninguna alcanza un nivel de eficiencia en la forma indicada en el tercer lugar. Se puede hablar, por lo tanto, de una muy baja competitividad general del crédito agrícola para el sector campesino, dándose sólo una mayor competitividad relativa del crédito informal.

Las razones de la mayor competitividad relativa radican en la magnitud de la oferta y en las modalidades de aplicación del crédito informal, en la inadecuación del crédito institucional y en la virtual inexistencia de otra línea de crédito dirigida al sector campesino que sea realmente competitivo.

En cuanto a la magnitud de la oferta conviene reiterar que el CAH, hasta 1990, sólo asistía a 3.000 productores (1,5% de las explotaciones campesinas), con una cartera total de 1.000 millones de guaraníes (menos del 3% de los redescuentos destinados al algodón y la soja), distribuidos en montos ínfimos, que llegan a las fincas en forma de algunos insumos y un poco de dinero en efectivo. Esto explica, además, las dificultades impuestas para limitar el acceso al servicio. Por su parte, el BNF destina la mayor parte de su cartera de préstamos a los productores capitalizados, representando para el sector campesino una oferta residual e insuficiente. Frente a esto, el préstamo informal proviene de los redescuentos del BCP, a cuyos volúmenes ya se hizo referencia y se traducen en la oferta más abundante a que pueden acceder los pequeños productores, a un costo elevado y en cantidad insuficiente para respaldar su fortalecimiento económico.

Además de su relativa "abundancia", presenta la ventaja de sus modalidades de aplicación, entre las que se destacan dos aspectos: el primero consiste en la facilidad de acceso (casi inmediato), a través de relaciones personales de confianza y respaldada en la moralidad del prestatario, en su capacidad futura de pago y en una documentación precaria (pagaré) legitimada por la relación personal. El segundo consiste en la funcionalidad del crédito con la estrategia de de subsistencia de la unidad doméstica-productiva, tal como se describió con anterioridad. Los aspectos señalados contrastan nítidamente con el crédito institucional, caracterizado por su rigidez y sus esquemas operativos convencionales.

Por último, el crédito organizacional presenta una potencialidad mayor frente a los dos tipos mencionados, tanto en la diversidad de aplicaciones a que va destinado como en cuanto a las modalidades operativas, encerrando la doble posibilidad de desplazar el crédito informal y alcanzar eficiencia en la elevación del nivel de vida de sus usuarios, pero no se puede considerar como una oferta efectiva de crédito, dado

que en la actualidad su aplicación se circunscribe a experiencias muy aisladas y de alcance muy limitado.

8.Conclusiones y sugerencias de carácter general

Los principales problemas observados en el sistema son los siguientes:

a) La escasez de recursos destinados al apoyo financiero a las pequeñas fincas, debido tanto a limitaciones crónicas de la oferta de crédito institucional, como a la heterogeneidad de la demanda, donde unidades productivas de tipo "farmer" y empresariales absorben la mayor parte de los recursos disponibles. La gran masa campesina queda prácticamente excluida del mercado de crédito "orientado".

b) La rigidez operativa de las entidades financieras del Estado, que obstaculiza el acceso de los pequeños productores al servicio del crédito y revela la inadecuación de los esquemas utilizados a las características de la demanda campesina. Las gestiones para la obtención del crédito son costosas, engorrosas e inseguras, lo que desincentiva el uso del crédito institucional, producen demoras que ocasionan la pérdida de oportunidades de aplicación productiva y favorecen la recurrencia al crédito informal usurario.

c) Los créditos no están integrados a un programa de desarrollo agrícola integral del campesinado, sino que están dirigidos a determinados rubros de producción agrícola, tales como algodón, soja, caña de azúcar, trigo, etc, y se ajustan a políticas institucionales, sin coordinación de la aplicación.

d) No existen líneas de créditos para capitalización, que puedan conducir al fortalecimiento de la capacidad productiva y de endeudamiento de los campesinos, así como al uso más racional de los recursos disponibles, a través de la regularización de la tenencia de la tierra, la incorporación de tecnología, la adquisición de ganado, la diversificación productiva, la realización de cultivos permanentes, la inversión en instalaciones productivas, etc.

e) El régimen de redescuentos del BCP fortalece el acceso oligopólico al crédito, a través de una red de intermediación, que eleva los costos del servicio a niveles usurarios, constituyendo un mecanismo de apropiación de los excedentes de la producción campesina. No obstante, da origen a los créditos más accesibles y de mayor uso por parte de los campesinos, dadas las modalidades de aplicación.

f) Hay numerosas limitaciones desde el punto de vista de la aplicabilidad de los créditos institucionales, que no contemplan las necesidades ni modalidades de acceso al crédito de parte de los pequeños productores campesinos.

g) La baja competitividad de las líneas existentes en cuanto al mejoramiento de la productividad y del nivel de vida de los productores campesinos, en especial los créditos institucionales, que muestran una escasa participación en este sector. Esto último le otorga gran preeminencia al crédito informal usurario, que resultan irreemplazables en el financiamiento de la producción campesina ante la inexistencia de un crédito agrícola verdaderamente competitivo.

h) Los créditos así administrados, empero, suponen un alto costo derivado tanto de los subsidios que involucra como de los costos de administración que plantea la existencia de dos instituciones financieras, cuyas áreas y coberturas se superponen o compiten entre sí.

Como consecuencia de la situación descrita, se formulan, a continuación algunas ideas y sugerencias básicas para el mejoramiento de la oferta de crédito, con el propósito de contribuir al debate que se está planteando en la actualidad:

En primer lugar, será preciso crear una nueva línea de financiamiento diferenciado para el sector campesino, que sea canalizado a través de nuevas modalidades operativas, de modo que sea competitivo frente al crédito informal. Esto debe suponer, al mimos tiempo, una reformulación completa del actual sistema crediticio, es decir, la revisión y modificación, tanto de las líneas dirigidas al sector, como de las instituciones encargadas de su aplicación. Esta sugerencia remite a una cuestión que se encuentra actualmente en debate: ¿Cuál debe ser la modalidad adoptada para la administración o aplicación de esta línea de financiamiento?.

No se puede adoptar un sólo tipo de solución. El crédito diferenciado debe formar parte de una gama de políticas agrarias coordinadas tanto entre organismos gubernamentales, como del ámbito privado y de las organizaciones campesinas. El crédito agrícola debe rediseñarse, flexibilizarse, y diversificarse para ser incorporado dentro de las políticas de desarrollo rural.

En segundo lugar, deben destinarse recursos financieros suficientes para los créditos de fomento del desarrollo campesino, acorde con la magnitud de la demanda, de modo a subsanar la tradicional estrechez de la oferta y el déficit crónico de su cobertura. Al mismo tiempo, será preciso reencauzar los redescuentos empleados para el fortalecimiento de las agroindustrias y acopiadores, hacia el sector campesino, a través de la nueva modalidad crediticia. Habrá que revisar también la magnitud de crédito destinado a la producción de rubros no generadores de empleo, tales como trigo y soja. Esto supone, además, la necesidad de diversificar las fuentes de recursos para esta línea de financiamiento, recurriendo al sistema financiero en su conjunto, sin descartar la banca privada.

Para mejorar las posibilidades de acceso de cierta franja de productores con capacidad futura de pago, pero sin posibilidades de acceso al crédito institucional, es preciso financiar a mediano plazo la regularización de la tenencia de la tierra, para acrecentar su capacidad de endeudamiento y fortalecer su capitalización, complementándolo con préstamos de corto plazo destinados a la producción.

9.Consideraciones sobre las modalidades operativas

Las sugerencias precedentes son los condicionamientos básicos a partir de los cuales tiene sentido hablar de modalidades operativas. En las condiciones actuales de funcionamiento de los sistemas de crédito rural, es muy poco probable que la simple adecuación operativa pueda aumentar en forma significativa la competitividad de los créditos institucionales, habida cuenta de las deficiencias estructurales que presenta el sistema. Asimismo, la formulación e implementación de una política diferenciada de desarrollo productivo del sector campesino es una condición básica para que un sistema de crédito rural pueda tener repercusión, dado que las políticas agrarias vigentes tienen un efecto excluyente sobre dicho sector. Lo señalado no resta importancia a la influencia de las modalidades operativas en la competitividad y en el nivel de impacto de los créditos rurales, sino más bien ubica la discusión en el plano que le corresponde.

Del análisis de las características de la demanda campesina se desprende que la incorporación del sector pobre al sistema de crédito formal plantea las siguientes disyuntivas: a) Adecuar las modalidades de la oferta a las características de la demanda, a través de un sistema innovador y diferenciado de procedimientos y condiciones; b) Encarar un acceso selectivo de una parte de la demanda a través de incentivos financieros, modificando las modalidades operativas hasta márgenes razonables; o c) Recurrir a un proceso de intermediación que permita una correspondencia armónica entre la oferta y la demanda de referencia. Esta intermediación escapa a la esfera estrictamente financiera, correspondiendo más bien a un proceso de promoción social o educativo.

Las consideraciones acerca del tema pueden ser agrupadas en dos aspectos: a) Adecuaciones de la oferta crediticia; y b) Adecuaciones de la demanda campesina.

En cuanto a las adecuaciones de la oferta, será necesario encarar la diversificación de los canales de distribución, mediante la creación o incorporación de nuevos agentes de crédito campesino, de modo a evitar una oferta monopólica.

En lo referente a las garantías, se han dado algunos avances cualitativamente importantes, tales como el empleo de la garantía solidaria. Este tipo de mecanismos son aptos en especialmente para el financiamiento de los costos de producción. Sin embargo, esto permite un acceso muy limitado al crédito, sobre todo, en la presente coyuntura. Además, no constituye una opción para los préstamos de capitalización de mediano y largo plazos. Por ello debe considerarse la experiencia de otros países latinoamericanos, especialmente la de Colombia, donde se ha creado un fondo estatal de garantía que respalda el financiamiento de la producción campesina. Además está lo señalado acerca de créditos conducentes al fortalecimiento de la capacidad de garantía real de los pequeños productores. Del mismo modo, se ha detectado que existe una reticencia por parte de los campesinos para utilizar los créditos institucionles, debido al temor de perder sus bienes y posesiones, como ha ocurrido reiteradas veces (especialmente a través del BNF), como consecuencia de la rigidez de los mecanismos de cobro forzoso en casos de mora. La actividad agrícola está sujeta a riesgos que pueden estar cubiertos por un seguro agrícola incluído en los costos del servicio. Esta opción tampoco constituye una novedad, ya que está siendo aplicada en Colombia y otros países.

Otro de los factores de reticencia se deriva de los procedimientos muy engorrosos y costosos de tramitación. La selección de los beneficiarios debe fundamentarse en los antecedentes de buen pagador de los productores. Ciertamente, es una característica que puede incentivarse a través del mismo crédito, y apuntalarse con programas de educación y de un eficiente mecanismo de recuperación que en vez de ser punitiva para los morosos, debería ser rehabilitatoria. Por su parte, los procedimientos de otorgamiento deben simplificarse al máximo y deben tener amplia difusión, admitiendo, a su vez, una gran flexibilidad.

Ya se hizo referencia al monto de los créditos. Ciertamente, ello debe depender de la capacidad de pago del productor, pero tiene que existir líneas de promoción que ayuden a incrementar la capacidad de pago de los mismos. Los montos deben ser ajustados, de manera a cubrir la mayor parte del déficit estacional, y satisfacer una parte importante de las necesidades de la unidad campesina.

En cuanto a la aplicabilidad, es preciso diversificar los objetos del crédito (sin limitarlos a los cultivos de finalidad comercial) encarando convenientemente los proble-

mas de abastecimiento, insumos, diversificación productiva, capitalización de la finca, etc. En la actualidad, la lista es bastante larga, sobre todo, por los déficit de cobertura de los distintos servicios del estado (educación, nutrición, salud, etc.). La coordinación con otras entidades de supervisión y asistencia técnica (estatales un ONG's) es aquí fundamental, así como los mecanismos de préstamos en especies, de manera a racionalizar mejor los ingresos y recursos de los campesinos a través del crédito. Se volverá sobre este aspecto en el punto referido a adecuaciones de la demanda.

En lo referente al costo, el interés para el pequeño productor no tiene tanta importancia como la oportunidad y la disponibilidad del crédito (1); por tanto, puede prescindirse de los mecanismos actuales de subsidios para los créditos de corto plazo, ya que se tiene comprobado que ellos han beneficiado más a productores no campesinos. El subsidio debe dirigirse selectivamente y puede aplicarse en forma indirecta, a través de los mecanismos de promoción sugeridos, o directamente a través de los rubros destinados a capitalización productiva.

El mayor problema puede estar en la recuperación. Los pequeños productores que no tienen acceso al crédito institucional han sido tradicionalmente muy buenos pagadores de los préstamos usurarios que utilizan (99 % en el primer año). Sin embargo, están sujetos a un cobro compulsivo por parte del acopiador, puesto que se ven obligados a comprometer su producción y se les descuenta la totalidad de su deuda con la primera cosecha del cultivo. Los cobros en especies se realizan en marzo o abril, según la mayoría de los acopiadores entrevistados, época en que se inicia la cosecha. Por otra parte, los campesinos no tienen otra alternativa que pagar sus deudas para tener derecho a nuevos préstamos en la siguiente cosecha, mecanismo que tiene vigencia gracias al monopolio de los acopiadores como fuente de créditos para el pequeño productor.

Estas situaciones se hicieron costumbre en el campo, lo que podría derivar en dificultades para plantear un adecuado sistema de recuperación que no estuviera vinculando con la venta del producto. Una modalidad provisional de recuperación de los préstamos puede realizarse -en ausencia de organizaciones campesinas- a través de algunos agentes que participan en la comercialización (pequeños acopiadores) que, a su vez, pueden constituirse en las instancias de canalización de los préstamos institucionales para abasto y capital de trabajo. De esta manera se evitarían las instancias de intermediación agroindustriales o de grandes acopiadores. No obstante, este aspecto se discutirá de nuevo en el siguiente punto.

Las consideraciones precedentes obligan a plantearse la siguiente cuestión: ¿Es factible reunir todas estas modalidades operativas en un paquete financiero? ¿Cuál es la viabilidad de una línea de financiamiento que reúna todas estas características?. Naturalmente, la magnitud y diversidad de los cambios propuestos exceden el campo meramente financiero. En alguna medida debe encararse una adaptación de la demanda a las condiciones de la oferta.

En cuanto a las adecuaciones de la demanda, los grandes capítulos tradicionalmente reconocidos son: supervisión y asistencia técnica. Sin embargo, lo analizado en este trabajo demuestra que ello no es suficiente. No se podrá lograr una correspondencia directa entre oferta y demanda, debido a que el campesino no puede ocuparse de traducir la doble racionalidad de su unidad doméstica-productiva a la racionalidad de las matemáticas financieras, como pretenden las actuales modalidades operativas de crédito oficial. Alguien deberá ocuparse de esa tarea, que, además es de doble sentido, ya que también el sistema financiero necesita recibir una versión ajustada de las necesidades.

Será necesario encarar una política de promoción y educación crediticia a cargo de una instancia o agente de intermediación, cuya función esté específicamente relacionado con las operaciones de crédito. Una especie de agente o promotor de crédito, tarea que puede ser realizada por un organismo oficial o una ONG o incluso una empresa privada.

Finalmente se enfatiza la necesidad de habilitar líneas de crédito para incentivar el acceso y uso a través de mecanismos de aplicación asociativos, tales como las cooperativas y los fondos rotatorios, de modo a asegurar el acceso del pequeño productor parcelario a la oferta de capital. Canalizar por este mecanismo, inversiones productivas o de infraestructura a nivel de comunidades o de asociaciones de productores, con garantía solidaria o colectiva. El fortalecimiento de estas modalidades de aplicación asegurará una mayor competitividad del crédito rural en su conjunto, dada la potencialidad del operador colectivo para reemplazar al intermediario acopiador.

Notas

(1) Los datos consignados corresponden a las agencias operantes en las zonas donde se había realizado el relevamiento de los datos, es decir, Ciudad del

Este, Encarnación, Quiindy, Caaguazu, Caazapa, Yby Yaú y Choré)

(1) Además, el agricultor está acostumbrado a pagar altas tasas de interés a los acopiadores.

Desarrollo económico y reforma del sistéma financiero.

Luis Fernando Villalba.
Instituto de Estudios Económicos (IEE)

I. INTRODUCCION

A. LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO DENTRO DE UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO.

El presente estudio pretende presentar primeramente la situación económica recorrida por el país en los pasados diez años y explicar de esa manera la solidificación de un sistema financiero el cual debe ser modificado para poder servir de base para un desarrollo económico sostenido.

La reforma del sistema financiero no es por sí solo un elemento que al ser implementado va a representar un despegue económico. El mismo sí es necesario y fundamental dentro de un contexto macroeconómico en el cual otras reformas económicas sean implementadas.

El gobierno nacional ha iniciado un programa de desregulación de la economía para poder introducir en la misma más competencia, eficiencia y poder llevar al país a una economía social de mercado. Las reformas hasta ahora realizadas sí tienden a la liberalización de la economía y del mercado financiero en particular, pero las reformas son aún parciales pues hay todavía mucho por hacer y este trabajo pretende analizar las diversas alternativas que se presentan en la presente coyuntura nacional.

B. Antecedentes Económicos.

La política económica durante la década de los ochenta ha sido desacertada en varias áreas. Entre ellas se puede mencionar la regulación de tasas de interés y de tipo de cambio. Las tasas de interés se mantuvieron muy por debajo de la inflación y produjo una desintermediación financiera y fuga de capitales. Los ahorros bajaron del 22% al 13% del PIB entre 1977/88 (1). De igual manera se redujo sustancialmente la inversión privada , mientras que la inversión pública se vio incrementada mediante los empréstitos externos. Esto a su vez llevó al país a elevar su deuda externa de US$ 783 millones a US$ 2125 millones en 1989.(2)

Muy a pesar de los bajos déficits oficiales las finanzas públicas han tenido un desempeño pobre y estos a su vez han forzado al BCP a tener una política monetaria expansiva que solo propulsó una inflación cada vez mas elevada.

Después de febrero de 1989 se han implementado una serie de reformas monetarias financieras y cambiarias pero es importante destacar algunas reformas que deben ser aún realizadas y otras concluidas. Las tasas de interés aún no presentan características de mercado pues el BCP aún tiene una tasa fija la cual sirve de pará metro a las entidades financieras. Los redescuentos por estar todavía subsidiados siguen canalizando fondos que incentivan la desintermediación financiera.

Mas peligroso es de predecir un desajuste en el sector público el cual tendrá funestas consecuencias en el programa monetario si es que el gobierno no implementa una reforma tributaria y administrativa de sus principales entes. El presente sistema tributario posee características distorsionantes como ser la incentivación de sectores económicos menos productivos. El sector exportador, además de estar penalizado con un guaraní sobrevaluado y castigado por las inclemencias del tiempo tiene que superar trabas impositivas para llevar sus productos a mercado.

Igualmente importante, pero inclusive mas agobiante es la renegociación de la deuda externa. La acumulación de atrasos podría llevar en un período corto a la banca internacional a declarar al país en moratoria de la deuda nacional. Sin el capital extranjero, las reformas (incluyendo las reformas del sector financiero con el préstamo del BID y Banco Mundial) no se llevarán a cabo y las ya realizadas se podrán revertir.

Es importante de entender que mediante lo anteriormente dicho, se puede notar que nuestro sistema financiero estaba hasta 1989 altamente distorsionado. Desde 1989 se ha liberalizado sustancialmente el sistema financiero. Entre los mayores logros se puede mencionar: la liberalización de tasas activas y pasivas en los bancos y financieras del país, la libre determinación de tipos de cambio, la elevación de la tasa de redescuento que aunque aún se encuentre subsidiada por lo menos se acerca más a las tasas de mercado. El Banco Central del Paraguay también ha permitido a los bancos de plaza ofrecer certificados de depósitos a tasa de mercado. Los certificados de depósitos pueden ser emitidos no solo por bancos comerciales sino también por entidades financieras. Se ha concedido la autorización para que los bancos concedan prestamos en moneda extranjera. El Banco Central ha restringido los créditos al gobierno central y a las empresas publicas.

A partir de marzo de 1990 la tasa de encaje legal se redujo del 42% al 37% para depósitos a la vista, ahorro y plazo, un encaje legal del 15% para certificados de depósitos y 20% para depósitos en moneda extranjera. A su vez, las importaciones y exportaciones se conciertan libremente y los exportadores ya reciben el total de sus

divisas proveniente de las exportaciones.

En materia de regulación monetaria se han dado grandes avances para la implementación de letras de regulación monetaria y call money, lo cual permite permita al BCP una regulación de la (liquidez) base monetaria mucho mas eficiente. Ya los bancos están participando activamente del sistema y las financieras ya van a ser incluidas dentro del sistema en un muy corto plazo.

Para garantizar la solidez de los bancos la Superintendencia de Bancos resolvió el incremento del capital mínimo de Gs. 600 millones a Gs. 3.000. Cambios y exigencias similares fueron implementadas para las financieras.

Todos estos cambios son realmente resaltantes y hay que dársele el debido crédito a las autoridades que las han implementado. Inclusive se podría opinar que las medidas mas dolorosas de una reforma al sector financiero ya han sido implementadas. De igual manera vale mencionar que las reformas ya implementadas deben ser acompañadas de las siguientes reestructuraciones:

-Redefinición del rol del Banco Central del Paraguay
-Redefinición del rol de la Superintendencia de Bancos
-Nueva Ley Orgánica del Banco Central y nueva ley de bancos.
-Reforma Tributaria
-Reestructuración de Bancos Públicos
-Reestructuración de un Mercado de Valores

II. REFORMAS ESTRUCTURALES.

A. ROL DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

La función principal de la banca central es la de mantener la estabilidad monetaria y mantener el valor de la moneda nacional. Debe a su vez mantener un eficiente y seguro sistema de pagos. Lo anteriormente mencionado más el control del sistema financiero por medio de la Superintendencia de Bancos se constituyen como base para la edificación de la confianza en el sistema financiero monetario. La banca central debe siempre mantener una imparcialidad sectorial en el acceso al crédito. La imparcialidad sin embargo se convierte en un problema cuando la banca central esta casada con grupos de intereses.

Nuestro sistema económico prevé que el BCP sea el administrador de los bienes del estado y por lo tanto este último responsabiliza al BCP de financiar déficits en el sector público. Hay que comprender que la función de mantener la estabilidad económica es contradictoria con la función de subsidiar préstamos al sector público. Igualmente contradictoria es la función del BCP de proveer créditos subsidiados al sector privado.

A. MEDIDAS A SER ADOPTADAS POR EL BCP

1.1. Disminución en el monto de redescuento y llevar la tasa a mercado mas un plus o por lo menos a mercado.

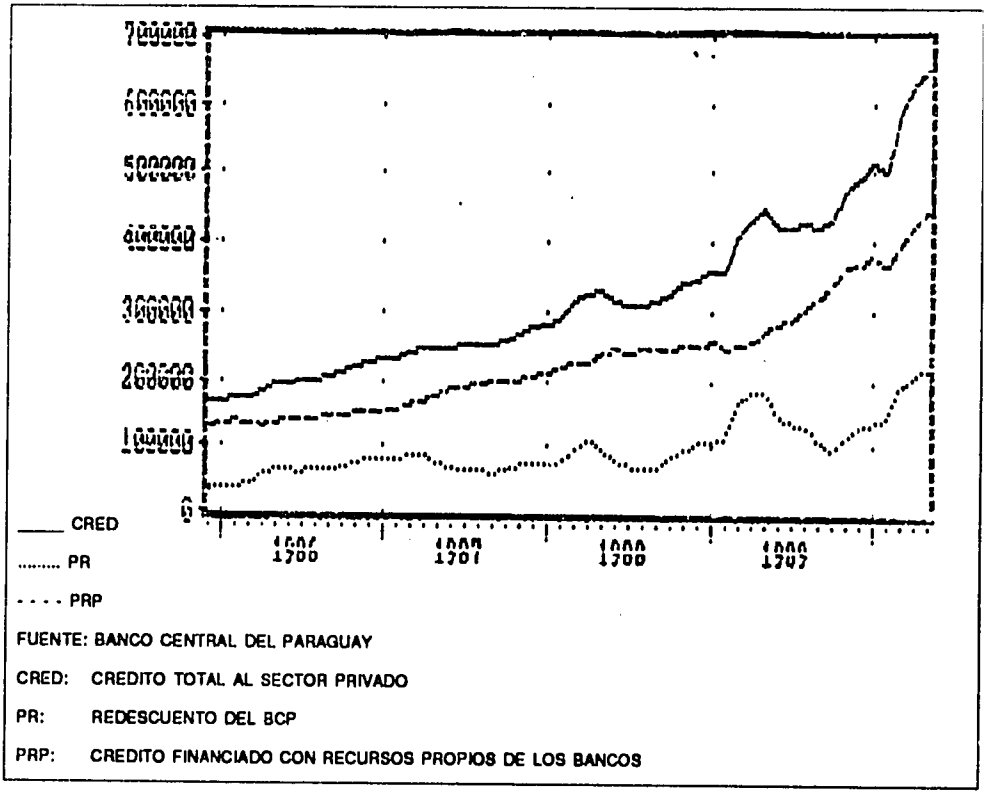
Las distorsiones creadas con los programas de crédito dirigido son varias: ge-

neralmente, como los intereses del crédito dirigido son subsidiados , los recursos er la economía van a estos sectores. Lo que ocurre es que cuando el mercado no es e que determina el destino de los escasos recursos, no se optimiza la eficiencia y la rentabilidad en la economía.

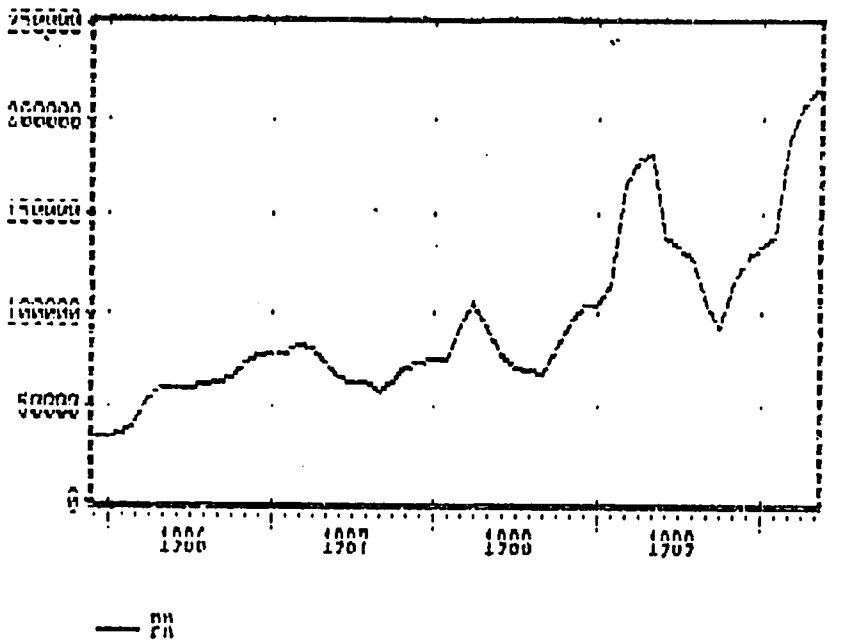
Como se puede comprobar analizando la cartera de préstamos del Banco Nacional de Trabajadores, los préstamos subsidiados han ido a las empresas más grandes y entonces con esto se comprueba que el subvencionamiento no ha llegado a quien se pretendía beneficiar.

Un informe sobre desarrollo del Banco Mundial 1989 expone lo siguiente: "Una vez iniciados los programas de crédito dirigido crean una clientela de beneficiarios que no quieren que se les ponga fin" (3). El crédito dirigido ha sido sumamente perjudicial pues los entes financieros muchas veces no se exigían la captación de depósitos para generar préstamos. Esto ha llevado particularmente por ejemplo al Banco Nacional de Fomento a solicitar redescuentos al Banco Central por un monto superior al 40% del total de su portafolio de préstamos. Los bancos privados han también mostrado una desintermediación financiera, pues han obtenido "dinero dulce" del BCP sin molestarse tampoco a captar depósitos.

La siguiente gráfica muestra la dependencia de nuestro sistema financiero en los créditos del BCP: (4)



La desintermediación se debió a varios factores como ser: los topes en los intereses pasivos y activos que complementado con una inflación en toda la década forzó a los ahorristas buscar depositar sus ahorros en el sector informal. Los bancos tuvieron cada vez más acceso a redescuentos y eso también se puede mostrar en el gráfico siguiente.(5)



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

REDESCUENTOS DEL BCP EN MILLONES DE GUARANIES

Gráfico de redescuentos otorgados por el BCP al sector privado.

El objetivo de la reforma del sector financiero es la de mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, incrementar el ahorro. El objetivo de la política monetaria es buscar la estabilidad del mercado financiero. Se debería mantener evitando la inflación y sin parar el crecimiento.

1.2 Carta Orgánica

La necesidad imperante de una nueva carta orgánica del BCP esta siendo atendida por las autoridades de la institución. Todos los últimos estudios sobre banca central (Volcker 1991) (Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review, January,

1991) han enfatizado enérgicamente sobre la autonomía de la banca central. El BCP en su nueva carta orgánica a ser propuesta al Congreso Nacional hace particular hincapié en la necesidad de operar en un marco de independencia en la determinación de políticas.

Se ha demostrado que existe una relación muy estrecha entre la autonomía de la banca central y estabilidad de precios y este último con un crecimiento sostenido del PIB. Algunas de las particularidades a ser propuestas en la nueva carta orgánica de la institución son las siguientes:

En el primer artículo se expone claramente queel BCP será regido, exclusivamente por las normas de la ley orgánica, evitando de esta manera influencias nocivas de otras instituciones gubernamentales y/o del sector privado.

En ese mismo orden se destaca claramente que la función principal del BCP es borrar la estabilidad monetaria (sin ser por supuesto esta la única). De igual manera el BCP velará por el funcionamiento equilibrado del sistema financiero.

Se expone claramente por medio de mención explícita de sus funciones que el BCP no es un banco de desarrollo ni un prestamista irresponsable del gobierno.

Es justamente en este último aspecto que el BCP propone límites claros en la concesión de préstamos al gobierno central. En la nueva carta orgánica se sugiere que "en ningún caso el Banco Central otorgará crédito de largo plazo. Solamente podrá conceder adelantos de corto plazo a la administración central del gobierno, dentro de los topes establecidos en el programa monetario.... Además el total de los adelantos concedidos no superarán, el 15% del promedio de ingresos tributarios realizados por los tres últimos años."

De esta manera el BCP puede tener control de la masa monetaria y no estár supeditado a requerimientos de índole desestabilizantes. La fiscalización de entes financieros está también cubierta por la nueva carta orgánica y se da autoridad suficiente para que la SB sea una institución suficientemente sólida para poder regular a todos los entes que alberga.

1.3 Tasas de interés.

Cuando existen tasas de interés determinadas por el mercado, se incrementa la intermediación financiera, se dirige el crédito a áreas productivas, se incentiva el ahorro y el mercado financiero, se ajusta a las fluctuaciones económicas de índole interno como externo y se ajustan los mercados de divisas.

Es por eso que hay que recordar a los economistas que a pesar de que dentro del programa de ajuste se pueden generar crisis y desajustes, las tasas de interés se deberían mantener libres.

Hasta el escrito de este estudio, la única tasa fija es la tasa de redescuento del BCP. Es importante llevar esta tasa por lo menos a mercado, y que deje de servir de parámetro para el mercado financiero. Ya sin una tasa fija de redescuento, la cual hasta el momento ha estado subsidiada. El mercado podría lograr un verdadero punto de equilibrio.

1.4 Encajes Legales.

Los encajes legales son un instrumento de regulación monetaria que controlan

la generación de dinero por parte de los bancos. Dichos encajes han sido sumamente elevados hasta 1989 (42%). Después de 1989, se han reducido a 37%, pero el porcentaje es aún elevado. Sin embargo hay que notar que las entidades financieras no han tenido sus tasas tan elevadas y lo que ha ocurrido es una desintermediación financiera en la cual los bancos fueron los afectados. Esto se debe a que las financieras y otros entes financieros no formales, no estaban regulados y no tenían que mantener tan elevados depósitos (sin remuneración en el Banco Central del Paraguay) y por lo tanto podían ofrecer tasas más elevadas a sus ahorristas.

Es imperante entonces no solo reducir las tasas de encaje legal sino también unificar las tasas para evitar discriminación entre entidades financieras. El BCP tendrá que utilizar letras de regulación monetaria si es que piensa reducir los encajes legales, pues los mismos al ser reducidos se estaría expandiendo la masa monetaria.

1.5 Depósitos del Sector Público.

Las instituciones públicas por ley, deben mantener sus depósitos en el Banco Central del Paraguay. Esto ha generado problemas serios a algunas instituciones que se han ido descapitalizando con el solo hecho de tener depósitos que no son siquiera indexados al nivel de inflación. Uno de los entes mas perjudicados (simplemente por la cuantía de fondos) ha sido el Instituto de Previsión Social, pues sus depósitos se encuentran congelados sin que estos puedan generar ingresos.

A abril de 1991, el total de depósitos de las entidades autónomas en el BCP suman Gs. 121.648 millones, pero Gs. 88.987 millones son del IPS. Esta última cifra representa el 73% del total. ¿Que hacer con estos depósitos? Hay dos cosas fundamentales que se pueden lograr con los mismos:

a) la creación de ingresos para IPS, b) la canalización de estos recursos para el incremento de la producción hacia bancos comerciales y el Banco Nacional de Fomento. Si se canaliza correctamente estos fondos se podría desde ya reducir la dependencia con los redescuentos y evitar la descapitalización de los asegurados del IPS y de los otros entes. La canalización de los depósitos hacia el sector bancario se haría por medio de bonos, los cuales tendrán tasas de mercado y pueden ser adquiridos por el BCP.

Como hemos visto, el programa monetario prevé que si bien habrá una expansión en la liberalización de los depósitos en el BCP, también habrá una disminución porcentual muy similar en el monto de redescuento.

1.6 BCP Como Prestador de Ultima Instancia

Entre las funciones anteriormente descritas de una banca central se puede mencionar la de prestador de ultima instancia. Se explica sin embargo que esta no es otra línea de redescuento. Es una línea para afrontar una posible iliquidez.

El Banco Central es el banco de los bancos y puede y debe prestar servicios a éstos cuando sea necesario. La prestación de última instancia se debe aclarar que se hace accesible a una tasa de mercado (la más alta activa) más un plus. De esta manera los bancos y financieras no utilizan al Banco Central como sustituto de depósitos de clientes.

El rol de prestador de ultima instancia es muy importante cuando no existe un sistema de seguros sobre depósitos bancarios pues los bancos tienen acceso a una "válvula de escape". Una vez que el préstamo sea concedido por el BCP la entidad financiera será fiscalizada aún más de cerca por la Superintendencia de Bancos y la misma hará un seguimiento permanente.

1.7. Reservas Internacionales

Las Reservas Internacionales del BCP son activos externos financieros que son utilizados para preservar el equilibrio de la balanza de pagos.Para poder mantener la estabilidad de la moneda, dichas reservas deben ser destinadas para cubrir el déficit de la balanza de pagos. Las reservas Internacionales no son fondos de desarrollo y cumplen una función muy importante y pueden llegar a mantener el equilibrio del mercado cambiario.

Por ser el BCP el administrador financiero del gobierno central, el BCP deberá hacer usos de sus reservas para cumplir con las demandas externas del gobierno, pero bajo ninguna circunstancia podrá el Banco hacer préstamos al gobierno central para pago de sus deudas. Transacciones de éste tipo han llevado a la descapitalización del BCP.

Es importante destacar que: a) estos no son fondos que están sin una función. Muy por el contrario, la ausencia de ellos en momentos de crisis y no crisis pueden ser fundamentales para el desencadenamiento de inestabilidad macroeconómica. Es responsabilidad del BCP velar por los activos externos del país. b) La política a ser llevada por el BCP con respecto a la deuda pública para preservar estabilidad macroeconómica y en particular en el mercado cambiario.

En este momento, el pago de la deuda externa, vencida y por vencer, sin una renegociación implicaría una reducción de más del 50% de nuestras reservas internacionales. Es más que imprescindible establecer una política de adquisición de reservas así como del pago de la deuda externa. También es importante generar una escala de prioridades para el uso de las mismas, pues como todo recurso, es escaso.

1.8. Nuevos Instrumentos de Mercado

El BCP ya ha instrumentado las letras de regulación monetaria y las de Call Money. Este instrumento monetario es sin duda el más flexible de todos los instrumentos que dispone la banca central para control. Cuando estos se utilizan, el impacto sobre la masa monetaria es inmediata y sobretodo no distorsiona la canalización de recursos ni impulsa la desintermediación financiera.

Otra ventaja muy importante del uso de este instrumento que es mediante el uso de bonos de este tipo se incentiva el comienzo de un mercado de valores. Al Banco Central la venta y compra de bonos permite "pulsar" al mercado en una forma eficiente y constante.

1.9. Programación Monetaria

Es importante primero describir en que consiste un programa monetario. El mismo es una cuantificación de las metas monetarias que el equipo económico, en particular el BCP desea implementar. Consiste básicamente en la cuantificación de los activos

externos netos del país (reservas internacionales) y los activos internos netos. El control de los activos internos consisten en la parametrización del crédito neto al sector público y el crédito neto al sector bancario.

Lo importante de mencionar es que tanto la determinación de las reservas internacionales, del crecimiento proyectado del Producto Interno Bruto, crédito neto al sector público no son variables que puedan ser determinadas unilateralmente por el BCP sino que debe ser trabajo del equipo económico determinarlas.

Para poder proveer ejemplos palpables sobre la imposibilidad de tomar decisiones unilateralmente por parte del BCP, se puede mencionar en un caso hipotético que el programa monetario fije sus metas para la acumulación de reservas internacionales y no exista una reforma de aranceles aduaneros. Las exportaciones se pueden seguir viendo afectadas por el impuesto a las mismas y por lo tanto impidiendo la acumulación de reservas.

Supongamos que para seguir logrando una desaceleración del proceso inflacionario se tenga que acudir a una mayor reducción del crédito público, pero que el gobierno central aún no ha reestructurado su sistema tributario, esto conlleva (con nuestras leyes actuales) a un financiamiento del déficit fiscal. Esto significa una emisión inorgánica con el solo efecto de seguir subvencionando a un sector que se puede hacer mucho más eficiente.

La cifra del crecimiento del PIB también es una cifra que se debe calcular y decidir no unilateralmente sino a nivel de equipo económico.

El objetivo primordial, aparte de proyectar las cifras monetarias basado en el crecimiento real deseado y el control de la inflación debe estar estructurado de tal forma que de una forma periódica y constante se pueda controlar y comparar las cifras reales con las proyectadas.

"Recomendamos utilizar como meta operativa los activos internos netos (AIN) del Banco Central Paraguay, definidos como la diferencia entre los activos externos y la emisión monetaria monetaria (dinero en circulación)". (6)

Es de suma importancia poder cuantificar, fijándose en la estacionalidad de nuestra economía, metas trimestrales, pero las mismas a su vez deben contemplar metas mensuales, las cuales podrán ser acordadas con los diferentes entes económicos.

B. SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Primero que nada habría que aclarar que la liberalización de un mercado financiero, o por ese caso la liberalización de la economía hacia una economía social de mercado se traduce en una implementación de controles estrictos que incentivan la competencia, eficacia, intermediación financiera, etc. (7).

Para la Superintendencia de Bancos esto representa un desafío muy grande pues requiere un contacto directo, constante, efectivo con todas las entidades fiscalizadas. Esto implica autoridad jurídica necesaria y recursos humanos altamente capacitados y la tecnología adecuada para los tiempos que vivimos.

Más adelante se mencionan los cambios necesarios en la carta orgánica del BCP para poder dar al Superintendente de Bancos la autoridad jurídica para cumplir sus funciones, pero se podría adelantar, que su autoridad debería ser la de autoridad superior, con una independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

El siguiente diagnóstico de la Superintendencia de Bancos hará posible determinar

áreas donde las reformas deben ser implementadas. La Superintendencia de Bancos es el ente regulador financiero, su objetivo primordial es el de promover la eficiencia del sistema financiero, esto incluye el fomento de la intermediación financiera. Igualmente es función de la SB la supervisión preventiva. De acuerdo al informe del Banco Mundial (8) la SB en 1989 solo realizó un 30% de sus actividades. El Banco Mundial en el mismo informe prevé que el personal por lo menos se debería incrementar en un 50%.

En la superficie el país parece tener un buen sistema financiero. Sin embargo hay bancos que están en bancarrota y bancos oficiales que han perdido capital durante toda la década de los ochenta. Existen a su vez tres instituciones privadas que tienen patrimonio neto negativo (9). También existen bancos que muestran cuentas de "otros activos" y "balance pendiente a reconciliar con sucursales", esto posiblemente esté escondiendo pérdidas significativas. Hay bancos también con márgenes operativos negativos.

En la parte de regulación sobre capital, el BCP exige que el 15% (10) de todos los activos deben ser patrimonio del banco. De los 23 bancos de nuestra plaza, por lo menos 15 de los bancos no han cumplido con este requisito.

Las prácticas de contabilidad no están estandarizadas y las regulaciones existentes han permitido mostrar a los bancos resultados extraordinarios. La SB ha permitido a los bancos privados declarar sus activos y pasivos a tasas de cambio a elegir por los bancos (en la época en que existían tipo de cambio múltiple), inclusive ahora, porque todavía no se tiene informes originales sobre las denominaciones de tasa de cambio. Todavía no se pueden considerar como totalmente válidas las informaciones enviadas al BCP.

Recomendaciones para la política de Superintendencia de Bancos.

La SB debe crear un programa de acción gradual para reforzar y agilizar la regulación prudencial. Primero que nada se debe atender a las necesidades internas de la SB. La misma entre otras cosas incluye la contratación de asistencia técnica para la capacitación de su personal. Esta capacitación debe incluir estudios de inspección de portafolios de entidades financieras, clasificación y evaluación de provisión de capital necesario para el normal desenvolvimiento de las entidades.

Muy relevante también es la capacitación para la evaluación de las políticas de riesgo, al igual que la instrucción administrativa y organizacional, para que de esta manera el inspector pueda detectar este tipo de falencias en los bancos fiscalizados. El inspector también tendrá que aprender a utilizar más eficazmente los resultados de las auditorías externas en sus informes, pues tanto la auditoría interna y sobre todo la externa posee información a ser analizadas.

Una vez que la SB sea reestructurada, podrá enmarcarse en una lista de actividades (que entre otras) debería incluir: a) la exigencia de los standards de capitalización, b) la restricción a la concesión de préstamos por parte de los bancos y financieras entre entidades o personas físicas que están relacionadas entre sí, c) la implementación de auditorías externas en todos los bancos, pero la auditoría externa no excluye la interna, ni tampoco las inspecciones que deberán ser realizadas por la SB por lo menos una vez al año, d) se exigirá de igual manera la unificación de criterios en lo que se refiere a las prácticas contables, e) se unifican los criterios cuando no se pueda conceder dividendos, especialmente en circunstancias en que los fondos provi-

sionales para pérdida no estén cubiertos, existan pérdidas en el período, no se llene el requisito de capital y reservas, etc., f) la SB deberá tener el poder de discernir entre aquellos créditos que están generando ingresos genuinos a los bancos y aquellos ingresos que como en el caso de intereses devengados pero no cobrados, muestren ingresos no válidos, g) igualmente importante es crear una política a seguir mediante la cual se tengan muy claros los pasos a implementar cuando las entidades (por insolvencia e iliquidez) no puedan ajustarse a los nuevos cambios. (ver Anexo I).

C) REFORMA TRIBUTARIA

Se ha mencionado con anterioridad que la reforma tributaria es importantísima por las siguientes razones: un sistema tributario eficiente puede ayudar a canalizar recursos hacia sectores económicos más productivos. El país de esta manera puede explotar sus ventajas comparativas y dejar aquellas actividades económicas que son rentables solamente a un grupo pequeño de nuestra sociedad. Nuestro sistema tributario actual todavía posee muchos impuestos sobre base específica en vez de utilizar impuestos advalorem que acompaña el crecimiento económico y a la inflación cuando sea necesario. Existen además una multiplicidad de pequeños impuestos, los cuales suman el 12% de los ingresos tributarios (11). La ineficiencia para la recaudación es muy grande pues se necesitan muchos recursos humanos que se están duplicando al igual que infraestructura estadual.

Existe el problema de superposición de impuestos, pues se graba la misma base imponible varias veces. En nuestro medio también se puede encontrar un exceso de exoneración. Esto seguramente es un reflejo del sistema gubernamental anterior. Un ejemplo palpable donde se necesitan reformas es en el sector de la producción agropecuaria. El 70% de las tierras arables o aptas para cría de ganado, los cuales son propietarios un número muy reducido de la población, no genera recursos al estado.

La facilidad de evasión es también un punto que debe ser tomado en cuenta en una reforma tributaria. Pero en fin, este no es un estudio sobre la reforma tributaria. El interés es el de mostrar que el sistema tributario esta ligado al sistema financiero y monetario en más de una forma.

El sistema financiero esta en crisis, pero las causas de la crisis no tienen una sola explicación. El sistema productivo también esta en crisis. Parte del problema ha sido que el sistema tributario debe apoyar las políticas fiscales que incentivan la producción imparcial (donde no existen trabas o subvenciones desacertadas a sectores productivos) y eficiente.

En muchas oportunidades el fisco ha sido deficitario, mayoritariamente por ineficiencia en la recaudación y por su inadecuada base tributaria y por lo tanto el BCP se ha visto forzado a emitir inorgánicamente. De ahora en más el estado deberá aprender a gastar (y a hacerlo eficientemente) y para ello se financiará mediante tributos.

El Paraguay posee una de las presiones tributarias mas bajas del continente americano (12). La presión tributaria se elevó de 7% a 8.8% entre 1988 y 1989. La misma volvió a bajar en 1990 con solo 8.5% sobre el PIB en 1990.

En conclusión el programa monetario puede ser cumplido (en lo que respecta a créditos al sector público) siempre que el gobierno no exija créditos para cubrir el déficit público. De lo contrario, todo el sistema financiero y monetario se vería de vuelta afectado pues una emisión inorgánica acarrearía una inflación y la inflación traerá sus ya conocidas funestas consecuencias.

Es sabido que el Ministerio de Hacienda está por presentar la segunda propuesta de reforma tributaria y en ella se tendría que ver reflejada entre otras cosas un impuesto en la renta de personas físicas, que pueda reemplazar el impuesto actual sobre las ventas, un revalúo general sobre las propiedades, no solo en las áreas urbanas del país sino en los grandes latifundios también, pero sobretodo es importante entender la función de la banca central la cual es la de mantener la estabilidad monetaria y no de ser un financista inflacionario del estado.

D) REFORMA DE BANCOS PUBLICOS

Al estudiar la reforma del sistema financiero, es imperante poder definir las funciones de todos aquellos elementos que conforman el sistema financiero. Aparte del Banco Central del Paraguay, el cual incluye la Superintendencia de Bancos, también componen el sistema : los bancos privados, financieras, casas de cambio y de seguro.

También se incluyen los bancos que conforman el sector público. En nuestro medio tenemos cuatro grandes bancos públicos. La salud del sistema financiero, como ya hemos podido ver, depende de un sinnúmero de factores. A su vez estos sectores deben gozar de buena salud. Si uno de sus miembros es deficiente, puede hacer apeligrar todo el sistema. Nunca es eso más cierto que en el mundo financiero.

A continuación se analizará la función de cada uno de los bancos públicos y se determinará una política para cada uno de ellos.

a) Banco Nacional de Fomento

El BNF es el principal banco de desarrollo del país. Su responsabilidad es de proveer financiación de mediano y largo plazo para el sector agrícola e industrial. No se puede negar que el BNF ha tenido una labor fundamental en el desarrollo del programa algodonero, sojero, triguero, pues hasta la década del 60 las exportaciones paraguayas se basaban en productos como yerba mate, achiote.

Desde la década de los 70 los niveles de exportación se han elevado y en el caso de la soja, se ha pasado de una producción inexistente a US$ 390 millones en exportación.

El banco posee sucursales a todo lo largo y ancho del territorio de la república y también el único sistema de red bancaria que incluye cuarenta y nueve sucursales. Muchas de estas sucursales producen solamente pérdidas, pero a su vez representan en muchas localidades la única presencia gubernamental.

El BNF posee tres departamentos: industrial, agrícola y comercial. Al analizar sus fuentes de financiación también se puede fácilmente concluir sus fuentes de problemas. El departamento industrial concede préstamos a mediano y largo plazo y lo financia primariamente con créditos del extranjero que fueron facilitados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros. El BNF tradicionalmente ha absorbido las pérdidas de tipo cambiario y las previsiones de títulos malos.

El Departamento agrícola como podemos ver en el cuadro siguiente depende de los redescuentos del BCP y por lo tanto no ha realizado intermediación financiera.

Financiación del Sector Agrícola (BNF)
Período 1990/1991
En Millones de Guaraníes.

	Cultivo	Cosecha	Total Desembolsado
Total	134.520	158.500	293.020
BCP			
Redesc.	98.000	80.250	178.205
%	72.8%	50.6%	60.8%

Fuente: BNF

Como podemos ver, del total de los préstamos concedidos para el cultivo, como para la cosecha , el 60% de los fondos han venido del BCP. El BNF no se ha molestado en competir con los bancos comerciales para captar recursos de pequeños y grandes ahorristas. En 1990, por ejemplo las ganancias netas sobre el capital del banco fue del 3%, lo que representa -33% en términos reales.

Las perdidas resultantes de la reciente liberalización podrían ser aún mayores en el corto plazo, especialmente por la reducción en la demanda de préstamos de costo elevado (dado por la liberación de las tasas de interés). Los objetivos principales para una reestructuración saludable de la entidad tendrá que estar enfocada hacia: a) la captación de recursos del público para poder reemplazar los redescuentos del BCP, b) incrementar la financiación de inversiones a largo plazo, pues es aquí donde el BNF ya posee una ventaja comparativa ., c) es importante reducir aún mas los costos operativos de la institución. El BNF todavía tiene mas de 1.000 empleados y de esta manera no podrá mantenerse en carrera, d) si existen subsidios se pueden presupuestar en el presupuesto del estado y no en el del Banco Central. El Banco Nacional de Fomento posee la responsabilidad de poder llegar a los agricultores de escasos recursos, o a pequeños empresarios, los cuales tradicionalmente no han sido servidos por bancos tradicionales de nuestra plaza (13). El BNF posee una labor social que pesa sobre la institución y tal labor será reflejada en el margen de ganancia de la institución. Es principalmente este factor el que dificulta su privatización. No por esa razón el banco debe descapitalizarse o genera pérdidas al estado.

b) Banco Nacional de Trabajadores

El BNT es un banco que fue fundado con los siguientes objetivos: a) promover el bienestar de las uniones y federaciones de trabajadores b) para estimular el desarrollo del sector artesanal c) ayudar al sector de cooperativas.

Sin embargo, su mayor actividad se limita a canalizar los redescuentos de la soja y del algodón. Lo más contradictorio es que el BNT compite con el BNF , con la diferencia de que el BNT posee en su cartera los treinta más grandes clientes del sector. Estos clientes son responsables de aproximadamente el 70% de la cartera total de préstamos.

Dado a que la estructura del banco y al tipo de negocios al cual se ha dedicado no es difícil de entender que solo un 21% de los accionistas del BNT se han alguna vez beneficiado con los préstamos de esta institución. Por otro lado, 170.000 empleados han contribuido con .5% de su sueldo por 17 años (14) para el capital de la institución.

Ya se ha visto en Latino América varios ejemplos (Ex-Banco Colombiano de Trabajadores) en el cual se han tratado de implementar bancos públicos de trabajadores, los cuales han tenido una estructura similar y los cuales también han tenido una administración deficiente e inadecuada.

El gobierno se ha visto forzado a asistir al BNT en varias ocasiones. En 1984 las pérdidas de préstamos sumaban Gs. 4.000 millones (15). En aquel tiempo también se acordó que el BCP absorbería el riesgo prestatario de US$ 26 millones. Hasta el día de hoy, los US$ 26 millones de dólares más los intereses no se han pagado al BCP. Esto no es sorpresa cuando se puede verificar que el patrimonio neto de la institución representa Gs. 12.000 millones.

Si el BCP no financia en plazos convenientes para el BNT (lo cual no tiene que hacerlo), la liquidación del BNT es segura.

La privatización podría salvar al BNT, pero ya no debería haber participación gubernamental. Si una privatización es factible, lo que si se debería asegurar es la participación accionaría de los trabajadores.

Los redescuentos al BNT deben parar y estos deben captar dinero del público como cualquier otro banco. Para lograr la privatización el XNI International Consulting Associates recomienda que la obligaciones adicionales de Gs. 4.400 millones y Gs. 3.000 millones, que el BNT debe al BCP debe ser capitalizado por el gobierno.

Es a su vez necesario que el BNT pueda crear varios escenarios financieros, pero en conclusión, si no puede operar como cualquier otro banco comercial, entonces se tendría que cerrar.

c) Fondo Ganadero

El Fondo Ganadero fue establecido en 1969 y su función principal es la de proveer crédito al sector pecuario. El FG ha ayudado a mejorar la calidad genética del ganado, al mejoramiento de infraestructura de haciendas, la erradicación de la fiebre aftosa, la provisión de asistencia técnica y también se ha proveído este tipo de asistencia y financiación a pequeños productores en la región del Alto Paraná.

Sin lugar a duda el FG ha tenido un impacto positivo en el desarrollo pecuario. Las exportaciones de carne y cuero se han incrementado y ahora estas exportaciones representan el 10% del total de las exportaciones y con tendencia creciente (16).

El problema fundamental del FG ha consistido en las pérdidas de tipo cambiario que ha sufrido en su cartera. También es muy importante mencionar que la estructura de financiación ha perjudicado (préstamos a plazos fijos con una elevada inflación) la posición financiera.

Su nivel de ganancias en los últimos años ha sido muy pobre. Las ganancias netas representan el 9.4% del patrimonio, esto se traduce en un -39%.

Como el FG no depende de los redescuentos del BCP (estos últimos solo representan el 7.8% del total de la cartera), la privatización se puede hacer más fácilmente. La ventaja comparativa del FG con sus bases experimentales, como la estancia La Patria, el centro de experimentación ganadera con sus mas de 2.000

hectáreas, el centro de experimentación agropecuaria es muy grande.

Los centros de experimentación representan no solo US$ 70 millones en patrimonio sino también una combinación técnica para el estudio de factibilidad de créditos al sector, que sería muy difícil de igualar en ningún otro mercado financiero.

Existen actualmente buenas perspectivas para la privatización pues no hay razón por la cual los préstamos a conceder por el FG no puedan ser indexados. El cuadro siguiente nos muestra que tradicionalmente el precio de la carne ha tenido un incremento en el precio muy superior al del mercado.

Incremento del Precio de la Carne 1983-1989 (17).

Año	Indice de Carne (1)	Indice General de Precios (2)	(1)/(2)
1983	100.0	100.0	1.00
1984	195.6	120.3	1.63
1985	230.7	150.6	1.53
1986	350.9	198.4	1.77
1987	343.0	241.6	1.42
1988	403.5	297.3	1.36
1989	603.5	374.5	1.61

Antes de presentar un plan de reestructuración es importante de mencionar una vez más el factor social que cumple el Fondo. La asistencia técnica proveída al sector pecuario es vital en un contexto nacional en que un porcentaje interesante de la producción nacional viene de este sector. Sería de mucho beneficio como ha sido, que se sigan las investigaciones técnicas y que los frutos de estos estudios se vean reflejados en la producción.

La reestructuración puede comprender las siguientes alternativas: a) el FG podría seguir siendo un ente estatal para la cual se tendría que constituir en un ente jurídico establecido y deje de ser una institución de segundo piso del Banco Central. El FG podrá captar fondos y podrá considerar al grupo hacendado como mercado primario.

Lo importante de cualquier manera es que ofrezca préstamos a precios de mercado y que a su vez pueda captar no solamente fondos del extranjero, los cuales siempre tendrán riesgo de cambio, pero se puede canalizar los fondos del mismo sector ganadero. b) La segunda opción es que el FG pueda constituirse en un ente mixto, en el cual el control este dado por el sector privado, pero la parte pública pueda asegurar la viabilidad de los proyectos no solamente de tipo bancario sino aquellos de tipo técnico.

La tercera opción es la de una privatización total. La misma puede ser dada en un período de dos a tres años en la cual la dirección del Fondo este dada por el sector privado y público. A mi opinión, la segunda opción es la más recomendable pues podrá el FG seguir fomentando proyectos que lleguen a servir a un número mayor de participantes del mercado pecuario.

d) Banco Nacional de la Vivienda

El BANAPVI fue establecido en 1971 y su función es la de promover y facilitar la construcción de viviendas económicas. A su vez BANAPVI es el Superintendente de

mutuales de ahorro, las cuales sí captan recursos del público. BANAPVI fue constituido con solo US$ 4 millones, pero pudo durante la década de los setenta canalizar recursos mediante las mutuales y también a través de AID y U.S. Federal Home Loan Bank Board.

La posición económica de BANAPVI es muy crítica pues posee patrimonio negativo por más de US$ 70 millones de dólares al 30 de junio de 1990 (18). La reestructuración del Banco Nacional de la Vivienda es un asunto muy complicado pues el BCP y el Tesoro Nacional han garantido Gs. 52.608 millones de los Gs. 85.288,8 de los depósitos de las mutuales.

Los depositantes del sistema no han quitado sus depósitos pues tienen confianza que el gobierno no va a permitir la quiebra de BANAPVI.

El sistema de mutuales no tiene la opción de desaparecer, pero BANAPVI si puede desaparecer, y sus funciones pueden ser traspasadas a la Superintendencia de Bancos. Esto está justificado, pues mirando al siguiente cuadro se puede notar que mayoritariamente el sistema de mutuales tiene características de bancos comerciales.

La reestructuración que ha sufrido el sistema de las mutuales se ha debido a que concediendo préstamos para viviendas durante la década de los ochenta, se volvió altamente improductivo y las mutuales comenzaron a parecerse cada vez más a los bancos comerciales.

Portafolio del sistema de Mutuales
(En Millones de Guaraníes)
(Al 30 de Junio de 1990)

Tipo de Préstamo	Monto	%
1. Viviendas de Interés Social	0,0	0,0
2. Préstamos para la Vivienda	26.239,2	35,7
3. Préstamos para la Vivienda(malos)	9.164,9	12,5
	3.687,8	5,0
	4.464,0	6,1
	1.013,1	1,4
Sub-Total PRESTAMOS PARA LA VIVIENDA	35.404,1	48,1
4. Préstamos a corto plazo (a otros sectores)	32.209,6	43,8
5. Préstamos a constructores	1.043,6	1,4
6. Otras cuentas a cobrar	4.910,2	6,7
Sub-Total OTROS PRESTAMOS	38.163,4	51,9
TOTAL DEL PORTAFOLIO DE PRESTAMOS	73.567,5	100,0

Fuente: BCP

E) Establecimiento del Mercado de Valores

La evolución de los mercados de valores comienza generalmente con transacciones de un instrumento monetario de corto plazo. Ya los primeros pasos han sido dados, estos han sido: la eliminación de normas que prohíben a bancos emitir certificados de depósitos.

Hay condiciones en el mercado jurídico que están dadas para el fortalecimiento del sistema financiero, como ser las leyes 772 y su modificación (19). Las mismas también crean incentivos fiscales.

Es importante explicar la importancia de la creación de los mercados de valores: los mercados de capital proporcionan "deuda" a largo y mediano plazo en forma de capital accionario. Es un segmento totalmente diferente del mundo de las finanzas, que generalmente en los mercados desarrollados representan un porcentaje muy importante de financiación tanto externa como interna. Países como Jordania y Malasia muestran que el valor promedio del capital emitido en porcentaje del producto interno bruto (PIB) es casi del 60 % y en países desarrollados puede llegar al 92 % como en el caso del Japón y 80 % en el caso del Reino Unido.

Es sin embargo en una gran mayoría de países, que el marco tributario impide el desarrollo del mercado de valores. El control laxo sobre la obligación de pagos de impuesto, permite que las sociedades que son propiedad de pocos accionistas, evadan su pago mostrando utilidades contables muy bajas. La característica típica de mercado de valores en países en desarrollo es que son muy pequeños pues el número de accionistas es generalmente a nivel familiar. A continuación se comentarán las diferentes formas en que varios países han tratado de implementar y reestructurar su mercado de valores.

En Chile, por ejemplo, la privatización ha sido una fuente muy importante en la reestructuración y fortalecimiento del mercado financiero. Las compañías públicas fueron reorganizadas jurídicamente como para poder tener propietarios accionistas. En 1989 el mercado de valores -acciones a precio de emisión- representó el 27% del PIB.

Entre fines de 1986 y 1897 el estado francés privatizó 167 empresas y las acciones en el mercado de valores fueron adquiridas por trece millones de accionistas. El resultado fue un incremento del 6% sobre el PIB en el valor de la bolsa de valores.

La tercera opción es la de canalizar inversiones que vienen del extranjero. La inversión extranjera puede convertirse en el pulmón promotor del mercado de capital y mercado monetario.

Como cuarta posibilidad se podría hacer un estudio de factibilidad en la cual a nuestro incipiente mercado de valores, se pueda integrar -para la comercialización- los mercados de valores de Argentina, Brasil, y Estados Unidos.

F) Fiscalización del Mercado Informal

Lo primero que viene a la mente cuando se habla del control del mercado informal es justamente que por ser informal no se lo puede controlar. En Paraguay han proliferado un sinnúmero de entes financieros que no están reglamentados de ninguna manera, pero que conceden préstamos a corto plazo y por lo general cobran intereses reales elevados.

Como estos entes no realizan intermediación financiera propiamente dicho, no están fiscalizados por Superintendencia de Bancos y no se posee una idea de cuan grande es este sector.

Hay un grupo interesante de empresas que si generan medios de pago como son las empresas que otorgan tarjetas de crédito.El mercado crediticio ha crecido muchísimo y aunque un sector interesante del mercado ni siquiera pasa balance al BCP los saldos con préstamos de tarjetas de crédito muestran Gs. 9.910,6. Hay varias razones por las cuales es sumamente conveniente tener cierto control de este sector del mercado informal (el mercado informal posee un sector que es imposible de cuantificar como ser los préstamos entre grupos privados o el del mercado cuatro, por citar ejemplo).

El primero es que todos aquellos que forman parte del sistema pueden en algún momento y bajo alguna circunstancia llegar a ser un punto desencadenante en una crisis financiera. También como medida prudencial, las autoridades monetarias deben por lo menos tener un estimado del mercado informal para poder tomarlo en cuenta.

Al tener el seguimiento del desarrollo de dicho mercado, se posee a su vez un indicador, un pulsador del mercado crediticio. Como última razón para la fiscalización de este mercado se puede mencionar la necesidad de protección al consumidor, pues a pesar de tener un mercado libre de intereses, la Superintendencia de Bancos podrá crear más adelante parámetros para la concesión de préstamos. En los

Estados Unidos se tiene un mercado libre de intereses, pero también se tienen parámetros dentro de los cuales se puede cuantificar y calificar la usura.

G) Riesgo en la Implementación de las Reformas

Mientras más se analiza el estado actual de los entes financieros, más es posible detectar su precario estado de salud (tanto público como privado). Hay dos puntos muy importantes que hay que tener en cuenta, uno es la prioridad en la implementación de las reformas, pues a pesar que las autoridades quisieran implementarlas todas juntas, no existen recursos que puedan abarcar a todas ni recursos humanos que puedan atenderlos.

El segundo punto a analizar cuando se estudian riesgos de implementación de reformas es la cuantificación de estos.

Si tuviéramos que poner las reformas y reestructuraciones en orden de importancia, se podría sugerir el siguiente cuadro:

1) Reforma del BCP, en primer lugar su rol en contexto financiero, monetario y cambiario. Esta reforma incluye la promulgación de la nueva ley orgánica del BCP y la nueva ley de bancos. El BCP es el ente que es responsable de la estabilidad monetaria y por lo tanto puede crear las bases para el fortalecimiento de otras áreas del sector financiero. La autonomía del BCP es uno de los tópicos más resaltantes de la carta orgánica y es mediante dicha autonomía que se puede lograr la estabilización. Conjuntamente con la reforma del BCP, se implementaría la reforma de SB. La SB es el máximo ente fiscalizador/regulador, y sin la regularización total de la SB no se podría implementar las nuevas políticas y regulaciones a la banca (sea pública o privada).

2) La reforma tributaria, no es un elemento de la reforma del sistema financiero, pues es una reforma complicada y extensa de por sí, pero sin embargo como ya se ha hecho notar, es una variable muy importante dentro del aspecto macroeconómico.

El mismo no solamente puede generar cambios genuinos en la demanda de dinero (dada la incentivación generada por la erradicación de distorsiones ahora existente), sino también un saneamiento en los entes públicos, los cuales a su vez tienden a ejercer influencia en la política monetaria y financiera por medio de los déficits públicos. La implementación de esta reforma puede darse en cualquier momento, pero lógicamente cuando más pronto mejor.

3) La reestructuración de los bancos públicos debe darse inmediatamente después de la del BCP y la SB para poder evitar un deterioro mayor de los mismos. En el caso de BANAPVI, las mutuales no podrán ajustarse a las nuevas condiciones del mercado hasta que la cartera del sistema sea esclarecido y pautas claras sean expuestas para la fiscalización. Ya hemos señalado también que la reestructuración (privatización) de ciertos entes públicos puede llevar a la creación/incentivación de un mercado de valores. Por último se podría señalar que como una parte muy importante de la cartera total de préstamos del mercado esta representado por los bancos públicos, se deberá comenzar por sanear el sector público bancario antes de poder imponer regulaciones y saneamiento al sector privado. De otra manera, si comenzamos por el saneamiento del sector privado sin reestructurar el público, este podría llegar a ser un factor desencadenante en una crisis financiera, importante en la cartera total de préstamos

Entre los riesgos concretos que existen en la implementación de las reformas se debe mencionar: a) para poder mantener todas las políticas monetarias y financieras (ex. liberalización de tasas de interés) se tendrá que mantener controlada la inflación, pues si los inversionistas perciben que las tasas de interés no pueden ser cubiertos con los ingresos esperados, las inversiones se pospondrán y de esa manera el ciclo económico no se cumple. b) insolvencias de algunos bancos a lo mejor no podrán ser evitadas ni con la implementación de rigurosas políticas prudenciales ni con fondos proveídos por el BCP como prestatario de última instancia. c) dado que el país no presenta un panorama transparente para el año de elecciones (1993), los cambios estructurales del sistema financiero se pueden ver ensombrados por posibles inestabilidades en el sector político y social y es por eso que es muy importante el "timing" en la implementación.

Sin salir afuera del contexto latinoamericano y el nuestro en particular en otras décadas también se debería acelerar el proceso implementado, no solamente porque las mismas reformas ya establecidas puedan ser revertidas por la falta de culminación de ellas, sino también por procesos políticos diferentes al actualmente existente. La ley de bancos y sobretodo la promulgación de la nueva carta orgánica del BCP darían pasos firmes para evitar cualquier reversión del proceso ya iniciado.

III) CONCLUSIONES.

Como se ha podido analizar, la reforma del sistema financiero es un tema muy complejo pues son muchas las variables macroeconómicas que entran a jugar y son muchas las decisiones a ser tomadas. Para completar la complejidad de la propuesta reforma hay que tener en cuenta la viabilidad política de las mismas.

Sin lugar a duda el Banco Central del Paraguay y la Superintendencia de Bancos son piezas claves en la reestructuración, pues ambas son instituciones que tienen que ser fuertes e independientes (20) para poder llevar a cabo los cambios deseados. La

definición del rol de ambas instituciones deben ser claras para todos los componentes del equipo económico para no hacer de estas instituciones instrumentos con fines conflictivos como han sido hasta ahora.

Hay reformas que se deben realizar que están estrechamente ligadas a la salud del sistema financiero, pero que no compete al ente regulador implantarlas. Específicamente estoy haciendo referencia a la reforma tributaria. La misma tendrá efectos directos e indirectos sobre entes financieros y por esa razón incentivan o reducen las actividades, recursos, ingresos de sector. A su vez una reforma tributaria sana (a parte de todos sus obvios beneficios que puede traer en una sociedad tan poco equitativa como la nuestra) crea las bases para un gobierno que no debe ser grande y omnipotente, pero sí fuerte y eficiente.

La reforma de los bancos públicos no se puede dejar de realizar pues son miembros del sistema financiero y nuestro mercado es muy pequeño para poder tener miembros poco saludables que pueden ser factores desencadenantes en una crisis sectorial.

A su vez, el establecimiento de un mercado de capital-valores podría llegar a ser una variable de mucha ayuda para el establecimiento de captación de capitales de largo plazo. Dicho mercado está casi ausente en nuestro mercado financiero. La activación de un mercado de valores puede también ayudar a la privatización de ciertas empresas públicas y a la captación de recursos desde el extranjero.

La fiscalización de un segmento del mercado informal (aquel que consiste de firmas financieras, pero no fiscalizadas por la SB) ayudarán grandemente a hacer un seguimiento de aquellos miembros del sistema que por su volumen y sus montos tienen que ser cuantificados por la banca central.

Los resultados del seguimiento, si el mismo es eficiente, se puede obtener un indicador financiero más del mercado de dinero.

Por último, pero sin dejar de ser importante se puede mencionar que los riesgos de la implementación de las reformas son varias, pero entre los que hay que resaltar están: la prioridad en la implementación de las reestructuraciones, los costos que ellas implican en el largo como en el corto plazo y el tiempo en que estas tienen que ser realizadas. Si las reformas se realizan muy tarde o a un tiempo inadecuado (como ser período de eleccicnes presidenciales) pueden obtenerse resultados exactamente opuestos a los deseados.

Anexo I

Los pasos a seguir en un control preventivo y de crisis deben ser claros y precisos.

a) Una vez que la SB determina que el banco no llena los requisitos de capital, la SB determinará si la recapitalización es viable.

b) Si la recapitalización es factible, se creará un programa mediante el cual el banco pueda ponerse de vuelta en pié. El período no debe ser mas de tres años y deben cuantificarse metas periódicas para su control. Una cesación en el proceso de capitalización por parte del banco debe ser penalizado por SB.

c) Las autoridades de SB deben entender claramente que cuando medidas poco agradables (como el cierre de un banco o financiera o una fusión entre ellos) tienen que ser tomadas, los costos a corto plazo parecerán altos. De todos modos, es la salud del sistema financiero lo que se está buscando.

Bibliografía.

(1) Banco Central del Paraguay, Boletín Estadístico, Diciembre 1990. p g. 31.

(2) Banco Central del Paraguay, Boletín Estadístico, Diciembre 1990, p g. 57.

(3)Banco Mundial, Informe Sobre Desarrollo Mundial. Los Sistemas Financieros y el Desarrollo, 1989, pag.63.

(4)Fondo Monetario Internacional. Departamento de Banca Central, "Paraguay: Control Monetario y la Autonomía del Banco Central (Estudio Lindgren), Junio 1990, pag.40.

(5)Idem # 1, Pag. 26.

(6)Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Monetarios y financieros, "Aspectos Monetarios, Cambiarios y Fiscales en el primer semestre de 1989". 1990, pag. 16.

(7) Volcker, Paul, "¿Triunfo de la Banca Central?", Boletín CEMLA, Volumen XXXVIII, Número 1, Enero-Febrero, 1991. pag. 1-7.

(8) Fondo Monetario Internacional, Departamento de Banca Central, "Paraguay: Programa de Reforma para el Sector Financiero", Mayo, 1990, pag. 17.

(9) Banco Mundial, Paraguay Economic Memorandum 1990, 1991, pag. 7.

(10) Udagagua Arrechea, Segundo, Legislación Bancaria Paraguaya, Sexta Sección, 1988, pag. 212.

(11)Ministerio de Hacienda, Reforma Tributaria, primera propuesta, El Diario Noticias, Julio 1990. pag. 2.

(12) Idem # 12, Pag. 55.

(13) Idem # 9, Pag. 25.

(14) Nogales, Javier, "Impacto de Reforma Financiera sobre los Bancos Públicos", Setiembre, 1990, pag. 14.

(15) Idem # 14, pag. 15.

(16) Banco Central del Paraguay, Departamento del Sector Externo y Deuda Externa, Boletín de Cuentas, pag. 17.

(17) Fondo Ganadero, Estudio de Tasas de Interés, 1990.

(18) Idem # 14, pag. 23.

(19) Ley No. 772 de Mercado de Capitales- Autorizada en base al Decreto Ley No. 12 de 8 de marzo de 1990.

(20) Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review, "The Rol of Central Banks and the Financial System in Emerging Market Economies. Summer 1990, pag. 1-1

Alternativas de Desarrollo, Dinámica Poblacional y Políticas de Población

Juan M. Carrón
Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP)

INTRODUCCION

La problemática del desarrollo es considerada como de gran importancia para los países del tercer mundo. La reflexión sobre el tema se ha enriquecido considerablemente durante estas últimas décadas. Actualmente ya no se identifica el desarrollo sola y exclusivamente con el crecimiento económico. Se ha hecho conciencia de que el desarrollo implica avances sustanciales en el plano social y cultural, en la plena vigencia de los derechos humanos, en la creciente participación política de los sectores populares así como avances en el plano económico. Sin embargo, aún no se han logrado integrar sistemáticamente las variables demográficas en los estudios, planes y propuestas de desarrollo.

En el presente artículo se abordará el tema de cómo los estilos de desarrollo inciden sobre las tendencias demográficas, así como las tendencias demográficas condicionan las alternativas de desarrollo. Se analizará también cómo las políticas públicas pueden afectar estas complejas relaciones entre población y desarrollo. La cuestión ha sido bastante estudiada por algunos de los mejores cientistas sociales que existen en la actualidad. Investigadores de la talla de Philip Hauser, Simon Kuznets, Gustav Ranis, T. Paul Schultz y otros han dedicado a este tema lo mejor de su capacidad profesional [1]. Se ha realizado toda una serie de investigaciones relevantes en países, tanto desarrollados como subdesarrollados, acerca de las tendencias demográficas y de los factores que influyen en las mismas. La metodología del análisis demográfico ha avanzado rápidamente constituyendo a esta disciplina en una ciencia con notable

capacidad predictiva. Sin embargo, estos avances no han sido aún suficientemente difundidos. por lo que las variables demográficas no han sido aún suficientemente integradas dentro de la planificación económica y social.

Presentaremos aquí una breve y, posiblemente, muy imperfecta exposición acerca de esta temática, que ha sido bastante descuidada en el Paraguay. Necesariamente, la temática acerca de población y desarrollo ha sido repensada en función de las necesidades y características del desarrollo en nuestro país. Esto constituye por un lado una limitación y por otro lado un desafío. Sin duda el resultado se prestará a la polémica. Tiene precisamente el objetivo de suscitar un debate acerca de un tema que debe ser mucho más estudiado en el Paraguay.

I. LAS RELACIONES ENTRE POBLACION Y DESARROLLO

I.1 El rápido crecimiento demográfico

En estos últimos 200 años la población ha dejado de ser una variable que puede ser considerada como constante cuando se estudian los factores de crecimiento económico y social. La historia de la humanidad muestra que durante milenios el crecimiento poblacional fue tan lento que parecía inexistente o irrelevante. La población mundial se duplicaba cada mil años o cuanto más, cada 500 años. Cuando comienza a insinuarse la era industrial la población aparece como una variable en proceso de rápida expansión. El mundo entero en el año 1.750 no llega a los 800 millones de habitantes. 150 años después, en el año 1.900 esta población se duplica. Desde entonces la aceleración del crecimiento demográfico parece ser casi incontenible. Entre 1900 y 1960, en sólo 60 años, la población vuelve a duplicarse. Se prevé que entre 1960 y el año 2000, en un plazo de sólo 40 años, acontecerá una nueva duplicación; el mundo alcanzará la cifra 6.200 millones de habitantes (Naciones Unidas 1978).

El fenómeno de la explosión demográfica es universal y también afecta al Paraguay. La población de nuestro país se multiplicó por 12 en un período de 100 años pasando de 263 mil habitantes en 1.886 a más de 3 millones de habitantes en 1982. Si no fuera por la hecatombe demográfica acontecida durante la guerra de la Triple Alianza nuestra población estaría cerca de la cifra de 8 a 9 millones de habitantes en 1982. Actualmente, en el año 1.991, alcanza a 4.300.000 habitantes y si sigue creciendo a la tasa actual se duplicará en los próximos 24 años.

I.2 Los factores del crecimiento demográfico

Existe suficiente evidencia empírica de que el actual ritmo de crecimiento demográfico no constituye un fenómeno "natural" explicable sólo por razones biológicas. Variables de índole económica, social y cultural han influido para provocar una reducción drástica de la mortalidad, manteniendo altas las tasas de fecundidad. Se ha dado una "transición demográfica" que parece innegable, más allá de la validez de la teoría que la sustenta.

Las poblaciones del mundo han ido pasando por diversos estadios demográficos tal como se puede apreciar en el cuadro No. 1. En el estadio primitivo estacionario, de

vigencia casi universal hasta fines del siglo XVIII, las tasas de natalidad y de mortalidad son igualmente altas, dando como resultado una tasa de crecimiento poblacional prácticamente igual a cero. En el estadio premoderno donde se sitúan un cierto número de países durante el siglo XIX, la tasa de mortalidad desciende más rápidamente que la tasa de natalidad y la población comienza a crecer. En el estadio transicional la tasa de mortalidad desciende drásticamente, mientras la de natalidad se mantiene constantemente alta; acontece la explosión demográfica. En este estadio se encuentran todavía la mayor parte de los países subdesarrollados. Finalmente en los estadios moderno y moderno estacionario la tasa de natalidad desciende aceleradamente; los saldos entre natalidad y mortalidad arrojan tasas anuales de crecimiento que se acercan a cero. En estos dos últimos estadios se encuentran los países más desarrollados de nuestro planeta. Cabe analizar ahora que factores influyen sobre la mortalidad y la fecundidad.

Mortalidad

Como bien dice Hauser: "el decrecimiento de la mortalidad fue en una buena medida un no anticipado y no planeado subproducto del cambio social, tecnológico, económico y político" (Hauser 1979, pág. 72). El incremento de la productividad en la agricultura, el progreso de la medicina y del saneamiento ambiental eliminaron numerosas causas de muerte. La esperanza de vida al nacer se ha más que duplicado en los países más desarrollados y en buena parte de los países subdesarrollados. Por ejemplo en Suecia hacia 1750 esta esperanza de vida era de solo 36 años, hacia el año 1973 ya alcanzaba la cifra de 78 años.

El decrecimiento en las tasas de mortalidad ocurrió en los países más desarrollados durante la segunda mitad del siglo pasado y principios del siglo actual. La reducción de la mortalidad se produjo más tardíamente pero más rápidamente en los países subdesarrollados. Mientras que en los países más desarrollados se tardó una centuria en bajar la tasa de mortalidad de 40 por mil a 10 por mil, en los países menos desarrollados esta reducción se dá en un período mucho más corto de tiempo. En el Paraguay en sólo 25 años (entre 1950 y 1975) la tasa de mortalidad, que ya era inicialmente baja, se redujo en un 25%. Probablemente reducciones mucho más drásticas se dieron en nuestro país entre 1900 y 1950.

Como ya se expresó anteriormente las tasas de mortalidad prevalecientes en todo el mundo antes del comienzo de la era industrial se acercaban a la cifra de 50 por mil. El progreso de la medicina preventiva y curativa han logrado reducirlas hasta límites cercanos o inferiores al 10 por mil. Paradójicamente esta reducción de la mortalidad tiene efectos demográficos más significativos en los países subdesarrollados que están en el período transicional. En efecto, en los países más desarrollados la mortalidad vuelve a subir moderadamente; ello se debe a que tienen más altas proporciones de población en edades avanzadas.

Fecundidad

Cuando la transición demográfica ha avanzado consistentemente, ya no cabe esperar reducciones muy drásticas en la tasa de mortalidad. Es difícil tener una tasa de mortalidad inferior a 5 o 6 por mil. Entonces adquiere protagonismo la tasa de natalidad. Aunque la proporción de muertes disminuya, durante largos períodos la

natalidad se mantiene tercamente alta. Este fenómeno, dada su relevancia, amerita una atención especial. Tanto para la comprensión de la dinámica demográfica como para la elaboración de planes de desarrollo importa sobre manera comprender cuales son los factores que afectan a la fecundidad.

Existe mucha investigación acumulada acerca de los factores que afectan a la fecundidad. No se trata de postular estrictas relaciones causales, pero sí se puede hablar de correlaciones fuertes entre variables que permiten obtener conclusiones con capacidad predictiva. Antes del siglo XIX, en la mayor parte de las sociedades humanas, las tasas de natalidad se acercaban al 50 por mil. Durante estos últimos siglos y, sobre todo durante estas últimas décadas, se ha detectado una serie de factores que contribuyen a disminuir esas tasas o a mantenerlas en un nivel relativamente alto.

Nivel macro-social: Los estudios de las Naciones Unidas identificaron varios factores de índole económica y social que tienen algún efecto en la declinación de la tasa de natalidad:

— Alteraciones en la función y estructura de la familia. La familia nuclear suele ser menos fecunda que la familia extendida. La familia que es unidad de producción y de consumo es más fecunda que la familia que es sólo unidad de consumo.

— La declinación de la mortalidad, sobre todo de la mortalidad infantil. Cuando mueren muchos niños se tiende a tener mas eventos reproductivos para reemplazar a los que han muerto. Cuando desciende la mortalidad infantil esta tendencia se revierte.

— Incremento del costo del mantenimiento de los niños.

— Incremento del nivel educativo general.

— Incremento de la movilidad social.

— Urbanización creciente.

— Industrialización.

Aunque no se puede explicar aún muy bien como estos factores inciden en la natalidad, se puede constatar una correlación estadística negativa entre ellos y la fecundidad. La serie de datos muestra que cuando en un país determinado avanza el proceso de industrialización también disminuye correlativamente la tasa de natalidad. Asimismo, se constata que persistentemente la familia urbana tiende a tener menos hijos que la familia rural y que cuando más alto es el nivel general de educación más baja es la natalidad. En nuestro mismo país la tasa global de fecundidad de las mujeres rurales más que duplica la tasa global de fecundidad de las mujeres del gran Asunción (Brizuela de Ramírez, 1988). Tanto el proceso de urbanización como el de industrialización disminuyen la utilidad económica del trabajo infantil, aumentan los requerimientos de capacitación y por consiguiente el gasto en educación y mantenimiento de los hijos.

Desde luego todos los factores mencionados anteriormente están altamente relacionados con la evolución económica de un determinado país o región y tienen efectos sobre la fecundidad. Sin embargo, no actúan de una manera automática y con igual peso en las diferentes culturas. Coale (1975, pág. 347 - 355) mostró que existe un tamiz de pautas culturales que atenúan o potencian a los factores económicos y sociales que influyen sobre la fecundidad. Allí donde perviven, aún dentro de las ciudades, pautas culturales que son típicas de la vida rural, la declinación de la fecundidad es mucho más lenta aunque el proceso de industrialización y urbanización estén relativamente avanzados. Esto generalmente acontece donde los actuales obreros industriales o residentes urbanos nacieron y se socializaron dentro del marco de la cultura campesina. Debe pasar un período de tiempo más o menos largo antes de que se modifiquen significativamente las pautas de comportamiento reproductivo. Se suele señalar también que no bastan cambios en uno o dos factores mencionados más arriba para que acontezca una declinación de la fecundidad; por el contrario, es el cambio global del entorno el que origina modificaciones en las pautas de comportamiento reproductivo.

Nivel micro-social: El análisis a nivel micro social es más seguro y concluyente para efectuar predicciones y para explicar los cambios en la fecundidad. Presenta además la ventaja de permitir la identificación de grupos o sectores de la población que están cambiando en este sentido mientras que otros se aferran a las pautas de fecundidad tradicionales. Esta heterogeneidad es muy frecuente en los períodos de transición demográfica; es comúnmente observada en los países subdesarrollados.

En numerosos estudios realizados en la mayoría de los países del mundo se ha detectado que en una sociedad determinada las características de la mujer en edad fértil están estrechamente asociadas a su comportamiento reproductivo. Las mujeres que tienen un mayor nivel de educación tienen en promedio menos hijos que las que carecen de instrucción o tienen sólo una educación primaria incompleta. Lo mismo acontece con las que trabajan fuera de la casa en relación a las que sólo se ocupan en tareas domésticas. El más alto ingreso de la mujer y de su familia se asocia a una más baja fecundidad. El área de residencia de la mujer (urbana o rural) también incide generalmente en el tamaño de su prole (Naciones Unidas, 1978).

Estas correlaciones se observan también en las varias encuestas demográficas realizadas en el Paraguay. En la última de ellas, ejecutada por el CEPEP (Carrón y otros, 1990), la tasa global de fecundidad de las mujeres urbanas es de 3,6 mientras la de las mujeres rurales es de 6,1. Las que están entre 0 y 2 años de instrucción presentan una tasa de 6,7 mientras que las de primaria completa descienden a 4,5 y las de secundaria o más a 3,2. En una encuesta realizada en el año 1987 por el CEPEP también se observó una tasa de fecundidad mucho más baja entre las mujeres que trabajan fuera de su casa que entre las que se dedican sólo a las tareas del hogar.

Un estudio realizado por Mauldin y Berelson (1978), analizando datos de 94 países menos desarrollados confirmó las consideraciones precedentes. Destacó la importancia de factores socioeconómicos de cambio aunque detectó que los programas de planificación familiar, si están bien estructurados, tienen también un efecto importante en la declinación de la fecundidad. Esto es explicable si se considera cuales son los factores o variables que más proximamente se relacionen con la declinación de la natalidad. Las variables descritas a nivel macro social pueden ser considerados como factores remotos. Las variables mencionadas en el nivel micro social pueden ser consideradas como

factores intermedios. Las variables próximas están conformadas por cambios en la estructura de edades, cambios en la edad de la unión de pareja y cambios en la fecundidad marital. Mauldin y Berelson estimaron que en la declinación total de la fecundidad de esos países del 5 al 10% fue producido por los cambios en la estructura de edades, del 35 al 45% por cambios en las pautas de nupcialidad y del 55 al 70% por cambios en la fecundidad marital.

Si el cambio en la fecundidad marital es tan importante, la declinación global de la fecundidad no se producirá o será muy poco significativa si las mujeres en unión no pueden contar con medios anticonceptivos eficaces. Pueden existir factores socioeconómicos que presionen fuertemente a las familias a desear una prole menos numerosa pero en definitiva esos factores no podrán operar eficazmente si las parejas no cuentan con medios seguros, eficaces y económicamente accesibles para implementar este ideal reproductivo.

Las migraciones: Actualmente, casi ningún país o nación puede considerarse como una población cerrada que crece sólo en función de la diferencias entre mortalidad y natalidad. Las migraciones entre países o entre re[illegible] de un mismo país son sumamente frecuentes. Ellas contribuyen a modificar las ta[illegible] de crecimiento demográfico global.

Excepto el caso de guerras, conflictos étnicos o desastres naturales las migraciones están generalmente asociadas a factores económicos. Los migrantes se desplazan hacia los polos de atracción donde hay mayor disponibilidad de fuentes de trabajo y mejores ingresos, o son expulsados de polos de expulsión donde las condiciones de vida se han deteriorado drásticamente. Aunque generalmente existe una motivación económica, no siempre la migración satisface las expectativas de los sujetos involucrados. Por ejemplo en muchas regiones del mundo se ha observado una emigración desde áreas rurales donde existía escasez de tierra agrícola y muy bajo nivel de ingreso. No siempre las ciudades destinatarias de esos flujos pudieron ofrecer a los migrantes un trabajo suficientemente remunerado. Se originó así una "urbanización salvaje" donde una alta proporción de la población económicamente activa se inserta en el mercado informal de la economía.

Otros factores de índole cultural y social también influyen en las migraciones pero los factores económicos parecen jugar un rol preponderante. Como es sabido el Paraguay ha sido un país de migración (Carrón, 1979). La emigración hacia el exterior del país ha sido una constante hasta aproximadamente el año 1975 afectando a volúmenes muy importantes de la población total nacida en este país (entre el 8 y el 10%). Simultáneamente han existido fuertes flujos de migración interna, aunque a diferencia de otros países de América Latina la migración rural-rural ha tenido tanta o más importancia que la migración rural-urbana. Desde 1975 en adelante estas tendencias han comenzado a modificarse. Los saldos migratorios netos con respecto a los países vecinos han comenzado a ser positivos para el Paraguay, asímismo se ha incrementado la migración rural-urbana. El excedente demográfico generado en las áreas rurales de nuestro país ya no se dirige mayoritariamente hacia los países vecinos, ahora tiende a incrementar nuestra población urbana. Los datos del censo de población de 1982 son a este respecto sumamente concluyentes (Duarte, 1988).

I.3 Crecimiento demográfico y crecimiento económico

La contribución u obstáculo que el crecimiento demográfico pueda aportar al crecimiento económico constituyen una cuestión compleja que se presta a todo tipo de polémicas. Frecuentemente suele darse una confusión entre lo que aconteció en los países más desarrollados luego de la implantación de la era industrial y lo que podría acontecer en los países menos desarrollados en la época actual.

Kuznets elaboró un estudio sumamente sólido en el que analizó las causas y estructura del moderno crecimiento económico en los países más desarrollados (Kuznets, 1966). Este moderno desarrollo se debió principalmente a la aplicación de los avances científicos al desarrollo tecnológico. La aplicación de nueva tecnología incrementó notablemente la productividad. En esos países el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida se dieron a pesar de las altas tasas de crecimiento poblacional, incluso el crecimiento poblacional contribuyó al crecimiento económico. El incremento demográfico asociado al incremento de la productividad incentivó las economías de escala y expandió el mercado, lo que a su vez actuó como un estímulo para el incremento de la producción y del ingreso. Desde luego esta asociación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico sólo se dio en las primeras etapas de implantación de la era industrial. Posteriormente la población de los países más desarrollados creció mucho más lentamente y el crecimiento económico se desvinculó paulatinamente del crecimiento poblacional.

En los países menos desarrollados de la era actual la población crece muy rápidamente sin que exista un significativo incremento en la productividad y en la producción. La población avanza más rápido que la producción o le sigue a muy escasa distancia dejando un espacio muy corto para el incremento del producto per capita. Así se acentúan las diferencias entre países más desarrollados y menos desarrollados. Según Barnet y Muller a principios de este siglo el nivel de vida de los países menos desarrollados era un cuarto del nivel de vida de los países más desarrollados. Hacia 1970 el nivel de vida de los países menos desarrollados era sólo una catorceava parte del nivel de vida de los países más desarrollados.

Se puede constatar fehacientemente que una alta tasa de crecimiento demográfico implica hoy, en cualquier país del mundo, un incremento sustancial de la población dependiente que no puede aún trabajar o sólo puede hacerlo a niveles de productividad muy bajos. Además plantea exigencias sumamente fuertes en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, salud, vivienda, educación). También se puede constatar que disminuye las posibilidades de ahorro interno global de un país, debilitando la tasa de inversión interna y haciéndolo excesivamente dependiente de la inversión externa.

La literatura existente abunda en este tipo de consideraciones, básicamente correctas, pero que deben ser analizadas en función de las específicas modalidades y estilo de desarrollo que tenga un país en un momento dado de su evolución. No existe un patrón de sistema económico exactamente igual en todos los países desarrollados. La heterogeneidad entre modalidades, estilos y posibilidades de desarrollo de los países subdesarrollados es aún mucho mayor. Parece más conveniente analizar las diversas situaciones, caso por caso, para lograr una ponderación más acertada acerca de los

factores y posibilidades de desarrollo.

Desde otra perspectiva, no opuesta sino complementaria a la anterior, se puede postular que cada estilo de desarrollo genera su propia dinámica poblacional. A partir de los impulsos que se originan en el sistema económico, que se traducen en una determinada configuración social y que incluso contribuyen a modificar paulatinamente las pautas culturales, cada sistema tiende a generar su propia dinámica poblacional. El desface en el tiempo entre la implantación del cambio económico y social y sus consecuencias demográficas no nos debe engañar. A largo, mediano, y a veces incluso a corto plazo, la población tiende a adecuarse al sistema global.

Estas circunstancias deben tenerse muy en cuenta cuando se formulan expectativas, modelos o programas de desarrollo. El planificador deberá prever las consecuencias demográficas que tendrán las innovaciones económicas y sociales. No podrá por ejemplo, formular una estrategia contando con un crecimiento fuerte de la población, si es que las medidas a adoptar van a provocar la declinación de la fecundidad.

Esta compleja interrelación de factores será analizada en el capítulo siguiente teniendo a la vista el caso específico del Paraguay. Se seleccionarán 4 alternativas de sistema económico que parecen posibles en nuestro país y se formularán hipótesis acerca de sus correspondientes dinámicas poblacionales. La reflexión sobre una sociedad concreta puede ser más fecunda que un análisis excesivamente general.

II. ALTERNATIVAS DE DESARROLLO Y DINAMICA POBLACIONAL

En el Paraguay parecen posibles cuatro modalidades de desarrollo o de sistema económico: a) Predominancia de la economía agropecuaria de subsistencia; b) Predominancia de la economía agroexportadora; c) Predominancia de la economía industrial; d) Predominancia de la economía agro-industrial. La primera de ellas es en realidad un sistema de estancamiento económico, aunque tiene algunos aspectos positivos. La segunda está actualmente vigente. Las dos últimas se presentan como oportunidades y desafíos para el futuro.

En el marco de este artículo consideraremos a estas alternativas solo en sus aspectos mas salientes. Recurriremos a un estrecho esquematismo con el fin de captar solo las tendencias principales de las relaciones entre población y desarrollo que pueden asociarse a estos distintos tipos de actividad económica.

Normalmente en casi ningún país del mundo existe una sola forma de sistema económico; por el contrario, dentro del sistema global coexisten subsistemas económicos diversos que se relacionan más o menos estrechamente entre sí. En este caso nos referiremos al **subsistema económico predominante.** Esta predominancia se definirá no necesariamente por su mayor aporte al producto e ingreso global **sino por la mayor proporción de la población que está directamente vinculada a este subsistema tanto en el ámbito de la producción como en el de la captación de sus ingresos.** Con fines operativos consideraremos como predominante al subsistema donde trabajen y obtengan sus ingresos el 50% o más de los individuos y de las familias del país.

El análisis estará fuertemente referido a las especiales características del Paraguay, a su historia reciente y a lo que podemos vislumbrar acerca de su evolución futura. El resultado será un conjunto de hipótesis, no una serie de conclusiones perfectamente validadas. En momento alguno, ni en el desarrollo de la exposición, ni en los cuadros

esquemáticos que la acompañen, se postularán relaciones de estricta causalidad lineal, sino sólo asociaciones de factores que suelen covariar conjuntamente.

II.1 Predominancia de la economía agropecuaria de subsistencia y dinámica poblacional

En este tipo de sistema económico una alta proporción de la población total del país desarrolla su actividad económica y obtiene sus ingresos dentro del marco de la pequeña producción campesina. Este tipo de producción ha sido ya ampliamente estudiado a partir de la teoría de la economía campesina de Chayanov siendo objeto de varias precisiones y ampliaciones en estudios más modernos (Chanin, 1976; Powell, 1974) [2]. En el presente artículo se define como pequeños campesinos a aquellas familias rurales que detentan la propiedad o posesión de una pequeña parcela agrícola de donde obtienen los recursos necesarios para su sustento. La mayor parte de la producción de esas pequeñas fincas se destina a la subsistencia de la unidad familiar; sólo una pequeña proporción de la producción se vende en el mercado. Es característico de este sistema que la familia es simultáneamente unidad de consumo y unidad de producción. La mayor parte de la fuerza de trabajo familiar se ocupa en la finca; el trabajo asalariado o semi-asalariado fuera de la misma sólo es esporádico u ocasional.

En el Paraguay, la economía campesina prevaleció ampliamente por lo menos hasta el año 1950. El censo de población de 1950 registra como población rural al 65% de la población total del país. Pero si se supera una categorización urbana administrativa y se considera como población rural a la residente en localidades de menos de 2000 habitantes, esta alcanzaba en 1950 al 74% de la población total. El censo agropecuario realizado poco después muestra que mas del 70% de la población rural vivía y trabajaba en pequeñas explotaciones agrícolas menores de 10 hectáreas. Sólo el 7% de la población económicamente activa ocupada en el sector primario trabajaba en las explotaciones ganaderas grandes y sólo otro 3% en las explotaciones forestales. El resto de la población agropecuario-rural trabajaba en explotaciones medianas de 10 a 200 hectáreas, aunque dedicada predominantemente a la pequeña ganadería, más que a la explotación agrícola. Actualmente, aún sobreviven amplios bolsones de pequeña producción campesina dentro del Paraguay, aunque la reducción de su magnitud ha sido muy significativa desde 1950 hasta nuestros días.

En el período de neta predominancia de la producción campesina, esta coexistía con un sector ganadero y un sector forestal que constituían los segmentos más dinámicos de la economía del país, aportando el mayor volúmen de las exportaciones. Pero, como ya se ha señalado, la economía campesina era la que aportaba ocupación e ingreso (predominantemente en especie y no en efectivo) a la mayor parte de la población del Paraguay. Por lo menos hasta el año 1950 las unidades de producción campesinas o tenían muy poca vinculación al mercado o vendían en el mercado sobre todo productos de subsistencia. Este tipo de producción les hacía menos vulnerables a las oscilaciones de precios y a los términos de intercambio desiguales que generalmente existen entre la economía campesina y otros sectores de la economía.

Toda una serie de estudios ha demostrado que la familia campesina presenta altos niveles de fecundidad. Caldwell (1982), luego de analizar datos de muchos países mostró que esta conducta nada tiene de irracional. Dentro del marco de la economía campesina

los miembros de las familias numerosas no están en peor situación económica que los miembros de familias pequeñas. Todo esto, por lo menos es verdad hasta tanto la economía campesina asediada por la coexistencia con otras formas de producción, entra en proceso de descomposición.

En el cuadro No.2 se esquematizan algunas de las relaciones entre variables que se presentan en este tipo de economía. Como se señaló anteriormente, la función de la familia es polivalente; no es sólo unidad de consumo sino además unidad de producción, además de ser unidad reproductiva. El trabajo de la mujer se ejerce dentro del hogar y dentro de la unidad de producción familiar. La proporción de trabajo en la chacra que aporta la mujer suele ser alta a pesar de que comúnmente no suele estar registrada en los censos de población[3]. Pero, este trabajo intrapredial no es incompatible con una alta fecundidad. En una forma similar la utilidad económica de los niños es significativa para la familia. Ellos desempeñan un conjunto de tareas menores (buscar agua, recoger leña, cuidado del ganado) que constituyen aportes para la economía familiar. Por otro lado muy precozmente colaboran con sus padres en las tareas agrícolas. Todo esto hace que el costo del mantenimiento de los hijos sea relativamente bajo.

Las características anteriores se asocian con un nivel de educación bajo en términos absolutos y en términos relativos. La típica dispersión de la población campesina hace menos accesible el ingreso a la escuela, a parte de que existen pocos estímulos para procurar un alto nivel de escolaridad de los hijos. En 1950 el nivel promedio de años de estudios dentro de la población rural y campesina era sumamente bajo. Todavía en 1982 el promedio de años de educación aprobados en la población rural del Paraguay era de 3,3 mientras en la población urbana llegaba a 4,3. Dentro de la población rural el segmento específicamente campesino suele tener un nivel de educación considerablemente inferior al del nivel promedio rural. Para todos los miembros de la familia campesina el requerimiento de educación es bajo, por el hecho de que se desempeñan tareas que se aprenden en el seno mismo del hogar y no a través de la educación formal.

Todo esto hace que el trabajo de las unidades campesinas sea de baja calificación y de baja productividad si se lo evalúa a la luz de criterios más modernos.

La correlación de estos factores hace que la familia campesina considere razonable y viable tener altas tasas de fecundidad. Asímismo la mortalidad tiende a ser alta: el bajo nivel de educación y el difícil acceso a los servicios de salud inciden en una alta mortalidad infantil y en una alta mortalidad general. El modelo demográfico tendería a ser primitivo estacionario si en el mundo campesino no se hubiera ya introducido algo de tecnología moderna en salud. En nuestro país como en la mayoría de los otros países del mundo ya se introdujeron vacunas desde principios de este siglo y antibióticos a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, así como cierto control de epidemias y cierto mejoramiento del saneamiento ambiental.

La población campesina tal como existía en nuestro país desde los años 50 y hasta ahora entra así en la primera etapa de la transición demográfica. Se reduce la mortalidad y se mantiene alta la fecundidad. De resultas de todo esto se genera contínuamente un excedente demográfico. El excedente tiene dos destinos posibles. Si en el país existen posibilidades de impulsar la colonización y de lograr la ampliación de la frontera agrícola se da una alta migración rural-rural, desde las regiones minifundiarias hacia las nuevas áreas de colonización y el proceso de urbanización es lento. Si por

el contrario no existen estas posibilidades se da una alta migración rural-urbana. Se produce una "urbanización salvaje". Los migrantes llegados del campo se ubican en ciudades atestadas dentro del sector informal de la economía. En esas zonas marginales urbanas se reproducen algunas de las condiciones del medio rural. El trabajo de los niños sigue siendo importante dentro de la estrategia de sobrevivencia familiar y la fecundidad sigue siendo alta.

En el Paraguay desde 1950 hasta el comienzo de los años 60 las posibilidades de expansión de la frontera agrícola estaban limitadas por el sistema de tenencia de la tierra. Esto acontecía mientras que nuestra población campesina crecía rápidamente. Hubiéramos experimentado una urbanización salvaje tal como aconteció en varios otros países de América Latina si no se hubiera producido la emigración hacia el exterior del país. Posteriormente, ya avanzados los años 60, las barreras legales se atenuaron, se incentivó el proceso de colonización y se logró impedir una urbanización demasiado rápida.

La experiencia más reciente muestra que la economía campesina no produce excedentes económicos relevantes que faciliten el proceso de capitalización y el proceso de industrialización. Durante los años 50 la formación y acumulación de capital en el Paraguay estan asociados a la explotación ganadera, a la explotación forestal y al comercio intermediario. Existía ya algo de producción algodonera y de otros productos destinados específicamente al mercado (tabaco, esencia de petit grain, etc.) pero esta no había adquirido aún ni la importancia absoluta ni la importancia relativa que habían de tener, posteriormente, en el período agro-exportador. En general existe una correlación negativa entre el número de hijos y la capacidad de ahorro de una familia. Esta correlación negativa en cierta medida se puede extrapolar a una sociedad global donde la economía campesina es predominante. En consecuencia dentro de este tipo de economía la población tiende a crecer aceleradamente mientras que la productividad y el producto lo hacen con lentitud. El desarrollo se torna una empresa difícil o se logra sólo a través de "economías de enclave" que no difunden sus beneficios al conjunto de la población.

En contraposición a lo señalado anteriormente algunos autores han sostenido que la pequeña producción campesina genera excedentes y que los transfiere a expensas de su consumo a otros sectores de la economía, contribuyendo así en forma significativa al proceso de capitalización (Haeynig, 1982). Desde luego es comprobable que siempre existe una generación de excedente pero la captación de este excedente por otros sectores económicos solo puede acontecer cuando la economía campesina se víncula más intensamente al mercado. Sólo la participación en el mercado caracterizada por un intercambio desigual permite absorver recursos de la economía campesina. En el Paraguay esta mayor participación en el mercado coincide históricamente con el período en el que nuestro país se convierte en un importante exportador de productos agrícolas (no sólo ganaderos y forestales). Por esto, esta situación será analizada posteriormente.

Aunque la economía campesina en estado puro no constituye un buen camino para avanzar hacia el desarrollo ella aparece como funcional y necesaria dentro de ciertas formas de economía mixta. Se ha señalado acertadamente que existe una barrera estructural contra la transferencia a corto plazo de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura hacia otras ramas de actividad económica. La economía campesina ha demostrado tener capacidad para retener población productiva o improductiva cuando los sectores secundario y terciario aún no son capaces de absorverlas. Por lo tanto hoy

se postula que la sobrevivencia de algunos bolsones de economía campesina será necesaria aún en etapas avanzadas de capitalización y de desarrollo.

II.2 Predominancia del modelo agro-exportador y la dinámica poblacional

Las características generales del modelo agro-exportador son suficientemente conocidas, por lo que no serán objeto de esta exposición. Importa más bien destacar las modalidades especiales con las que se presenta esta forma de actividad económica en el Paraguay.

Desde principios de este siglo se dió en el Paraguay algún tipo de actividad agro-exportadora pero, las exportaciones más importantes fueron de productos ganaderos y forestales. Las exportaciones específicamente agrícolas fueron de reducida magnitud hasta que se transpasó la barrera de mitades de este siglo. El proceso de expansión de la frontera agrícola se produce con fuerza durante los años 60 y 70 y genera desde entonces una neta predominancia de las exportaciones agrícolas sobre las ganaderas y forestales.

En el ámbito rural la producción para la agroexportación se vincula a tres tipos de explotaciones. Por un lado aparecen las grandes empresas agrícolas con fuertes recursos de capital y con alta mecanización. En segundo lugar se vigoriza y extiende la explotación tipo "farmer": fincas entre 50 y 200 hectáreas donde se destina aún una pequeña proporción de la producción al autoconsumo pero la mayor parte se vende en el mercado. Finalmente la economía de los pequeños campesinos se reorienta; proporciones crecientes de los recursos familiares se destinan a la producción para el mercado (especialmente algodón) y la producción para el autoconsumo tiende paulatinamente a adquirir una posición secundaria.

La predominancia de la agricultura para la exportación genera nuevas relaciones de producción en el agro. Las grandes empresas agrícolas incentivan el proceso de asalarización rural. Incluso la producción tipo "farmer" requiere de mano de obra asalariada estacional u ocasional en momentos pico de la actividad agrícola. Estas dos formas de explotación involucran proporciones cada vez más crecientes de la producción y de la ocupación en el agro a medida que se desarrolla la economía agro-exportadora. Mucho más dramáticas son las consecuencias del modelo sobre la economía campesina. La familia campesina deja de estar cerrada sobre sí misma y se abre al mercado; tanto al mercado de productos como al mercado laboral; muchos de sus miembros dedican una parte importante de su tiempo al trabajo cíclico u ocasional fuera de la unidad de producción familiar. Existe una tendencia a ir separando paulatinamente la función de consumo de la función de producción.

Mientras que en las empresas agrícolas y en las explotaciones tipo farmer se implantan relaciones de producción capitalistas, en las unidades campesinas acontecen cambios que inciden en la modificación de las tendencias demográficas. En el cuadro No. 3 se esquematizan algunos de estos cambios que se refieren principalmente a la familia campesina aunque también abarcan algunos aspectos de la evolución del agro y de la sociedad en general. Aunque estos cambios pueden observarse en casi todos los procesos similares ocurridos en otros países del mundo (McNicoll y Cain, 1990), es oportuno señalar las especifidades del caso paraguayo.

La creciente separación entre la función de producción y la función de consumo genera entre otras cosas un mayor tiempo de trabajo de la mujer fuera de la chacra

familiar. Ella se asalariza ocasionalmente, lo mismo que el hombre. También genera un menor tiempo disponible para el trabajo doméstico. Este factor generalmente se asocia con una elevación del nivel de educación promedio. La agricultura para la exportación suele plantear requerimientos de calificación más altos que la agricultura de subsitencia o por lo menos implica un mayor acceso a todo tipo de informaciones. El mayor contacto con el mercado ocasiona una apertura de la unidad familiar a los flujos de información del mundo moderno. Comienza a redefinirse el rol de la mujer. La agricultura para la exportación también plantea el incremento de toda una infraestructura de servicios de almacenamiento y de comercialización, lo que incentiva el crecimiento de ciudades intermedias. Acrecienta además las relaciones entre el campo y la ciudad.

Tanto las mujeres urbanas —cuyo número se acrecienta como un subproducto de la agricultura de exportación— como las mujeres rurales cuentan ahora con mayor información sobre cuidado infantil, mayor acceso a servicios de salud y más altas aspiraciones acerca del nivel educativo que desean para sus hijos. Todo esto origina un mayor costo en el mantenimiento de los hijos, el que está asociado a una reducción de la utilidad económica de los niños. El período de escolaridad tiende a prolongarse mientras los niños no son absorvidos significativamente como asalariados o semi-asalariados rurales en las grandes empresas agrícolas o en las explotaciones tipo farmer.

Esta combinatoria de factores origina tendencias hacia una disminución de la mortalidad infantil y de la mortalidad general así como a una disminución de la fecundidad. Se trata sólo de una tendencia que se concreta lentamente a medida que las familias van tomando conciencia de una nueva racionalidad en el ámbito reproductivo. Las pautas tradidionales de fecundidad siguen vigentes, pero ya existen factores que desde dentro están minando su vigencia y contribuyendo a su substitución.

En el Paraguay la tasa global de fecundidad ha ido descendiendo lentamente durante la implantación del modelo agro-exportador. En el quinquenio 1960-64 era de 6,7, diez años después era de 5,5, en el quinquenio 1975-79 era de 5,1 (Brizuela de Ramírez, 1988). Actualmente se aproxima a 4,7 (CEPEP, 1990). Este descenso se observa sobre todo en las áreas urbanas del país. Sin embargo en el estrato socio económico "medio" del área rural la tasa global de fecundidad desciende de 6,7 en 1960 a 4,4 en 1979, lo que equivale a un 33,2% de descenso. Este estrato "medio" rural corresponde en términos generales a las familias de los farmers y de los acopiadores agrícolas. En el estrato "bajo" rural la tasa global de fecundidad desciende más lentamente de 6,9 en 1960 a 5,8 en 1979. Este estrato puede asociarse a las familias de pequeños campesinos (Brizuela de Ramírez, 1988). Existen indicios de que el descenso se ha acelerado durante los años 80. La prevalencia del uso de anticonceptivos eficaces es un indicio de cambios en la conducta reproductiva. En el interior rural en 1977 sólo el 17,1% de las mujeres casadas y unidas usaba anticonceptivos de cierta eficacia. En 1987 la proporción alcanza el 29,6%. En 1990 asciende a 33,5% (CEPEP, 1990).

Son bien conocidas las limitaciones que implica para el desarrollo un modelo agro-exportador puro. La principal de ellas radica en que, a través del comercio internacional se da una transferencia de los ingresos generados en el sector agro-exportador hacia el exterior del país. En el Paraguay esta modalidad económica coincide con una todavía muy alta tasa de crecimiento demográfico, con el incremento de la demanda por salud y educación y con la necesidad urgente de crear nuevos puestos de trabajo para una población creciente. A largo y mediano plazo el modelo agro-exportador no asegura el desarrollo. Pero, a largo plazo tampoco asegurará el mantenimiento de las actualmente

altas tasas de crecimiento demográfico; o generará una paulatina reducción de la natalidad o, de nuevo, volverá a producirse la emigración hacia el exterior del país.

II.3 El modelo economía industrial y la dinámica poblacional

Como se ha constatado casi universalmente la fábrica sustrae la función de producción de las familias; la familia de los obreros industriales sólo sigue siendo unidad de consumo y unidad reproductiva [4]. También es sabido que la industrialización origina procesos de urbanización fuertes, que exigen más altos niveles de educación y de calificación laboral. Ella incorpora además crecientemente a la mujer dentro del mercado de trabajo fuera de la casa, aumenta el costo de mantenimiento de los hijos y reduce la utilidad económica de los niños a niveles prácticamente irrelevantes, excepto en el sector informal de la economía. Algunas de estas covariaciones se presentan esquemáticamente en el cuadro No.4.

Generalmente la industrialización va acompañada por una ampliación del sector servicios. En ambos sectores de la economía la función de producción tiende a desligarse del seno de la familia; ahora se ejerce en la fábrica o en la oficina. Las consecuencias demográficas han sido constatadas a través de análisis de series de datos referentes a numerosos países (Naciones Unidas, 1985). En primer lugar desciende rápidamente la mortalidad. En segundo lugar, aunque más lentamente, desciende la fecundadidad. En las actuales condiciones del mundo el descenso de la fecundidad será más rápido en los países de reciente industrialización que en los países más desarrollados cuando se inició la era industrial. Ello se debe a que los procesos de industrialización hoy en día están asociados a una masiva introducción de la nueva tecnología en salud, incluso tecnología anticonceptiva, y a una masiva difusión de informaciones. Estos factores sumados a la redefinición del rol de la mujer y al costo creciente del mantenimiento de los hijos difunden rápidamente la práctica de la limitación de los nacimientos.

No corresponde aquí señalar las ventajas o desventajas de la industrialización para la consecusión del desarrollo pero sí cabe afirmar que en los países de hoy en día una predominancia del modelo industrial es incapaz de generar por sí sola la ampliación del mercado interno vía crecimiento demográfico. En un país de gran volúmen demográfico la industrialización tiende a ir incorporando al mercado a la numerosa población ya existente. En un país de reducida población la industrialización se encontrará con un mercado inicialmente estrecho. Generará además tendencias para que la población de ese país crezca lentamente; el mercado se tornará relativamente cada vez más estrecho. En otras palabras, un proceso de industrialización en un país de escasa población no tiene futuro si no es capaz de producir para el exterior.

II.4 El modelo agro industrial y la dinámica poblacional

Se postula en este capítulo la posibilidad de implantar en el Paraguay un modelo de economía mixta, cuyos componentes tratarían de mantenerse en equilibrio durante un período relativamente largo de tiempo (por ejemplo alrededor de dos décadas). El supuesto es que seguiría existiendo un sector agrícola fuerte, el que ocuparía a cerca del 50% de la población económicamente activa (PEA). El resto de la PEA sería ocupado dentro del sector servicios y dentro de una industria estrechamente relacionada con la

producción agrícola. Una industria que procesaría básicamente los productos del agro, añadiendo valor agregado en una primera etapa de procesamiento. Su producción se destinaría tanto al mercado interno como a la exportación.

La dinámica poblacional de este tipo de economía mixta tendría en parte las características del modelo industrial y en parte las características del modelo agro exportador.

Se supone que por un lado la actividad industrial no sería muy concentrada en sólo uno o dos polos de desarrollo. Debido a su vinculación con la actividad agrícola tendería a implantarse en un grupo de ciudades intermedias, cercanas a a sus materias primas. Esto evitaría los peligros de la excesiva concentración urbana. De todos modos en esos nucleos urbano-industriales se darían las tendencias a la baja mortalidad y baja natalidad que fueron anteriormente descriptas. En contrapartida desarrollarían un tipo de actividad que es más propicio a la formación de capital, a la aplicación de innovaciones tecnológicas y al aumento de la productividad.

Mientras tanto seguirían coexistiendo los tres tipos básicos de explotación agrícola: las grandes empresas, las explotaciones tipo farmer y la economía campesina. Entre las familias vinculadas a las grandes empresas y a las explotaciones tipo farmer, las pautas de fecundidad tenderían rápidamente a asimilarse a las de la vida urbana. Esto es previsible tanto para los dueños de las explotaciones como para los asalariados agrícolas. Sin embargo las familias campesinas entrarían mucho más lentamente en la transición demográfica; seguirían reproduciéndose rápidamente durante todo el período, aunque en un ritmo de moderada desaceleración. La población del Paraguay seguiría creciendo a tasas anuales cercanas al 2%.

Durante toda la vigencia del sistema de economía mixta se darían transferencias de población desde la economía agraria hacia la economía urbano-industrial. También se darían transferencias de ingresos en el mismo sentido y dirección. Corresponderá a las políticas la regulación de estos flujos, de modo que el sector industrial pueda acogerlos cuando esté en condiciones de ocuparlos productiva y remunerativamente. La sobrevivencia de un sector amplio de economía campesina será valiosa no principalmente por su capacidad de producción de excedentes sino por su capacidad de proporcionar ocupación productiva o improductiva a amplios sectores de la población que sólo gradualmente podrían ser absorvidos por otras formas más modernas de actividad económica. De todos modos la inserción del pequeño campesinado en este sistema de economía mixta podría elevar su nivel promedio de calidad de vida.

El sistema de economía mixta haría menos graves los conflictos sociales que suelen asociarse con la acumulación de capital en el período de transición hacia el desarrollo. Sin embargo en el Paraguay no cabe esperar que un tal sistema produzca una muy relevante ampliación del mercado interno, sobre todo cuando se relaciona la magnitud de este mercado con la de nuestros populosos países vecinos. Si a partir del año 2000 nuestra población crece a una tasa acumulativa anual cercana al 2%, y si esta tasa no disminuye, lo que es poco probable, recién en el año 2035 superaremos los 10 millones de habitantes. Esta cifra es aún demasiado pequeña en relación a los más de 250 millones de habitantes que tendrá entonces el Brasil y a los más de 50 millones de habitantes que tendrá la Argentina (United Nations, 1989). Este sistema podría conducirnos al desarrollo sólo si incrementa la capacidad de nuestra producción para competir en el mercado externo.

III. LAS POLITICAS DEMOGRAFICAS

Generalmente se define una política como una serie de objetivos junto con las medidas y medios para alcanzar dichos objetivos. Se supone que tanto los objetivos como los medios han sido elegidos a nivel del gobierno, con mayor o menor participación de los otros actores sociales (organizaciones no gubernamentales, grupos de presión, estamentos mas o menos organizados, etc.).

Cuando se plantea el tema del desarrollo en los países del tercer mundo, la literatura existente suele referirse a una serie de factores que son de gran importancia: el mejoramiento de la balanza comercial, la redistribución del ingreso, la elevación del nivel educativo, el mejoramiento de las condiciones de alimentación, salud y vivienda, etc. Todos estos aspectos pueden y deben ser objetos de políticas de desarrollo. El hecho de que en este artículo no se analicen pormenorizadamente esos factores y políticas no significa que se los considere de poca o ninguna importancia. Simplemente, se ha tratado de hacer un cierre de campo metodológico para analizar sólo las relaciones más visibles y emergentes entre población y desarrollo. Pero debe advertirse enfáticamente que, en el momento de la planificación, los objetivos de la política demográfica no deben ser aislados de otros objetivos sociales y económicos.

En un sentido amplio toda política que intente afectar variables económicas y sociales puede ser considerada como una política demográfica. Exista o no la intención conciente de influir sobre los procesos demográficos, las medidas económicas y sociales tienen algún impacto sobre la dinámica poblacional. Esto ocurre en mayor o menor medida y en un plazo más corto o más largo de tiempo, pero ocurre siempre. Existen ciertos tipos de políticas sociales cuyo efecto demográfico es fácilmente visible. Las políticas de colonización inciden en la redistribución de la población dentro del territorio, tal como es el caso de Paraguay, donde este impacto ha sido notablemente fuerte. En otros casos el impacto demográfico es menos visible porque emerge con un considerable retardo temporal. Por ejemplo, la elevación del nivel educativo de las mujeres y su creciente incorporación al mercado de trabajo fuera del hogar recién evidencian sus consecuencias demográficas después de un tiempo más o menos largo.

En general, las políticas económicas y sociales influyen de manera indirecta en los procesos demográficos. No por ello han de ser descartadas del análisis. Esto es de particular importancia cuando los organismos públicos implementan un conjunto de políticas económicas y sociales cuyos impactos demográficos pueden ser contradictorios.

En un sentido restringido se denomina política demográfica a la que intenta afectar las dimensiones, la estructura, la distribución y las características de la población. Se discute acerca de la eficacia de estas políticas directas. En general se reconoce que las políticas de redistribución de la población, si están vinculadas a políticas económicas y sociales, han tenido alguna eficacia. Por el contrario las políticas pronatalistas, adoptadas por motivos religiosos o militares o por consideraciones económicas y de poderío, no parecen haber tenido el mismo éxito. Desde la promulgación de la Lex Julia del imperio romano, a principios de la era cristiana, hasta la promulgación del Code de la famille en Francia en 1939, muchos países intentaron influir en el aumento de la natalidad. En el imperio romano se penaba el celibato o la falta de hijos. En Prusia durante el siglo XVIII se prefería a los padres de familia en cuanto a la admisión en los cargos públicos. En Francia y Bélgica, durante los años anteriores a la segunda

guerra mundial se prohibió la propaganda a favor de la Planificación Familiar y se establecieron prestaciones sociales y bonificaciones según el número de hijos. Estas políticas tuvieron efectos muy limitados en el aumento de la natalidad. Se atribuye su fracaso a que las prestaciones eran insuficientes en relación con el costo del cuidado de los hijos y a que ellas iban contra la tendencia general hacia la reducción de la familia.

Por el contrario, la difusión de programas de Planificación Familiar, accesibles y a bajo costo ha tenido efectos significativos en muchos países subdesarrollados en estos últimos tiempos. Mauldin y Berelson (1978) luego de estudiar los datos de 94 países menos desarrollados mostraron que los programas efectivos de Planificación Familiar tuvieron efectos significativos, incluso más allá de lo que cabía esperarse como efectos de los factores socio económicos. Esta constatación, aunque válida, debe ser matizada por las siguientes consideraciones: a) Aún en esos países las condiciones socioeconómicas conducían tendencialmente hacia una reducción de la natalidad, aunque su gravitación aún era escasa. Fueron reforzados por los programas de Planificación Familiar; b) Actualmente ya se han difundido a través de todo el mundo modificaciones culturales que favorecen la opción por una familia menos numerosa, este factor también debe haber influido en la reducción de la natalidad. Incluso en el Paraguay el 36% de las mujeres casadas y unidas no desea tener ningún hijo más y el 22% desea esperar por lo menos dos años antes de tener otro hijo (CEPEP, 1990).

Lo que parece deseable es que el planificador y el político prevean con anterioridad los efectos demográficos que tendrán las políticas económicas y sociales, y que si formulan políticas demográficas directas busquen la coherencia de las mismas con todo el conjunto de medidas que se intenta implementar. En el caso del Paraguay esta previsión es muy necesaria cuando se intenta redefinir un estilo de desarrollo viable para nuestro país. La utopía debe ser reemplazada por una planificación más realista y previsora.

IV. SUGERENCIAS PARA DELINEAMIENTOS DE POLITICAS

Una planificación razonable y adecuada del desarrollo suele asociarse a tres objetivos básicos: a) Eficiencia en la alocación de recursos; b) Equidad en la redistribución del ingreso; c) Rapidez del crecimiento y del cambio estructural. Las reflexiones y consideraciones anteriores intentaron mostrar que los cambios en el sistema económico y social están relacionados con cambios en el comportamiento reproductivo. Además, las características demográficas de un país o región, en un momento dado de su evolución histórica, condicionan las alternativas de estilos de desarrollo que en esa área se pueden implementar.

El Paraguay debe afrontar el desafío del desarrollo desde una situación inicial que plantea condicionantes de relevancia. Los factores más frecuentemente mencionados son baja productividad, reducida capacidad de generación de ahorro interno, dependencia del exterior para la inversión y para la aplicación de tecnología moderna y reducido volúmen de su población. En especial se suele argumentar que la reducida población es causante de la estrechez del mercado interno y que es deseable un crecimiento demográfico acelerado para obviar este obstáculo al desarrollo.

En los capítulos anteriores se han analizado las posibilidades de crecimiento demográfico del Paraguay. Se ha mostrado que la alternativa uno (modelo de economía

agraria de subsistencia) genera un rápido crecimiento demográfico pero que no contribuye significativamente a la formación de capital. La alternativa agro-exportadora ofrece sólo algunas pocas ventajas adicionales en este sentido. La alternativa de economía industrial predominante además de ser difícilmente implementable en el Paraguay, reduce drásticamente la velocidad de crecimiento demográfico. En otras palabras, si se considera que el crecimiento demográfico acelerado es indispensable para la ampliación del mercado interno y que esta ampliación es necesaria para que nuestro país se desarrolle se cae en un cuello de botella donde los objetivos de desarrollo entran en contradicción y se anulan mutuamente.

Sumidos en esta trampa en que estamos debido a nuestra evolución histórica y a los actuales condicionantes estructurales, sólo queda el camino de la adopción de sistemas mixtos. Sistemas que puedan favorecer la formación de capital, la elevación de la productividad y el mejoramiento del nivel de vida sin disminuir en un plazo demasiado corto el ritmo del crecimiento demográfico. La predominancia de la economía agro- industrial parece ser el modelo más indicado para ello. De todos modos ya podemos prever, con suficiente seguridad, que nuestra población durante las próximas décadas no podrá crecer hasta volúmenes relativamente importantes. Dentro de la región de América Latina en que estamos el Paraguay seguirá siendo un país pequeño en cuanto a su población.

Surge así como un imperativo de desarrollo que nuestra economía deba tornarse apta para producir para el exterior, incorporando el máximo de valor agregado a lo que exporta hacia los otros países del mundo. No habrá desarrollo sostenido vía ampliación del mercado interno. Aunque es deseable y posible el incremento de la capacidad adquisitiva de los habitantes de este país, ello no será determinante como para crear un mercado interno suficientemente amplio que pueda favorecer economías de escala y constituir un estímulo para la inversión. Las políticas de desarrollo y de población del Paraguay deberían tener en cuenta estos condicionantes.

Cabe reiterar una vez más la conveniencia de la adopción de medidas que favorezcan la formación de una economía agro- industrial. Las medidas económicas adecuadas para ello serán planteadas en este foro por los economistas. En cuanto a las políticas demográficas o de fuerte impacto demográfico, ellas deben consistir en el fortalecimiento de la cobertura en salud y educación en el agro, en la formación de una fuerza de trabajo calificada para su inserción en la agro-industria, en el fortalecimiento de la infraestructura vial y de servicios en las ciudades intermedias y en la adopción de medidas conducentes a regular la emigración campo ciudad. Todo ello es posible si se actúa con eficiencia y racionalidad. El reciente acuerdo del Mercosur constituye una oportunidad para esta apertura hacia el exterior. Esta posibilidad no debe ser desaprovechada

BIBLIOGRAFIA

FULVIA BRIZUELA DE RAMIREZ. Diferenciales geográficos y socioeconómicos de la fecundidad 1960-1979. Publicado en Divulgación de resultados del Censo de 1982. Dirección General de Estadística y Censos. Paraguay, 1988.

ANSLEY J. COALE. "The Demographic Transition", The Population Debate: Dimensions and Perspectives, Papers of the World Population Conference. Bucharest, 1 (New York: Naciones Unidas 1975).

JUAN MARIA CARRON, MARIA MERCEDES MELIAN, LUIS HERNANDO OCH[illegible], EDILBERTO LOAIZA. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Paraguay 19[illegible] CEPEP-DHS 1991.

PARKER MAULDIN Y B. BERELSON. "Conditions of fertility decline in developing countries" en Studies in Family Planning. 9 (Mayo 1978).

JUAN M. CARRON. Shifting Patters in Migration from Bordering Countries to Argentina 1914-1970. En "International Migration Review No. 3, 1979.

GENARA M. DUARTE. Algunas características de la migración interna en el Paraguay 1977-1982. En divulgación de los Resultados del Censo de 1982. Dirección General de Estadística y Censos. Asunción 1988.

SIMON KUZNETS. Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread. Yale University Press, 1966.

T. CHANIN. "Naturaleza y lógica de la economía campesina" Anagrama. Barcelona, 1976.
-J.D. POWELL. "Sobre la Definición de campesino y sociedad campesina" en "Estudios sobre el campesinado latinoamericano". Editorial Periferia. Bs. As. 1974.

K. HAEYNIG. Estudios sobre la economía campesina. Revista de la CEPAL. Abril de 1982.

United Nations. Global Estimates and Projections of Populations. ST/ESA/SER. R/93. Nueva York 1989.

MICHAEL S. TEITELBAUM - JAY M. WINTER. Population and resources in Western Intellectual Tradicions. Population Council, 1988.

JOHN A. ROSS - W. PARKER MAULDIN. Berelson on Population. Springer Verlag. New York, 1988.

PHILIP M. HAUSER. World Population and Development. Syracuse. University Press, 1979.

Economic and Social Implications of Populations Aging. ST/ESA/SER R/85. United Nations. New York, 1988.

Demographic Transition and Socio-Economic Development. Population Studies No. 65. United Nations. New York, 1979.

World Population Trends and Policies, Population Studies No. 103. United Nations. N.Y. 1988.

Projections Methods for Integrating Population Variables into Development Planning. United Nations, 1989.

World Population Trends, Population and Development Interrelations and Population Policies. Population Studies No. 93. United Nations, 1985.

Naciones Unidas: Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas. Estudios sobre polbación No. 50. Naciones Unidas, Nueva York, 1978.

B. BERELSON. The Great Debate on Population Policy, en "International Family Planning Perspectives. Volume 16, Number 4, December 1990.

World Population Policies / ST/ESA/SER.A/102/Add2/United Nations. New York, 1990.

JOHN C. CALDWELL: Theory of Fertility Decline. Academic Press. New York, 1982.

G. McNICOLL, MEAD CAIN: Rural Development and Population. Population Council and Oxford University Press. New York, 1990.

CEPAL/Ilpes: La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo/GEL, Buenos Aires 1986.

Population Distribution Policies in Development Planning. Population Studies No. 75/United Nations. New York, 1981.

CAROL VLASSOFF: Repercusiones de la modernización sobre el desarrollo y el comportamiento demográfico. IDRC Otawa, 1990.

Notas

(1) Ver Hauser, 1979.

(2) Existen muchos estudios latinoamericanos. Véase una colección de artículos sobre el tema en revista de la CEPAL. Abril de 1982.

(3) En cambio en los Censos Agropecuarios, por ejemplo en el Censo Agropecuario en 1982 se detecta que más del 50% de las mujeres campesinas adultas trabajan en forma significativa dentro de la chacra familiar.

(4) Aunque en ciertas economías algunas familias siguen produciendo en cuanto tales algunos componenetes de la producción industrial, estos componentes no pueden destinarse directamente a consumo familiar, deben ser necesariamente vendidos a la empresa que los integra dentro de un proceso de producción más amplio.

CUADRO Nº 1

PERFILES DEMOGRAFICOS

Características de la Población	Primitivo estacionario	Premoderno	Transicional	Moderno	Moderno Estacionario
Tasa de natalidad	50.0	43.7	45.7	20.4	12.9
Tasa de mortalidad	50.0	33.7	15.7	10.4	12.9
Tasa anual de crecimiento	0.0	1.0	3.0	1.0	0.0
% bajo 15 años	36.2	37.8	45.4	27.2	19.2
% de 15 a 64 años	60.9	58.8	52.0	62.4	62.3
% de 65 y +	2.9	3.4	2.6	10.3	18.5
Nº de niños nacidos por mujer al alcanzar los 50 años	6.2	5.5	6.1	2.9	2.7

Tomado de Phipip M. Hauser "World population and Development" Syracuse University Press - 1979. Pag. 6, con base en los datos de Coale y Demeny. Regional Model Life Tables and Stable Population.

CUADRO Nº 2

EL MODELO ECONOMIA DE SUBSISTENCIA Y LA DINAMICA POBLACIONAL

	1. FUNCION DE LA FLIA.	2. COSTO DE MANTENIMIENTO DE LOS HIJOS	3. NIVEL DE EDUCACION	4. URBANIZACION
	UNIDAD DE PRODUCCION Y CONSUMO	BAJO	BAJO	
1. TRABAJO DE LA MUJER	DENTRO DEL HOGAR Y DE LA UNIDAD DE PRODUCCION FLIAR. NO COMPATIBLE CON ALTA FECUNDIDAD		BAJA CALIFICACION	
2. MORTALIDAD INFANTIL		ALTA	ALTA	
3. UTILIDAD ECONOMICA DE LOS NIÑOS	SIGNIFICATIVA PARA LA FLIA.	TRABAJO INFANTIL DE BAJA PRODUCTIVIDAD Y CALIFICACION		
4. FECUNDIDAD	ALTA	ALTA	ALTA	
5. MIGRACION				
6. MORTALIDAD GENERAL	ALTA	ALTA	ALTA	
CRECIMIENTO DEMOGRAFICO	POR CONTRAPOSICION DE FACTORES ES ESTACIONARIO O MODERADO. PUEDE SER ALTO SI SE DIFUNDE NUEVA TECNOLOGIA EN ATENCION DE LA SALUD			

CUADRO Nº3

EL MODELO AGRO EXPORTADOR Y LA DINAMICA POBLACIONAL

1. FUNCION DE LA FAMILIA	2. COSTO DE MANTENIMIENTO DE LOS HIJOS	3. NIVEL DE EDUCACION	4. URBANIZACION	5. INDUSTRIALIZACION
CRECIENTE SEPARACION E/FUNCION DE PRODUCCION Y FUNCION DE CONSUMO	EN AUMENTO	CRECIENTE	EN PROCESO DE ACELERACION	INCIPIENTE Y DESARROLLO DE SERVICIOS
DENTRO Y FUERA DE LA CHACRA FAMILIAR	MENOR TIEMPO DISPONIBLE P/EL TRABAJO DOMESTICO	REDEFINICION DEL ROL DE LA MUJER	INCREMENTOS DE OCUPACIONES URBANAS	SE INCREMENTA PROPORCION DE MUJERES QUE TRABAJAN FUERA DEL HOGAR
EN DISMINUCION	MAYOR GASTO EN SALUD INFANTIL	MEJOR INFORMACION SOBRE CUIDADO INFANTIL	MAYOR ACCESIBILLIDAD A SERVICIOS DE SALUD	
TODAVIA SIGNIFICATIVA PERO DISMINUYENDO (EN EL AGRO)	REQUERIMIENTO DE MAYOR CALIFICACION	PROLONGAMIENTO DE LA ESCOLARIDAD	SOLO EN EL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA URBANA	CASI NINGUNA UTILIDAD EN LA INDUSTRIA
TODAVIA ALTA	TENDENCIA A LA DISMINUCION	TENDENCIA A LA DISMINUCION	EN DECLINACION	EN DECLINACION
BAJA O EN DISMINUCION	TENDENCIA A LA DISMINUCION	TENDENCIA A LA DISMINUCION	TENDENCIA A LA DISMINUCION	EN DECLINACION
TODAVIA ALTA PERO CON TENDENCIA A LA DISMINUCION				

CUADRO Nº 4

EL MODELO ECONOMIA INDUSTRIAL Y LA DINAMICA POBLACIONAL

	1. FUNCION DE LA FAMILIA	2. COSTO DE MANTENIMIENTO DE LOS HIJOS	3. NIVEL DE EDUCACION	4. URBANIZACION	5. INDUSTRIALIZACION
	SOLO UNIDAD DE CONSUMO	ALTO	ALTO	ALTO	
1. TRABAJO DE LA MUJER	FUERA DE LA CASA	MENOR TIEMPO PARA CUIDADO DE LOS NIÑOS	EXIGENCIA DE CALIFICACION LABORAL	MAYOR PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL MERCADO DE TRABAJO	
2. MORTALIDAD INFANTIL	BAJA	GASTO ALTO EN SALUD INFANTIL	AMPLIA INFORMACION SOBRE CUIDADO DE LA SALUD INFANTIL	MAYOR ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE SALUD	
3. UTILIDAD ECONOMICA DE LOS NIÑOS	INEXISTENTE O IRRELEVANTE	MAYOR GASTO EN EDUCACION DE LOS HIJOS	REQUERIMIENTOS CRECIENTES DE CALIFICACION	SOLO EN EL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA	
4. FECUNDIDAD		BAJA	BAJA	DECRECIENTE	
5. MORTALIDAD		BAJA	BAJA	BAJA	
6. CRECIMIENTO DEMOGRAFICO		EN RAPIDA TENDENCIA A LA DISMINUCION			

DESARROLLO URBANO, MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA.

Jorge Rubiani
Centro de Estudios Democráticos (CED)

El análisis de la ciudad no se agota con el aporte de todos sus componentes, ya sean éstos sus habitantes y sus accesorios, el territorio donde se asienta o el paisaje que lo circunda, ya que la ciudad en si misma no es solamente el **"escenario"** de las gestiones administrativas del hombre, el asiento de su hogar, el marco físico que lo cobija, o el conjunto de disposiciones legales que regula la utilización del suelo o norma las actividades de sus habitantes.

Podría decirse también que la ciudad es el escenario de los conflictos humanos más diversos aunque su complejidad y la dinámica interacción de los grupos que la componen, establece un "orden" que permite que nos entendamos a nosotros mismos.

De hecho es difícil determinar la amplitud de significaciones y significados que la ciudad representa. No se puede confinar sus peculiaridades en una escueta descripción de enciclopedia, que jamás podrá abarcar todo el fenómeno que es la ciudad.

Cómo se originaron las ciudades?

Las ciudades empezaron a formarse con la revolución agrícola.

Para ser más exactos, ésta empezó en el cercano Oriente en la Era Neolítica, **13000 años AC** y en ella empezamos a encontrar las primeras habitaciones fijas.

"Así como el pastoreo fue, probablemente, una invención masculina derivada de la caza, la agricultura debe haber sido obra de las mujeres", ya que ellas quedaban al cuidado de la progenie y de la recolección de los alimentos al tiempo de

recorrer vastos territorios detrás de las manadas.

Recorriendo los mismos parajes en sucesivas temporadas, el componente femenino del grupo habría notado que donde antes arrojaran algunas gramíneas o frutos, germinaba una vegetación semejante a las especies que habían comido.

Del trabajo de arrojar nuevos granos al suelo se habrán conocido los primeros cereales que la humanidad cultivó y en ese momento, quizá el más importante en la historia humana, la agricultura se convirtió también en una actividad masculina.

La consecuencia más importante de la revolución agrícola fue la de promover el arraigo a un sitio determinado y, consecuentemente, el aumento explosivo de la población. Por primera vez, el hombre hacía frente a la escasez, a la sequía.

Se pudo también dividir el trabajo y mientras algunos cazaban, otros podían producir en el campo. Mientras, se había organizado el embrión del estado moderno: la administración de los bienes y el ejército.

No obstante, la historia del Urbanismo como ciencia de la ocupación del suelo en forma organizada, es más reciente.

Desde el siglo VI hasta 1800 -doce centurias- la población de Europa no excedió jamás los **180 millones de habitantes.** Sin embargo, a través de sólo tres generaciones ***"las muchedumbres suceden a los grupos".....***

En Europa, así como en Egipto, Caldea, la India o el extremo Oriente, la embrionaria ciencia urbana que regía la disposición de las ciudades, además del agrupamiento espontáneo de los vasallos alrededor de los castillos y habitaciones de los grandes señores, obedecía más que nada a criterios de defensa y seguridad, antes que a consideraciones de funcionalidad o eficiencia.

Era la traducción misma de un estado social donde ***"reinaban el déspota y los dioses y cuyas estructuras propias apuntaban a la eternidad".....***

Cuando algún estado social de **semi-paz** lo permitía, estos enclaves urbanos se subordinaban a la decoración y al simbolismo. Los trazados y los monumentos se constituían en muestra de la reverencia y el homenaje. La seguridad daba paso a la espectacularidad que reclamaban las celebraciones religiosas y de victoria.

Aún así, los programas arquitectónicos y urbanísticos no prescindían del temor reverencial a los dioses y a los representantes del poder religioso o terrenal.

Lo urbano y lo arquitectónico no reparaban todavía entonces en lo humano y lo social.

Con la revolución industrial de mediados del siglo XIX y la masiva emigración del campo a las ciudades, comienza una profunda revisión de las disposiciones urbanas que regían en aquel tiempo. La falta de condiciones adecuadas de albergue en los núcleos urbanos hacía que la gente se apretujara en insalubres tugurios, bajo condiciones extremas de hacinamiento y promiscuidad.

La revisión de aquellas propuestas trajeron consigo una serie de teorías para la solución de esos tremendos problemas.

Se pasaba así del urbanismo, como actividad espontánea de vasallos o aficiones estéticas de príncipes y emperadores, al planeamiento del espacio.

Qué es el Urbanismo ?

"El urbanismo es, ante todo, una ciencia que se atiene al conocimiento de las cosas, que estudia metódicamente los hechos, investiga las causas primeras

y luego, después de un trabajo riguroso de análisis, trata en síntesis sucesivas de determinar si no leyes, al menos principios rectores". (Gastón Bardet - "El Urbanismo" - Eudeba, Buenos Aires, 1959. Pág. 11).

De nuevo nos encontramos con las definiciones que, de momento, sirven para orientar la materia en estudio pero deponen una concepción dialéctica que no resiste el mínimo análisis ni se compadece de la realidad urbana.

Porque describir características que corresponden a todas las ciencias para terminar dando apenas "principios rectores" no alcanzan para definir los límites de la "ciencia urbanística".

Es cierto que con la misma se intenta explicar el carácter mutable de los valores urbanos y que cualquier planificación urbanística está sujeta a los vaivenes económicos y políticos como también de las mismas inducciones que reciba el plan del medio social al que se destina el experimento.

Pero los problemas sociales que se generaron por el congestionamiento de las ciudades por la afluencia de grandes masas, retrajeron el criterio urbanístico como juego estético o estrictamente científico para inscribirlo dentro de una competencia multidisciplinaria en donde los enfoques de la estadística, la demografía y la ayuda de profesionales como los psicólogos sociales, ecólogos, historiadores, politólogos y asistentes sociales pueden ayudar a los diseñadores y arquitectos en recrear **el elemental, intransferible pero sutil *"desorden urbano".***

El urbanismo moderno, entonces, ya no está apegado a la materialización de modelos teóricos o ideales para la configuración de las ciudades.

Atrás quedaron las utópicas propuestas de limitar el crecimiento de las ciudades, los experimentos de las ciudades jardines de fines del siglo XIX y las intenciones, aún lamentablemente persistentes de **"zonificar"** el casco urbano.

Por otro lado, el desarrollo de una "cultura urbana" y el advenimiento de una sociedad altamente compleja, con la creciente presión poblacional en zonas marginales a los enclaves tradicionales hace impracticable la aplicación de recetas urbanísticas.

En cierto modo, y de acuerdo a las todavía recientes experiencias europeas se propende al **"retorno"** de ciertas cualidades que prevalecían en los conglomerados urbanos pre-industriales: la escala humana, el contacto personal y el respeto a las tradiciones y la expresiones culturales de los grupos sociales.

Pautas que permiten acentuar el carácter comunitario de la ciudad, aumentando paralelamente, el sentido de responsabilidad social de sus habitantes.

En otras palabras y para referirlo a un problema concreto de nuestro país, se intenta construir un sistema de vida urbano que nosotros nos empeñamos en erradicar y, en algunos casos, ya lo conseguimos ..... con inusitado éxito.

Nueva York es irrepetible.....por suerte.

Pero en nuestro país, la idea distorsionada del **"progreso"** en las manos de un poder político oportunista y técnicamente deficiente, hizo posible los remedos de la ciudad "progresista y cosmopolita", dificultando el análisis de los problemas, resistiendo la aplicación de soluciones, dejando librada la suerte de la ciudad a los **"negocios"** de empresarios y profesionales, quienes, con la colaboración de funcionarios convenientemente ignorantes, impidieron a los ciudadanos la fruición de lugares y sitios irrepetibles por su calidad urbana y resonancia histórica.

La ciudad y el ciudadano.

Los espacios ejercen una importante inducción en la conducta social de los ciudadanos.

En el libro ***"Tesis sobre la ciudad del futuro"*** de **Alexander Mistcherlich** (Alianza Editorial S.A. -Madrid - 1977, pág. 20) se menciona una teoría del biólogo **Adolf Portmann** que atribuye a todos los seres vivos la tendencia a la **auto-representación.**

Es decir, ***"un impulso interno hacia un desarrollo cada vez más marcado de las características propias de la especie y de sus pautas de comportamiento."***

Se explica: ***"..... Si situamos a la ciudad en este contexto superior veremos destacar dos de las funciones generales que ejerce para sus habitantes. Es un lugar de seguridad, de producción , de satisfacción de muchas de las necesidades primarias que resultan esenciales para la vida, y por otro lado, es el terreno nutricio, el lugar único del desarrollo de la conciencia humana, tanto en la esfera individual como en la comunitaria, como conciencia del nosotros. Pero al modelarla, somos también influidos por ella; al construir los medios urbanos a nuestra medida, determinamos la dirección de nuestra propia evolución".***

Y Cerasi confirma: ***"... el sentido de un lugar se origina en el uso que de él se hace".....*** (Citado en el libro "La ciudad y sus sitios " de M.Sabugo y R.Iglesia, CP67 Editorial - Buenos Aires, 1987)

De todas formas, es difícil que esta interacción entre el ciudadano y el entorno urbano se produzcan en aquel, a nivel consciente. En todo caso, este ciudadano no valora las inducciones que recibe de ese entorno, y en general, conoce muy poco sobre las motivaciones de su propio comportamiento social.

Y aunque se promueva y abogue por la participación ciudadana en la construcción del entorno habitado o en su intervención para la implementación de equipamientos urbanos nos encontramos que, adicionalmente al hecho de que estos ciudadanos ignoran muchas veces sus propias necesidades, la ciudad está estructurada sobre el equívoco agrupamiento de instalaciones y edificios, pero absolutamente desintegrado en cuanto a factores de asociación, afecto, metas comunes y responsabilidad social.

Y porque al centrarse los hombres de esta "civilización moderna" en objetivos de "rentabilidad" y "eficacia", consolidación del "status" y "éxito social" como factores de comparación y medida; abandonando y devaluando a los valores tradicionales, las referencias históricas, las pautas culturales heredadas de generaciones anteriores, la masificación sustituyendo a las asociaciones naturales, se ha restituído, ...***"la dominación de unos pocos sobre unos cuantos"*** .....a travéz de ***".....la dosis fría y reiterativa de la información a distancia. ..... La masa, inerte, que recibe pasivamente es informada sobre lo que debe comprar, votar o estudiar; que da prestigio o dinero y que no. Quien desea preguntar porqué, no lo puede hacer o le es difícil acceder; y si lo consigue, siempre es posible que alguien traduzca su mensaje y lo neutralice".....*** (Rubén Pesci - "La ciudad in-urbana " - Ambiente Libros - La Plata, 1985, pág. 11.)

El hombre de la ciudad se agrupa para aislarse.

Se mimetiza en la muchedumbre y promueve así la dispersión social, la falta de ataduras afectivas, de identificación con el sitio y con su historia, que arroja como

consecuencia la ausencia del arraigo y de responsabilidades sociales.

Se une a estos detalles estructurales, algo que constituye el asombro de los psicólogos sociales: y es que...*"la planificación mercantil de nuestras ciudades está claramente enfocada hacia un determinado tipo de edad - y eso de forma deficiente - hacia el adulto con capacidad laboral"* (A.Mitscherlich - "Tesis sobre la ciudad del futuro" - Alianza Editorial S.A. - Madrid, 1977, pag.18) en detrimento de los jovenes, de las mujeres, de los niños y los ancianos.

Y un núcleo urbano no puede constituirse solo en base a los servicios que presta en horas de trabajo o en equipamientos para las actividades bursátiles o "productivas" de la ciudad.

Ideas de "progreso" y desarrollo.

Se puede mencionar que la administración del Gobierno Municipal debe estar fuertemente marcado por el interés colectivo, por los valores que consagran la sociedad de los ciudadanos, por el fortalecimiento y el énfasis de lazos comunitarios. Este carácter, por encima de intranscendentes ideologizaciones, tiene todavía la cuenta pendiente en los futuros gobiernos municipales, para una mayor participación ciudadana en las cuestiones que entrañan el interés de la comunidad.

Las autoridades elegidas del seno mismo de los ciudadanos quizá logren erradicar ese **"impulso ordenatriz"** que rigió la mentalidad militarista de los intendentes nombrados por el Presidente de la República, **fueran ellos militares o no.**

El afán de legislar, eufemismo utilizado muchas veces, para reglmentar **autoritariamente la vida de ciudad, de clasificar, de uniformar, de establecer códigos severos para retiros, alturas máximas y mínimas, áreas supuestamente óptimas, de cubrir la ineficiencia y la ignorancia oficiales con una espesa nube de regulaciones,** no hizo otra cosa que aumentar la cotización de las violaciones a esas mismas normas.

Aún así, ni la estética monumental y simétrica pudo preservar el **"orden militar de las edificaciones"**, tan retóricamente consagrado pero tan devaluado en el nefasto mercadeo de excepciones que impusieron empresarios, funcionarios y muy especialmente profesionales que, desde el ingreso mismo a la Universidad, perdieron de vista principios éticos y morales.

De la mano de estos personajes, las ideas de progreso fueron encaminándose hacia la especulación inmobiliaria, las concesiones de espacios públicos y la concentración urbana con edificios en altura, manifiestamente incompatibles con nuestros servicios urbanos y hacia la entronización de un modelo urbano que no se ha condolido con nuestras reliquias del pasado, de nuestros sitios históricos, de la trama de nuestras calles y de la silueta urbana.

El Desarrollo Urbano

Los problemas de las ciudades de hoy, son generados por la falta de recursos humanos, económicos e intelectuales para atender a los requerimientos de la concentración poblacional.

Pero fundamentalmente, por un notorio, descomunal y alarmante problema

de educación. Entendiéndose esto, no el entrenamiento para leer, escribir o llevar la contabilidad, sino un sistema que propenda a la formación de individuos pensantes, libres y aptos para la convivencia.

Estos problemas, aunque aproximadamente iguales en todas las sociedades tienen, sin embargo, una dimensión diferente según la magnitud de la concentración poblacional y los recursos con que cuente el gobierno de esas comunidades para hacer frente a las dificultades.

Así, el problema de la vivienda no llega a límites de catástrofe cuando un adecuado esquema jurídico pueda contener los desbordes de la demanda y encausar la acción gubernamental en este campo.

El problema de la polución ambiental tiene, a veces, índices menores de gravedad en ciudades más grandes que en otras más pequeñas, debido a que en aquellas se han implementado controles adecuados para sus efluentes industriales, una mayor dedicación a programas educativos o un marcado equilibrio entre zonas vehiculares y peatonales o entre zonas verdes y zonas ocupadas por edificios.

Y así como estos, que sirven como ejemplos, otros problemas de la ciudad se ven agudizados o minimizados según se combinen, en adecuadas dosis, creatividad y recursos económicos pero con un **ingrediente** que no debe faltar en ninguna de las combinaciones: **HONESTIDAD.**

Detrás de todas estas consideraciones una cosa resulta evidente: y es que los problemas de la ciudad no pueden desprenderse de los del resto del país. Los procesos migratorios, la interacción social y económica y la necesidad de ensamblar un desarrollo uniforme en todo el territorio, hacen necesario que la ciudad no segregue problemas ni concentre beneficios en detrimento del resto de la población.

Porque los problemas de una administración política fuertemente centralizada como la nuestra, contribuyen a la traslación de los problemas desde el centro hacia la periferia, de la misma manera que la capital (que no es más que un sub-centro) intenta copiar denodadamente los modelos sociales y culturales que se generan en las grandes urbes.

Estos problemas son los de más difícil solución porque los centros que los generan tienen, muchas veces, los anticuerpos culturales que nosotros, la periferia, no tenemos y no hacemos otra cosa que terminar habituandonos a ellos o considerándolos como normales.

Nuestra deficiente educación social y política, que se regodea con el ejercicio de cualquier "vanguardia", intenta asimilar acríticamente los vestigios de "la gran cultura", "la gran vida" que los centros de poder proyectan, seductoramente, a la periferia del tercer mundo.

Contamos con que, en la medida que nos despojamos de nuestras "excrecencias culturales", de nuestros hábitos sociales, del vigor de nuestras tradiciones, de nuestra lengua, adquiriremos más rápidamente el reconocimiento del "mundo civilizado".

Esa misma torpe actitud de alinear valores a los consagrados como "universales" transferimos a nuestras comunidades del interior, esperando que ellas, en la medida que "asimilen" esa concepción, saldrán más rápidamente del atraso y la pobreza.

Por lo mismo, trasladamos problemas a sectores que, aunque a una escala social relativamente reducida, se reproducen en daños que determinarán esfuerzos mucho

mayores para solucionarlos.

La Planificación de nuestro desarrollo debe afirmarse en un proceso educativo paralelo, para que los beneficios del proyecto se traduzcan en una mayor participación en los beneficios económicos, sociales y culturales de la sociedad; en una mayor capacidad de discernimiento y de una mayor conciencia crítica de sus habitantes.

Y si entendemos la **Planificación** como la disciplina de la anticipación a los problemas, con márgenes de error relativamente corregibles, esta tarea prioritaria es la que permitirá reducir los conflictos sociales que, inevitablemente, se suscitan con los cambios y las propuestas de renovación.

Porque si se pretende el "re-ordenamiento" de la ciudad, ninguno será posible sin un esquema jurídico que contenga las estipulaciones sobre el tráfico vehicular, el uso de los espacios públicos y privados, los servicios, el equilibrio ecológico, el patrimonio cultural e histórico, etc.

Es claro que las normas jurídicas que rijan la vida de los municipios, deben estipular el genuino alcance de la palabra **ORDEN.**

Hoy por hoy, nuestras ciudades no están exentas de la soberbia de los profesionales, de la vanidad de los políticos, de la avidez de los empresarios y comerciantes.

Estos detalles, sumados a la ignorancia y la pobreza, hacen de los conglomerados urbanos, sitios poco aptos para la solidaridad, el contacto personal, la distensión y el trabajo.

Lugares, en suma, poco propicios para la vida.

Las ciudades peatonales.

En Asunción no existen espacios para caminar.

No solo hablamos de las veredas del microcentro ni de las veredas en general, sino de la utilización de la misma calle como espacio público.

Esta no solo debería equiparse para la circulación de vehículos sino, alternativamente, organizarse como lugar de encuentro, de juegos, de comunicación en cuanto, como se sabe, los espacios para estos menesteres no existen o fueron enajenados, o cuando existen, no tienen los equipamientos adecuados para su disfrute.

Las calles ocupan casi un tercio del área total de las ciudades y en ellas transcurre gran parte de nuestra existencia, razón por la cual además de la enorme congestión, la polución ambiental y sonora, muchas ciudades de Europa y Estados Unidos han creado, "revitalizado" como ellos dicen, grandes extensiones para que la gente camine, los niños jueguen, y los ciudadanos en general, puedan aprender **MIRAR** la ciudad más allá de las marquesinas.

Quien observa posee, quien posee se siente responsable, es el axioma de hierro que rige esta política.

Las zonas para peatones define lugares de la ciudad donde el peatón tiene privilegios. Puede constar de plazas o calles con tráfico atenuado o puede constituirse con la suma de varias de ellas.

Es importante que la zona para peatones no ocupe tan solo superficies de calles y plazas sino todo el territorio cercano a ellas. Consta pues, de superficies libres y de los terrenos construidos lindantes.

Muchas veces, cuando las disposiciones constructivas de la ciudad los estimulan,

estas zonas se extienden a los edificios, se internan en sus corredores o galerías, llegan a los espacios de estacionamiento contiguo y se unen a otras construcciones y lugares de interés, mediante viaductos, puentes o sendas especiales, integrando los elementos urbanos entre si y sumando sus ejes circulatorios a los de la ciudad.

Así la ciudad, los ciudadanos podrán encontrar suficientes motivaciones para pasear, realizar gestiones o salir de compras pero, sin embargo, sería difícil que esta disposición favorable se perciba cuando las personas no encuentren sitios que le faciliten algún regocijo, alguna pausa y se sientan permanentemente agredidos por el tráfico caótico, el pésimo servicio de transportes o, por insuficientes o mal atendidos equipamientos urbanos.

Imposibilitados, incluso, de caminar por las aceras, de comprar, de disfrutar una charla, una partida de ajedrez o de acceder a algún baño sin que por ello tengan que consumir algo del bar próximo, habría que estudiar si la misma evasión de los ciudadanos del pago de las tasas municipales no tienen que ver con este proceso de agresión y "desestimulación" acelerada a que se ve sometido el ciudadano.

Paralelamente, con las zonas peatonales se persigue una revitalización de los servicios, la re-población de zonas urbanas deterioradas o marginadas, el equilibrio de los usos de los espacios urbanos y posibilitar, en suma, una ciudad más humana y eficiente.

En muchas otras experiencias, sin embargo, la **"tendencia"** en esta materia - incluso en el persistente y malhadado proyecto de peatonalización de la **calle Palma** - parece apuntar a la consolidación de centros de compras, o de "peatonalizar" calles eminentemente comerciales. Para este efecto, se suele dotar a la zona en cuestión de un atractivo **"maquillaje cultural"** consistente en la colocación de asientos, canteros, esculturas y ...escaparates, por supuesto, pero que en suma no corresponden a los objetivos esenciales de un proyecto de peatonalización.

No se debe olvidar que estos apuntan a constituir calles para la vida cotidiana, que deben subsistir aún después de los horarios de compras. Lugares donde se considere lo laboral y lo rentable pero no se olvide que la gente juega, conversa, observa, en una palabra: vive y sueña.

Donde se preserven y se cultiven las características esenciales de una comunidad que se enorgullece de su identidad y de su origen.

La conservación del Patrimonio.

Una de los temas que más contradicciones y enfrentamientos suscita en el ámbito de los gobiernos municipales es el del Patrimonio Cultural, arquitectónico e histórico.

Además de ser materias diferentes, aunque de un mismo ámbito, su encuadre varía según quienes lo consideren: el ciudadano común, historiadores, arquitectos o funcionarios.

Antes de enfocar el problema de la conservación, aboquémonos a precisar los términos.

El patrimonio cultural es abarcativo de lo arquitectónico e histórico y excede a estos términos. Son, también, partes del patrimonio cultural: **las tradiciones y la nomenclatura folklórica, la música y las vestimentas típicas, las expresiones artísticas y todo acto que, generalizado en el afecto popular, ha contribuído a plasmar un carácter, un sello particular y una filosofía de vida dentro de una comunidad.**

El patrimonio arquitectónico, sin embargo, se refiere a lo construído y el mismo define también una actitud y la aptitud de los habitantes ante el uso de los espacios, su relación con el sitio, sus herramientas tecnológicas o la peculiaridad del enfoque para su inserción en el entorno físico.

El patrimonio arquitectónico se concreta además por la singular asimilación de los movimientos estéticos universales y su traducción a los usos y costumbres locales.

Cuando el patrimonio arquitectónico ha servido de marco a gestas y eventos que, por su trascendencia, han contribuido a modelar la historia del país, sea este un edificio o, simplemente, un sitio, estamos ante un patrimonio histórico.

Por extensión, puede ser considerado dentro de esta clasificación: un curso de agua, un árbol, un promontorio o accidente geográfico cualquiera, lo mismo que una plaza o todo un sector urbano.

Ahora.... qué conservar y porqué?

.... ***"No hay sociedad sin orden, significado, perceptibilidad, legibilidad sobre el territorio"*** .(H.Lefevbre, citado en "La ciudad y sus sitios" - M.Sabugo y R.Iglesia, pág. 30).

Esto consagra necesariamente a la ciudad como un sistema de valores sobre el que se estructura el sentido moral y ético de una sociedad; y establece la diferencia de una mera yuxtaposición de edificios, calles, tuberías y gente agrupada accidentalmente para mantener relaciones de comercio e intercambio.

Siguiendo a **Lefevbre**, podríamos decir que estos servicios se remiten a ciertas finalidades que se cumplen dentro de una ciudad pero ***"los valores se logran en la acción del conjunto y sus instrumentos no son solo los servicios sino la organización social toda ..... toda acción sobre el tejido urbano debe basarse en una racionalidad que explicite los valores y deduzca de ellos los objetivos".*** (Id.págs. 36, 37).

R. Iglesia a su vez, expresa:

"....Los sitios, enhebrados en nuestra experiencia, organizados mentalmente, producen la imagen de la ciudad. Son entonces, lugares reconocibles, identificables, con una forma determinada, con ciertas actividades que en ellos se desarrollan, con cierta gente que las frecuenta. Separables del contexto, como una figura que se separa (no se independiza) del fondo, son los protagonistas del recuerdo de una ciudad. No importa cual sea su naturaleza o especie: plaza, calle, esquina, accidente geográfico, explanada o monumento, el asunto es que a ese lugar podamos sentirlo como un sitio, podamos vivirlo como tal" ..... ("La ciudad y sus sitios, pág. 15).

La tarea de conservar entonces, empieza con la misma tarea de construir.

Desde la misma incisión en las paredes de las cavernas, desde el inicio mismo de la vida sobre la tierra, los hombres volvieron su mirada hacia el origen, en un acto repetido y tenaz, recordando su condición elemental pero, rescatando a su vez, su capacidad de reflexionar y evolucionar.

La conservación de los monumentos construídos del pasado no pasa entonces por una nostálgica evocación sino que se entronca en la aptitud más elemental del hombre: **la memoria.**

Esta memoria define su propia actitud social, lo ubica en el centro de valores y condiciones que posibilitan su inserción en una vida solidaria y común con sus congéneres, lo entronca con el pasado y lo proyecta hacia el futuro.

Las ciudades que han programado una metódica conservación de sus reliquias construídas no buscan sólo una mayor afirmación de los habitantes con el sitio sino también, un acentuado sentido de responsabilidad con el resto de la comunidad y los equipamientos urbanos puestos a su servicio.

En la actitud de conservar no se trata, tampoco, de una resurrección del pasado ni la re-creación de planteos formales ya superados. No.

"La memoria no está en los hechos pasados sino en el recordar, que es siempre selectivo". (R. Iglesia, id., pág. 31).

Eso implica también respeto y no subordinación por el pasado".

De cualquier manera y desde la óptica del desdén hacia los monumentos construídos del pasado, las edificaciones que sustituyeron edificios antiguos (verdaderas gangas del catastro municipal) no demostraron ser mejores, ni generar más alentadoras aptitudes del usuario que los venerables edificios que se demolieron.

Ellas, muchas veces, sólo sirvieron para tugurios de estacionamiento de vehículos o para fines aún menos lucrativos, lo que termina demostrando que ni era el usuario, ni el mejoramiento de la calidad del suelo urbano, los objetivos del emprendimiento.

Estos vicios, a pesar del declarado amor de nuestras autoridades por la historia, alentaron siempre la lucha por el mantenimiento y la conservación de estos edificios. Cuando ya no se alegaba ignorancia o cuestiones de presupuesto para la conservación de ciertos espacios, estos sufridos monumentos pasaban por el tamiz de alguna "restauración" oficial que le imprimía el esplendor que reclamaba el "progreso" de la ciudad.

El edificio, convenientemente maquillado, quedaba así confinado a la misión de otorgar 'alcurnia y estilo" a alguna institución financiera o del estado, para lo cual, el "restaurador" dejaba la epidermis de rejas y molduras, vaciando su interior de historia y significados culturales.

Se puede agregar una última cita:

...." No se trata entonces de que lo que fue sea como fue, sino de que lo que fue sea como deba ser, para que lo que es, sea mejor".

(R.Iglesia, id., pág.: 30).

Propuestas para una sociedad democrática.

En ningún sitio como en el Paraguay, la historia ha sido tan generosa en premoniciones funestas. Con gobiernos autoritarios desde casi su misma independencia de España, hasta la guerra contra la **Triple Alianza, en 1870.**

Cuando aún no se acallaban los ecos de Cerro Corá, con la muerte de López y el aniquilamiento de su ejército, en Asunción, ocupado por los aliados, era electo como **Presidente Provisorio de la República** uno de los paladines del movimiento constitucional del 70, **Facundo Machain**, de 23 años de edad, Doctor en Jurisprudencia, egresado en Chile. La misma noche de su elección y antes de recibir efectivamente el mando al día siguiente, era derrocado por sus colegas convencionales.

El **12 de abril de 1877**, y después de varios cruentos levantamientos armados que se sucedieron desde 1870 hasta su asunción al poder, era asesinado en la calle el **Presidente de la República Juan B. Gill.** Con algunas horas de diferencia, era

asesinado tambien por los complotados el hermano el hermano hermano del **Presidente, Gral. Emilio Gill.**

El **29 de octubre del mismo año**, en lo que se llamó **"la tragedia de la Cárcel Pública"**, son a su vez muertos por los agentes del gobierno, casi todos los conjurados sobrevivientes de quél crimen, juntamente con el **Dr. Machain**, en ese entonces abogado defensor y preso con sus defendidos. (Sólo quedó vivo y libre en la vecina Argentina, el autor de los disparos, Nicanor Godoy).

La extrema crueldad del hecho -los prisioneros fueron asesinados en sus celdas y con sus grillos puestos- aparte de la notoria participación de las m áximas autoridades del país en el incidente, impactó a la sociedad paraguaya.

Un año más tarde, en la noche de **Año Nuevo de 1878**, es apuñalado en los corredores del Mercado Guazú por un grupo de emponchonados el **ex-presidente Cirilo Antonio Rivarola** (1870-1871), recién llegado de los montes de Barrero Grande, acogiéndouna oferta de amnistía del Presidente Bareiro. El suceso ocurría a media cuadra de una estación de Policía, a esa misma distancia de la casa del Presidente y a escasos 200 metros de la Central de Policía cuyos efectivos llegaron sólo cuando los asesinos hubieron huídos.

Nuevamente flotaba en el ambiente el fantasma del asesinato político. Desde ese tiempo a la guerra del Chaco, se sucedieron componendas palaciegas, matanzas, asalto de Policía, asesinatos y cruentas y crueles confrontaciones civiles. Ya después de la guerra, en 1935, se suceden nuevamente los golpes, las asonadas, la intolerancia, pero ya con el componente militar omnipresente en la contiendas políticas.

20 años después, la degradación del estamento institucional, de hecho nunca consolidado, alcanzó su anormalidad perfecta: parecerse a una democracia.

Fueron 34 años y algunos meses cuando el acto de pensar se convirtió en un estado paranoico y la reflexión.... subversiva. Un tiempo donde las palabras se atesoraban sin el cuidado de que las mismas reflejaran ninguna realidad, donde ***la mentira como principio y la violencia como sistema***, asumió su más descarnada y descarada vigencia.

Una sociedad con semejantes lastres, no se vuelve democrática de la noche a la mañana.

El Paraguay es hoy, uno de esos sitios donde la misma **democracia debe democratizarse;** alcanzar su verdadero valor, afianzar su contenido, reproducirse en actos democráticos.

Dentro de estas condicionantes, el Municipio, más que de regulaciones y ordenanzas requiere, de un sistema de valores fundados ***"en los mitos, las tradiciones y las creencias colectivas"*** (Declaración de San Juan y Boedo, punto 3, Buenos Aires, 1983), de reflexiones y conceptos para comprender en toda su profundidad y complejidad las relaciones, afectos y conflictos que se generan con la agrupaciones urbanas.

Una comunidad democrática, ante todo, debe privilegiar el talento, la capacidad creativa, la idoneidad y la honestidad. Estimular el espíritu crítico, el sentido de pluralidad y tolerancia.

Debe desalentar la mediocridad y la obsecuencia y combatir la delincuencia sin declamaciones, con hechos reales y concretos.

Combatir, sobretodo, la delincuencia intelectual, las reducciones simplistas, la sub-valoración de la moral y los códigos éticos.

La ciudad debe recuperar la voz de sus hombres sabios, de los artistas y de los poetas, ***"que han comprendido y expresado una visión integral de la ciudad, sintetizando su sentido profundo y su forma visible"***. (Declaración de Boedo, punto 8).

La sencilla aplicación del sentido común vuelve irracional la pretensión de que una persona formada en las Escuelas Militares, donde no aparece en el programa de enseñanza ninguna apelación a las ciencias humanas, pueda gobernar el vasto paisaje social de la ciudad.

El Gobierno Municipal debe propiciar la igualdad en todos sus aspectos, en lo tributario, en lo legal, en lo humano y lo religioso con la desaparición efectiva de todos los privilegios. Ya no debe admitirse la ciudad con estacionamientos privilegiados, instituciones privilegiadas, con barrios privilegiados y ciudadanos intocables. La ley debe ser pareja y severa, de arriba para abajo y no al revés, porque la democracia, más que de leyes y sanciones, se nutre de buenos ejemplos.

La participación ciudadana debe darse en tres vertientes:

01. orgánicamente, mediante las reformas legales que establezcan la incorporación de estamentos que los representen genuinamente y que los inserten con mayor autonomía y poderes, efectivamente, en los cuerpos de decisiones políticas y administrativas de la ciudad;

02. con la instrumentación de una **reforma tributaria** (probablemente parte o consecuencia directa de las reformas legales), que posibilite servicios municipales más eficientes, programas educativos y culturales de amplios alcances, la racionalización de los recursos presupuestarios con la actualización, revitalización y optimización del activo humano de la Municipalidad; y

03. la estimulación del compromiso ciudadano con la recuperación, re-construcción, mantenimiento y disfrute del patrimonio colectivo, material, arquitectónico, vial, histórico y cultural de la ciudad.

Y ningún aspecto de este desordenado inventario de propuestas debe dejar de tener en cuenta el carácter esencial de la ciudad. Lugar de encuentro, donde el "**genius loci**" manifiesta la singularidad de los grupos humanos que habitan dentro de sus contornos.

Ninguna "**política**" municipal, ningún proyecto de "**inversión**" debe olvidar que los seres humanos que habitan la ciudad, no son siempre gratificados por el "**beneficio**" que la implacable matemática de los empresarios arroja en los libros contables.

. Ninguna eficiencia tecnológica, panacea de los tecnócratas, suple el sol, el aire puro, el verde, el agua, el subsuelo y el paisaje.

Los libros de diseño urbano no hablan de las esquinas.
Las estadísticas no mencionan nombres ..... ni recuerdos.

Y sin ellos, ninguna ciudad existe....

Asunción, mayo 6, 1991.

Jorge Rubiani

Bibliografía.

Bardet G. . **El Urbanismo.**
Iglesia Rafael - Sabugo Mario. **La ciudad y sus Sitios.**
Mistcherlich Alexander. **Tesis sobre la ciudad del Futuro.**
Rubiani Jorge. **La ciudad mutilada y otros artículos.**

Desarrollo educativo para un Paraguay democrático

Juan Manuel Marcos
Centro de Estudios de Economía y Sociedad (CEDES)

1. La situación educativa en el Paraguay

La situación educativa en el Paraguay se encuentra agobiada por una alta tasa de analfabetismo. Según datos oficiales la deserción escolar es grave: uno de cada tres niños que empiezan el primer grado termina el sexto. La población juvenil se encuentra infraeducada: el 60% de los jóvenes entre 15 y 19 años no estudian, y a partir de los 20 años el 90% de la población queda al margen de toda escolarización. (1)

Esta situación se hace aún más patética a causa de las condiciones históricas, económicas, sociales y culturales que padeció el país en las últimas cinco décadas.

En las postrimerías de la dictadura pasada escribí un ensayo sobre la problemática educativa y cultural para un libro colectivo que tenía en común la propuesta de pronósticos en torno al Paraguay del Siglo XXI. Mi ensayo empezaba con una frase que indicaba que dicha dictadura no llegaría al siglo XXI. El golpe del 2 y el 3 de febrero de 1989 no sólo derrocó a Stroessner sino creó las condiciones para confirmar otros dignósticos contenidos en dicho ensayo: por ejemplo, el papel protagónico al que estaban llamadas las tendencias contestatarias y renovadoras coloradas, el carácter ilusorio de la supuesta división liberal cuyo pueblo en realidad estaba fuertemente nucleado en el Partido Liberal Radical Auténtico, y la inminencia de un cambio a causa de que la necesidad de corregir un sistema económico basado en la admnistración prebendaria, incompetente y ruinosa del gasto público imponía previamente la urgencia de una transformación política.

Afortunadamente muchos de esos pronósticos se han cumplido. Sin embargo, la mayor parte de los aspectos negativos vinculados a la educación y la cultura siguen

vigentes. Los maestros paraguayos sufren niveles salariales insuficientes y carecen de incentivos, como becas, premios y bolsas de estudio. Los programas de estudio son incompetentes y anacrónicos. Las instituciones educativas y los medios de comunicación se hallan todavía fuertemente sectarizados. Las artes y las humanidades carecen de estímulos, como un fondo de Bellas Artes, becas e incentivos a los creadores y trabajadores de la cultura. El país carece de una infraestructura mínimamente apropiada para la investigación científica y tecnológica. Esta enumeración, desde luego, no es exhaustiva, sino que apenas sugiere algunas de las aristas más deprimentes de la problemática educativa y cultural. Los artistas, escritores y científicos sufren todavía desaliento y discriminación. Docenas de las mejores inteligencias del Paraguay viven fuera del país, prestando su concurso a universidades y centros científicos de las Américas y Europa. Cientos de los más brillantes intelectuales y profesionales que residen en el Paraguay nunca han tenido la oportunidad de servir a las propias instituciones universitarias y públicas, por el solo motivo de resistirse a subscribir una adhesión incondicional al partido oficialista. Ningún país puede darse el lujo de renunciar al concurso de sus mentes más esclarecidas, en tareas específicamente técnicas y especializadas en favor del desarrollo, por el mero hecho de exigirles una obediencia ciega y absoluta al sector político en el gobierno.

2. En torno a la política educativa

La política educativa actual del gobierno nacional padece las mismas contradicciones que otras áreas del mismo, como el sector económico y social. Por otra parte todas estas áreas están íntimamente interrelacionadas.

El gobierno nacional no ha logrado hasta ahora formular un modelo coherente de desarrollo, y parece más bien a merced del impacto de los vaivenes de las circunstancias y de la presión de la opinión pública.

En el campo educacional, los funcionarios y el estilo del Ministerio de Educación, Cultura y Culto reflejan en la mayor parte de sus aspectos una mediocridad y una ineficiencia semejantes a los de la pasada dictadura. No hay evidencias de una voluntad decidida a cambiar profundamente la estructura del Ministerio ni de la educación paraguaya en general. Parece como si los funcionarios del Ministerio tuvieran más interés en promover una imagen cosmética de renovación, a través de actos publicitarios como la concesión de ayudas o premios a celebridades como Herminio Giménez y Augusto Roa Bastos, que en estudiar a fondo los recursos y los caminos que nos llevarían a un verdadero cambio tanto en en campo de la educación como de la cultura. Lo mismo puede decirse de la política cultural de la Municipalidad de Asunción, así como de la situación actual de la Universidad Nacional de Asunción, que no ha introducido hasta ahora la más mínima reforma seria en sus planes de estudio, en su bucrocracia y en su efectividad. En este último aspecto, el papel del Congreso Nacional debería ser más activo, buscando potenciar un cambio en la Universidad a través de la derogación de su ley orgánica, y su reemplazo por una más moderna.

Tampoco las instituciones educativas militares y policiales han sido objeto de cambios profundos, y sus puertas siguen cerradas a una participación pluralista de los intelectuales paraguayos en su profesorado, sin discriminaciones partidarias, además de la obsolescencia de sus planes de estudio, que continúan incluyendo temas como la

llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, una verdadera aberración en pleno proceso de transición a la democracia y de integración regional en el marco del MERCOSUR.

La situación de la Universidad Católica no es mejor, pues continúa ofreciendo un servicio pésimo a sus estudiantes, a pesar de las altas cuotas. Problemas como la masificación, la intolerancia ideológica, la pobreza de recursos técnicos, bibliotecarios y edilicios, una falta de adaptación a las necesidades reales del desarrollo, y una dirigencia en su mayor parte sin interés por elevar la calidad académica de la enseñanza persisten como algunas de las aristas más preocupantes de la Universidad Católica, tanto en sus centros de estudio de Asunción como en los del interior del país.

3. Una propuesta sobre educación

El Foro de Concertación, creado en 1990 como una iniciativa de la sociedad civil paraguaya a propuesta del Partido Revolucionario Febrerista, permitió la formación de una Mesa de Educación y Cultura, que me tocó presidir, en la que tomaron parte representantes de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), la Asociación Rural del Paraguay, la Conferencia Episcopal Paraguaya, la Central Nacional de Trabajadores, la Confederación Paraguaya de Trabajadores, la FEPRINCO, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido Revolucionario Febrerista, y la Unión Industrial Paraguaya. Esta Mesa sesionó regularmente varios meses, con la participación de los siguientes representantes oficiales: Prof. Dr. Dionisio González Torres, ANR; Prof. Dr. Carlos Ramírez Boettner, ARP; Hna. Cecilia Sánchez, CEP; Sra. Celia Frutos de Meyer, CNT; Prof. Balbina Maciel, CPT; Sr. Mario Cavallaro, FEPRINCO; Prof. Lic. Saúy Saguier Negrete, PDC; Prof. Dr. Juan Manuel Marcos, PLRA; Sra. Ana María Scappini, PRF; y Dr. Ricardo Felippo, UIP. Originalmente también participó el Sr. Antonio Pecci, por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), hasta que dicha institución se retiró del Foro. Las instituciones representadas en la Mesa enviaron también otros asesores que contribuyeron a la discusión en forma muy fructífera. El plenario del Foro de Concertación, reunido el 28 de febrero de 1991 bajo la presidencia de Monseñor Jorge Livieres Banks, aprobó las conclusiones de la Mesa y recomendó que ella fuera acreditada en forma permanente ante el Gobierno Nacional.

La Mesa concibe la educación como un proceso permanente y contínuo orientado hacia la humanización, la personalización y la adquisición de medios para la acción transformadora de la sociedad. Es un proceso no inductivo que busca liberar a la persona humana de todo obstáculo o desventaja que le impida alcanzar su plenitud en su relación con las demás personas, con el mundo y con los valores transcendentes.

Este proceso educativo envuelve no solo la experiencia escolar o académica sino todos aquellos ámbitos de relacionamiento humano, como los que ofrecen la familia y las instituciones y medios culturales, políticos y sociales. Como proceso comprometido con la realidad paraguaya, aspira a fortalecer la identidad nacional en todos sus aspectos.

En el proceso educativo merecen especial consideración los sectores de la población menos beneficiados por la cultura para asegurar la igualdad de oportunidades. Es necesario promover experiencias educativas alternativas y contínuas en estos sectores populares agobiados por el analfabetismo, la deserción escolar, la falta de conocimientos de nutrición e higiene y de otros instrumentos básicos. También es importante promover la vinculación de los servicios nacionales de alfabetización con proyectos que

incluyan una formación técnica intermedia adecuada a las condiciones sociales.

La Mesa considera que los festivales y otras formas de espacio comunitario de encuentro deben ser alentados como instancias de esparcimiento, participación, recuperación cultural e integración nacional en los barrios de las ciudades y las regiones del país. Las distintas organizaciones comunitarias podrán así potenciar espontáneamente sus conocimientos, técnicas y tesoros culturales, y elaborar un proyecto cultural propio y genuino.

Todos estos sectores y esfuerzos deben integrarse para que al mismo tiempo que asuman la responsabilidad educativa que les corresponde, sirvan para colaborar en la construcción de una sociedad participativa, libre, justa y solidaria.

La educación debe buscar erradicar el analfabetismo y la deserción escolar, y realizar el ideal constitucional de una enseñanza básica gratuita y obligatoria, sin perder de vista la situación de bilingüismo y otras peculiaridades culturales de nuestra sociedad. Dentro del Presupuesto General de la Nación la asignación para la educación debe ser mejorada substancialmente, en el entendimiento de que invertir en la educación es una de las palancas más importantes para el desarrollo nacional. La educación y la cultura deben ser dotadas de todos los recursos posibles para el cumplimiento de sus fines.

Es necesario implementar un cambio total de nuestro sistema educativo, atendiendo a una filosofía educativa propia de los ideales democráticos, participativos y de justicia social. El educando, como sujeto de la educación, debe ser estimulado para lograr su plenitud como ciudadano solidario, crítico y creativo, que construye la historia y la sociedad en convivencia.

La Mesa llama la atención sobre la necesidad de realizar un debate pedagógico de todos los sectores para elaborar las bases del cambio educativo.

El educador debe ser revalorizado y promovido mediante una remuneración justa, así como mediante beneficios sociales como la seguridad laboral, un escalafón docente, premios, vacaciones, seguros y su derecho a la agremiación. Al mismo tiempo debe ser objeto de condiciones e incentivos adecuados para su capacitación y perfeccionamiento profesional.

Una Ley de Educación debe ser el marco legal que apoye este cambio en el sistema educativo, para garantizar los derechos y deberes propios de la educación, junto con un Estatuto del Docente.

La nueva política educativa debe basarse en un conocimiento real del hombre paraguayo y su circunstancia, así como en el ideal de persona solidaria y de sociedad justa que responda a dicha realidad. Debe aspirar además a una auténtica descentralización de la educación paraguaya para fortalecer el pluralismo cultural de la nación y potenciar el protagonismo de las comunidades locales.

Los recursos educativos deben ser aplicados con el objetivo de ampliar las oportunidades para todos, con énfasis en los más necesitados, y de modificar cualitativamente la enseñanza. No puede haber una educación adecuada sin una formación y una remuneración del docente igualmente adecuadas.

El sistema educativo debe ser liberado de todo sometimiento a intereses político-partidarios.

Los medios de comunicación social deben asumir su responsabilidad educativa, ajustándose al ideal de la elevación cultural de la sociedad. La alta tecnología de que disponen debe ofrecer un servicio genuinamente cultural a la comunidad. Si bien el objetivo de la mayoría de dichos medios es el lucro, una adecuada legislación debe

proteger los derechos educativos de la ciudadanía contra las aberraciones de la pornografía, la violencia, la chabacanería y otros antivalores sociales.

Las minorías étnicas deben ser objeto de una especial atención para la preservación de sus tesoros culturales y su autenticidad como grupos humanos, vinculándolas a la vida nacional mediante el conocimiento de sus derechos y deberes.

Los organismos no gubernamentales deben ser alentados en su servicio complementario a la educación, mediante las tareas que realizan en la investigación de la realidad nacional, la capacitación de adultos y la promoción social.

Es necesario brindar atención preferente a la familia, cuya acción educativa debe ser fortalecida para superar patrones culturales alienantes y autoritarios que subsisten en su seno y en la sociedad.

La Mesa considera finalmente que el cambio educativo debe afectar no solamente a la educación primaria y secundaria, sino a todos los demás ámbitos de educación formal, como las instituciones de enseñanza militar, policial y universitaria. Los institutos militares y policiales deben eliminar de su plan de estudios la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, y adecuarse a las circunstancias de una sociedad pluralista y democrática. La universidad debe ser gestora de sus propios cambios, para adecuarse como institución al proceso social e histórico del país y a las necesidades humanísticas, científicas, técnicas, tecnológicas y económicas de la República.

4. Un modelo alternativo

Es necesario diseñar y aplicar un modelo alternativo de desarrollo educativo para el Paraguay. Esta ponencia quisiera contribuir a su planteamiento, sin ánimo exhaustivo ni de clausurar la discusión sobre el tema. Ese modelo no debe surgir de una iniciativa individual, ni de un equipo estrecho de trabajo, ni de comisiones designadas unilateralmente por el Ministerio de Educación u otros organismos oficiales. Debe ser el producto de una discusión amplia, pluralista y democrática de todos los sectores interesados en la problemática educativa, teniendo en cuenta las condiciones actuales de la sociedad paraguaya y las espectativas de la misma en torno a un desarrollo en libertad con justicia social.

La educación y la cultura no son factores secundarios en el programa de desarrollo de una nación. No hay libertad auténtica sin educación. ¿Para qué sirve poder ejercer el derecho al voto, en unas elecciones libres, si el nivel educativo del votante no le capacita para discernir mínimamente entre unos programas y otros, entre unos candidatos y otros? Las elecciones, aun aquellas realizadas dentro de las más plenas garantías, en un país donde la mayoría de la población está sumida en el analfabetismo, la ignorancia o la desinformación, no consistirán más que en un duelo entre colores y marchas partidarias, retóricas demagógicas, y sonrisas más o menos fotogénicas. Para que un país alcance su madurez democrática se requiere un paciente y leal compromiso de todos los sectores políticos y sociales en favor de una educación sólida, abierta y sin sectarismo, de buena infraestructura y de buenos sueldos e incentivos docentes, de programas modernos y de calidad, y de respeto a los criterios y métodos de cada educador dentro de los valores democráticos y nacionales de la sociedad.

Por otro lado, sin una excelente educación primaria y secundaria y un substancial y decidido apoyo a la formación universitaria y la investigación científica, ningún país podrá superar jamás el atraso, la dependencia tecnológica y el subdesarrollo.

La cultura es un símbolo del grado de madurez, cohesión nacional y creatividad espiritual de un pueblo. Es también la expresión más alta del nivel que ese pueblo ha alcanzado como comunidad.

La cultura es una fuente de orgullo nacional, pero también de reconocimiento del espíritu común de las mujeres y los hombres del planeta. La cultura es, sobre todo, una fuente de esperanzas. Sin el esfuerzo de nuestros poetas, narradores, dramaturgos, artistas, compositores, los paraguayos no sabríamos siquiera quiénes somos. Si tenemos hambre, un poema, una canción, una buena película, no pueden saciarnos como un pedazo de pan o una manzana. Pero si nuestra hambre es de libertad, de amor, de esperanza, la cultura nos puede servir de aliento, de inspiración, y de consuelo.

Ninguno de los muchos, nobles y valientes dirigentes democráticos paraguayos que sueñan con la democracia debe olvidar el papel de la cultura en la resistencia, en la lucha y en la tarea común por construir un Paraguay mejor. Sin los artistas podremos no morirnos de hambre, pero nos moriremos de tristeza.

El papel de los intelectuales, de los artistas y de los trabajadores de la cultura en general no debe repetir anacrónicamente la figura romántica del poeta alado y elistista, ni incurrir en el fomento de una imagen tecnocrática y rarificada del que trabaja con su mente en vez de con sus manos. Lo que tienen en común estas dos clases de intelectuales es que ambos se evaden: el romántico huye del pueblo al que considera vulgar, y el tecnócrata desprecia al pueblo como una masa de incompetentes. El romántico cree que la realidad es mediocre, y el tecnócrata cree que la realidad debe ser inventada por él mismo. El intelectual que necesita el Paraguay no debe ser ni un romántico ni un tecnócrata: debe ser, en verdad, un revolucionario, es decir, un auténtico creador de ideas y de imágenes, sensible a la tradición y a las inquietudes populares pero también despierto y alerta ante los progresos universales de la razón. Este intelectual revolucionario, en suma, no debe ser uno que opera sobre una sociedad dada para lograr que sus vicios estructurales se mitiguen, sino uno que lucha por cambiar la sociedad, de manera que esos defectos desaparezcan. Este proceso de transición a la democracia no necesita intelectuales complacientes y acomodaticios, sino intelectuales inclaudicables que si antes luchaban por las libertades hoy en vías de consolidación, ahora luchen por la democracia económica y una vigencia más creativa de valores como la solidaridad, la imaginación, el erotismo y el juego en la acepción más alta de la palabra.

Tenemos que construir un Paraguay que no solamente sea moderno y democrático. Tenemos que hacerlo económicamente justo, socialmente solidario y sobre todo, un espacio lúdico donde la libertad no consista en la mera expresión desamarrada de la palabra, sino en la creación dialógica de una plenitud llena de voces que no hablaron antes, de besos que no pudieron darse y de plazas que antes tenían prohibido florecer.

---

1. Fuentes del Ministerio de Educación, citadas en Carlos Martini y Carlos María Lezcano, "¿Hacia una democracia cercada por una pobreza creciente?", **Ultima Hora** (Asunción), Correo Semanal, 5 de enero de 1991, p. 6.

Un proyecto de desarrollo educativo alternativo para la transición hacia la democracia.

Ubaldo Chamorro Lezcano
Colectivo Interdisciplinario de Desarrollo Educativo (CIDE)

I. Presentación

El presente estudio se inserta dentro del desafío que presenta hoy el nuevo espacio social y político que vive nuestro país. En este sentido pretende aportar elementos y presentar algunas propuestas en torno al desarrollo educativo.

Para el efecto se partirá de un planteamiento analítico y metodológico que se inscribirá en algunos presupuestos teóricos básicos como marco de referencia.

Dichos planteamientos se irán desarrollando, y de esa forma explicitando en el transcurso del estudio mismo.

Asimismo, por el carácter del estudio y por el tiempo que se dispone, los diferentes datos e informaciones que se dispondrán serán, en general, de fuentes secundarias.

Por último, el resultado no pretenderá ser definitorio sino más bien preliminar. Es decir, intentará presentar pautas y perspectivas para un desarrollo educativo alternativo, dentro del proceso que vivimos hoy en nuestro país.

II. Objetivos generales

1. Precisar los elementos analíticos, metodológicos y conceptuales necesarios para la elaboración de un proyecto de desarrollo educativo alternativo;

2. Estructurar un proyecto de desarrollo educativo alternativo acorde al momento que vive nuestro país;

3. Plantear mecanismos de operacionalización del proyecto.

III. Marco del proyecto

El marco de un proyecto de desarrollo educativo conlleva, necesariamente, realizar algunas precisiones en términos analítico y conceptual. Esto, en el caso nuestro, implica recomponer los procesos educativos que se dieron en el desarrollo histórico-social y económico de nuestro país.

Recomponer analíticamente los procesos presupone a su vez precisar algunas ideas rectoras de la forma de abordar el fenómeno educativo. En ese sentido, para nosotros, la educación siempre estará adscripta dentro de algunas ideas-conceptos o estrategias de desarrollo global, en donde la educación se ubicará como un elemento dinamizador o retroalimentador, función que le otorga, a su vez, razón e intencionalidad dentro de dicha estrategia.

Los párrafos anteriores anuncian nuestra idea o comprensión de la educación como un proceso dado histórica y socialmente, lo que le imprime siempre singularidad.

Desde esta perspectiva, la educación buscará el protagonismo del sujeto hacia tal o cual proyecto de desarrollo social configurado en cada formación social establecida históricamente, que generalmente, se presenta como un ideal-objetivo a alcanzar y que interpela la subjetividad del sujeto ya sea para su interiorización, cuestionamiento o rechazo, proceso que fija los límites y alcances de los desarrollos educativos historicizados.

IV. Desarrollo del proyecto educativo alternativo

Desde la perspectiva asumida, el proyecto de desarrollo educativo que proponemos contempla la necesaria recuperación de los procesos de desarrollo de la educación en el Paraguay; la negación del sistema educativo dictatorial; su ubicación dentro de condiciones objetivas y subjetivas de la sociedad en su conjunto, y asume la necesidad de un sujeto-social que otorgue paternidad al mismo, ya que no puede basarse en individuos o grupos por más lúcidos que éstos sean.

A continuación se irán desarrollando los diferentes componentes que hacen al proyecto educativo propuesto y que se presenta como alternativa para superar la rémora de la dictadura en el proceso de transición hacia la democracia.

1. Recuperación sintética del proceso educativo en el Paraguay.

1.1 Período Colonial

Durante el período colonial el modelo de acumulación implantado en el continente latinoamericano y en particular en el Paraguay, estuvo expresado por una forma de poder político, que en nombre del rey ejercía el control de la reproducción social y material de la sociedad colonial.

En ese sentido, la educación se presentaba como el medio necesario para justificar y legitimar la dominación colonial con la institucionalización de las "encomiendas" y el "yaconato",(Susnik,1975;149).

1.2 Período Independiente

Durante la época independiente, sobre todo, la etapa que coincide con el gobierno del Dr. Francia 1811-1840, Estado y educación estuvieron abocados a la destrucción de la estructura colonial. De ahí, que la acción del Estado, estuviese orientada hacia la recuperación de la propiedad sobre los medios de producción, fundamentalmente la tierra,(Pastore,1972:102), y hacia el control de las instituciones que componían en aquella época los instrumentos de legitimación del poder colonial.

Este período de la historia paraguaya, excesivamente polémico aún por falta de estudios profundos, reviste singular importancia, no sólo por ser el primer intento serio por erradicar el colonialismo de la estructura socioeconómica y política de la nobel república, sino por haber acuñado los principios básicos de la nacionalidad paraguaya.

1.3 Período de los López

En la etapa correspondiente a los gobiernos de don Carlos y de su hijo, el Mariscal Francisco Solano López. 1840-1970, el papel asignado al Estado, de corte "patriarcal-progresista" fue preponderante, y en ese sentido, el aparato educativo debía cumplir una función también importante en cuanto a la reproducción social y material del proyecto que se implementaba. En ese período se consideraba la educación como instrumento de formación de cuadros, estrechamente relacionada con las necesidades del régimen productivo y social. Es la época en que el Estado ofrecía becas a numerosos estudiantes para proseguir estudios en los grandes centros europeos,(Domínguez,s/f:65).

Dentro de ese contexto, y con los elementos que se disponen, se podría hipotetizar que la educación en aquél tiempo tendía hacia objetivos más ambiciosos. Es decir, ajustándose a la época histórica concreta, los planteamientos educativos conllevaban los sezgos de una tarea democrática burguesa pero con un pronunciado nacionalismo. Esta hipótesis que se desprende de las formas específicas que adquirió la educación en esa etapa, de hecho, constituye todavía un campo propicio para futuras investigaciones. Este proceso fue truncado por la denominada Guerra de la Triple Alianza.

1.4 Período del régimen liberal hasta Stroessner

Desde la época de la gran hecatombe hasta el inicio de la dictadura de Stroessner, salvo algunas coyunturas precisas, el Estado y la educación se manifestaron consecuentes al tipo de desarrollo propiciado en el Paraguay en su abrupta inserción al capitalismo mundial.

Sin embargo, se puede señalar, que en este proceso de desarrollo posbélico, la mediación del Estado entre los distintos sectores sociales no siempre se caracterizó por el uso de medios expeditos como la educación, sino más bien por el uso de medios represivos y coersitivos muy variados.

Uno de los paréntesis importantes, dentro del proceso de desarrollo sociopolítico y económico se dió al terminar la Guerra del Chaco, 1932-1935. Efectivamente, al año

siguiente de este suceso bélico, febrero de 1936, las fuerzas populares, aprovechando la coyuntura que le prodigaba la victoria, propiciaron un movimiento insurreccional "agrario-populista" con la participación de elementos del ejército victorioso, el cual se materializó con la toma del poder del Estado, y en la constitución de un gobierno revolucionario y nacionalista. Desafortunadamente, dicho movimiento no pudo prosperar en su gestión por la falta de una definición más clara en su conducción, y por la acción reaccionaria de las fuerzas oligárquicas y terratenientes, quienes les arrebataron el poder año y medio después.

De entre las acciones del gobierno revolucionario señalaremos aquéllas referidas a la educación: desarrollo de la producción agropecuaria, creando cinco escuelas agrícolas regionales, abandonadas luego a su suerte hasta la década de los setenta. Así mismo creó la escuela de artes y oficios, escuela para niños trabajadores en todos los centros de explotación, tanto rural como urbano,(P.E.,Dto.1936:3).

Por las acciones llevadas a cabo por el gobierno revolucionario febrerista se puede percibir que el modelo de Estado que preconizaban era de corte progresista y democrático, razón por la cual daba suma importancia al aparato educativo en general, intentando propiciar la participación activa de todos los sectores populares, incluyendo a los indígenas, en la transformación socioeconómica del país. En este sentido, se puede afirmar que dicho planteamiento educativo se aproxima a una "reforma educativa de tipo estructural", por cuanto obedecía a deseos de cambios profundos en la misma estructura de las relaciones sociales y económicas del país,(Morales y otros,1979:23).

Después de esa fecha hasta la década del cincuenta, si pudiéramos encontrar un denominador común dentro de la lucha por el poder en el Paraguay, es la gradual preponderancia de los militares, prefigurando de esta forma lo que hoy es una realidad: los militares constituyen el elemento fundamental de dominación dentro del Estado paraguayo. Por esta razón, el Estado paraguayo ha pasado a constituir, de hecho, un "Estado de excepción" permanente, basando su poder en la fuerza coersitiva y represiva, de ahí que la educación no será, en principio, la preocupación prioritaria y será relegada aún de los presupuestos del Estado.

La alución a un "Estado de excepción" en el caso de Paraguay, no presupone, en rigor, la primacía de una democracia burguesa pre-existente, como podría ser el caso del Uruguay, Chile y otros países.

2. La educación en la dictadura stronista

2.1 Marco del desarrollo de la educación

Este período del 54/89 del Paraguay tiene suma importancia si se analiza en cuanto a las características y tendencias que se fueron dando en la formación socioeconómica paraguaya. En ese sentido, dicha coyuntura histórica ofrece la posibilidad concreta de visualizar el modo en que una economía agraria atrasada se va articulando paulatinamente a un modo de producción orientada hacia la preponderancia del mercado capitalista.

Este período se inicia con la aparición en el escenario político paraguayo, tras un golpe militar del Gral. Alfredo Stroessner. Con él se inicia decididamente un esquema de acumulación en el que se privilegia al mercado externo antes que el interno.

Si bien el sector social que apoyó el golpe militar de mayo/54 constituía la oligarquía terrateniente, por ello, la más retardataria para un proceso de implantación del modo capitalista de producción, pronto, con el asesoramiento externo empezó a ampliar sensiblemente su base político-social atacando uno de los problemas más graves de la estructuración agraria paraguaya: la pauperización del productor directo de las zonas minifundiarias, resultante, en el fondo, de la presencia de "una poderosa capa terrateniente que mantenía inculta la mayor parte de las tierras",(Díaz de Arce,1977:364).

Pero por otra parte, no se debe olvidar, como bien lo señala Pastore, que si bien la dictadura trató de aliviar el problema de la pauperización del productor-campesino dando paso a la formación de una amplia capa de pequeños propietarios que consolidara la base social del régimen, tenía también otros objetivos: todo se hacía "con miras a disminuir la presión de la población sobre los latifundios mejor ubicados y de mayor valor unitario, y a valorizar las tierras de los terratenientes para aumentar sus beneficios y mantener su poder político",(Pastore,1972:441) Sin embargo, con dicha acción el gobierno militar llegó a descongestionar las zonas minifundiarias y lograr el apoyo político del sector campesino, mediatizado, desde entonces por el aparato del Partido Colorado.

La educación, en las condiciones señaladas, aún no emergía como instrumento importante de mediación en el inicio de la dictadura stronista. Recién desde la década del sesenta, con la consolidación política, económica y social a nivel interno, y por las condiciones favorables creadas al capital extranjero, y sobre todo, por la disposición irrestricta de seguir las orientaciones de los organismos financieros internacionales, el régimen dictatorial empezó a recibir el apoyo internacional, materializado en importantes créditos tanto de entidades internacionales oficiales como privadas,(Lara Castro,1979:79)

Así, desde los fines del sesenta, y particularmente, desde la década de los setenta, con la nueva articulación que se dio en la nueva Región del Plata, la matriz económica paraguaya fue adquiriendo un notorio dinamismo en el sentido capitalista. Esta nueva modalidad percibida en el proceso económico paraguayo condujo a un desfazaje entre la infraestructura y la superestructura del sistema social establecido.

Este fenómeno exigió una nueva reubicación de los actores sociales. De ahí que el régimen dictatorial buscara nuevas formas de mediación y legitimación, y encuentra en dos frentes: a) en el aparato educativo, y b) en la reubicación de las fracciones económicas: instando a la tradicional oligarquía a buscar alianza con el emergente sector agrocomercial financiero. En esta situación se enmarca el desarrollo de la educación stronista.

2.2 Características y tendencias de la educación stronista

La peculiaridad que se puede señalar a la educación stronista es la siguiente: se desarrolla dentro de un contexto político fuertemente represivo. Con ello se evidencia que aún un "Estado de excepción" necesita imperiosamente de otros medios que justifique y legitime su existencia.

Este fenómeno señalado y las contínuas presiones de las fuerzas intransigentes al régimen dictatorial, obedece que la dictadura haya encontrado en la educación un instrumento cada vez más necesario para su reproducción.

En el desarrollo del régimen dictatorial se puede percibir dos etapas bien diferenciadas: la primera, 1954-1960, corresponde a su establecimiento y consolidación. Ella se caracteriza por la desarticulación de las organizaciones políticas y gremiales exis-

tentes que manifestaran posturas críticas al régimen dictatorial. Sin embargo, se implementa la primera reforma educativa del 56, que repercutió fuertemente en la estructura educativa del país. La segunda etapa, corresponde a la iniciada en la década del sesenta y se caracteriza por la búsqueda de soluciones en dos frentes: por una parte, solución a la aguda crisis económica que sobrevino al país, y por otra, la busqueda de una imagen más "democrática" del régimen dictatorial, aunque conservando todos aquellos medios coersitivos y represivos que le otorgó solidez.

Esta etapa de remozamiento coincide con la implantación del Programa de la Alianza para el Progreso. Este, propendía al mejoramiento de la imagen de los desgastados regímenes dictatoriales instalados en muchos de los países latinoamericanos por la vía de la redemocratización, pero a la vez, con suficiente capacidad para implementar la contrainsurgencia que constituía la otra cara de la estrategia de la "democracia viable" impuesta para esa coyuntura por los Estados Unidos como respuesta a la victoriosa revolución cubana.

Con la convergencia de los intereses entre la dictadura y los centros hegemónicos se propició así una "apertura democrática" en el país. La misma exigía a la dictadura, modernizar sus aparatos de mediación entre ellos, la educación. De esa forma, el gobierno dictatorial emprendió la expansión, actualización y modernización del aparato vigente, diseñando una política educativa en coherencia con los sectores que le aseguraban su permanencia en el poder. Para ello, contó con la ayuda generosa de los grandes organismos internacionales, la que le permitió extender la acción educativa y adecuar mejor los planes y programas e instalaciones educativas, sobre todo en el nivel primario y medio. Por primera vez aparece en la política educativa del gobierno una preocupación especial: la educación rural y agropecuaria.

El gobierno dictatorial empezó a asumir los compromisos contraídos creando la Secretaría Técnica de Planificación a la que le asignó la responsabilidad de las tareas de planificación del desarrollo económico y social del país.

Los planes de desarrollo así elaborados contenían una preocupación sobre el aparato educativo. Entre sus metas sectoriales -para el bienio 1965/66- preveía un aumento del 88 % de la escolaridad y la especialización de la enseñanza secundaria, en agrícola, ganadera e industrial. En la misma dirección, se creó el Departamento de Educación Fundamental para el desarrollo de la comunidad, con el propósito de "promover la educación de jóvenes y adultos en función del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades". Constituía una iniciativa orientada a la vinculación de la escuela con la comunidad, (STP,PY,1965:38).

De esta forma, se puede percibir que desde el inicio de la ejecución de los nuevos planes de desarrollo, empezó a aumentar sensiblemente la preocupación por la educación, relacionándola estrechamente con el proceso de producción.

En el contexto de estos planes educativos surgieron los programas de alfabetización de adultos, los convenios bilaterales entre ministerios de educación de Brasil y Paraguay; los convenios culturales paraguayo-brasileños; las reformas educativas a nivel primario y secundario; la introducción de la educación bilingüe y la intensificación de la educación agropecuria tanto a nivel técnico como superior.

2.3 Principales consecuencias de la educación stronista

A continuación se presentan algunas consecuencias e interrelaciones con referencia a la educación stronista. Entre las principales señalamos:

. La legitimación e interiorización del autoritarismo y verticalismo que permea todas las instancias de la vida social,

. El estancamiento del desarrollo científico-técnico y cultural,

. La asunción de una práctica profesional y social cerrada, autoritaria y antidemocrática,

. La pérdida de perspectiva social e histórica en la gran mayoría escolarizada que se expresa en el conformismo acendrado, que a veces raya al fatalismo,

. La desconección del conocimiento con la realidad, con la interiorización de contenidos estereotipados, dogmáticos e inamovibles.

2.4 Conclusiones preliminares

De esta primera aproximación a la educación stronista se puede desprender cuatro conclusiones fundamentales que posibiliten posteriores análisis y reflexiones. En primer lugar, la dictadura stronista adecuó los fines de la educación desarrollista a los propios intereses de su poder. En segundo lugar, la educación se orientó preponderantemente a la reproducción de cuadros técnicos de nivel medio y abandonó la educación superior como instancia de formación científico y profesional. En tercer lugar, la conjunción de intereses de un gobierno basado en el autoritarismo y el desarrollismo capitalista develó la función real de la educación capitalista: la clasificación de los individuos en el orden social establecido. Esto hizo perder fuerza a los planes y programas volviéndose en la práctica la educación elitista y selectiva, lo que resultó imposible ya ocultar ni con la manipulación estadística.

Finalmente, la preponderancia de lo político e ideológico en el desarrollo educativo de la dictadura hizo que todas las instituciones sociales, culturales, educativas y científicas fueran de una u otra forma interiorizando y reproduciendo los valores propios de la misma. De ahí que en este proceso de transición se debe necesariamente redefinir nuevos valores económicos, sociales, políticos y morales, que permitan desarrollar nuevas relaciones en la sociedad.

3. Planteamiento de las condiciones generales para la implementación del proyecto de desarrollo educativo alternativo

3.1 Marco sociopolítico de la educación, hoy

En el desarrollo del proceso sociopolítico que se ha iniciado tras el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero/89, la educación no ha sido el instrumento más utilizado para asegurar, fortalecer, desarrollar y/o perspectivar dicho proceso. Este sigue descanzando todavía en fenómenos como la imagen de un lider providencial personificado, casi con los mismos antecedentes y virtudes que el destronado dictador, aunque con un lenguaje y postura más actualizada y abierta. El liderazgo, en ese sentido, se enmarca aún en un mesianismo que tiene la intención evidente de la no movilización social y hace gala,

incluso, de un reconocimiento de los grandes problemas y desafíos que se tiene en el país en todos los órdenes pero que requiere de tiempo, momento y sabiduría para solucionarse.. De ahí, el llamado constante a la participación institucionalizada (léase votos, partidos, gremios, asociaciones, instituciones) y la comprensión del momento y de la imposibilidad de resolver tantos males acumulados en el país.

Es importante señalar que esta forma de entender, explicar y protagonizar el nuevo proceso que vive el país se expresa no solo en la postura oficial sino también en otros procesos como los electorales para la elección presidencial en mayo del 89 y en las actuales campañas de elecciones municipales se observa la misma constante.

Dentro de este marco de acción social en el que la actitud de las esferas gubernamentales coinciden con la de la oposición, la educación no será el elemento de movilización sino el del convencimiento de su absoluta innecesidad.

Instan a la participación institucionalizada vía elección, que se convierte de esa manera en la vía necesaria para acceder al poder, otorgando. de esa forma, una función a la ciudadanía en este proceso, más no protagonismo activo y movilizante, pues dicho protagonismo estrictamente hablando corresponde a ellos, a los líderes carísmáticos de la transición a la democracia, (llámese nuevos retoños de los partidos tradicionales o independientes), y no a la ciudadanía organizada o a la llamada sociedad civil.

En este orden de cosas, transformar, renovar, innovar el sistema educativo es solo otra demanda más. Demanda que es reconocida, valorada y vista aún como necesaria, pero que requiere de tiempo, oportunidad y paciencia. De ahí que el mismo gobierno reconoce no solo lo obsoleto que resulta hoy el sistema educativo nacional en su conjunto. Admite también que ya resulta hasta contradictorio con el momento actual que vive el país. Sin embargo, pide, convoca a la participación en las instancias establecidas para abocarse a su resolución, pero sin una meta ni calendario preciso sino abierto, dando la sensación que la reforma puede venir mañana, pasado o que no vendrá nunca. Lo cierto es que dentro de este aparente caos, la estructura educativa sigue inamovible y con todos los valores, contenidos, cuadros del stronismo, presentes en ella. Por qué?. Porque ella todavía es funcional al tipo de protagonismo y liderazgo que se ejerce social y políticamente.

Lo expresado hasta aquí no solo devela el marco de la situación de la educación, hoy, sino los propios límites del llamado proceso de transición a la democracia que vive nuestro país.

Desde este marco analítico, en este trabajo se opta por crear y cimentar las bases para el desarrollo de un protagonismo social, político, crítico y creativo que reditúe al fortalecimiento de una cultura democrática en este país, por cuanto se asume que solo el protagonismo social es el que puede asegurar el desarrollo social, político e histórico de un pueblo y no la providencial presencia de líderes carismáticos. Sin embargo, estamos concientes de que el desarrollo de la postura señalada exigirá de algunos requisitos para su realización, de cuya comprensión y ubicación trataremos en los puntos siguientes.

3.2 Explicitación del punto de partida del proyecto de desarrollo alternativo

El punto de partida del proyecto de desarrollo educativo que se propone en el presente trabajo arranca con una negación. Negación de la educación implementada en el marco de la dictadura stronista. Esta negación asume característica de principio de acción, por cuanto, cualquier intento de erradicar la práctica dictadorial de la conciencia individual y social de nuestro pueblo implica, necesariamente, la negación de la educación que coadyuvó a su establecimiento y legitimación. Sin esa premisa, que es consecuencia de la percepción de la que constituyó dicha educación, se corre el riesgo no sólo de repetir esquemas o pautas que se quieren superar, sino que se corre el riesgo cierto de claudicar en ese cometido, entrampándose en un proceso que a lo mejor introduce algunas novedades, pero que en el fondo no romperá con los valores y principios que ha hecho posible tal régimen en el país.

El punto de partida asumido otorga radicalidad al proceso del proyecto propuesto, y ello debe ser así, por cuanto la educación dictatorial tampoco admitió concesiones. Ella se cimentó justamente en la no claudicación a ningún atisbo de valores o principios que pudiera atenuar, ablandar y mucho menos avisorar expectativas diferentes a las de su propia reproducción.

En ese sentido, si el objetivo es la democratización del país en todos lo órdenes, la educación no puede otorgar concesiones a valores, principios y tecnologías que ya sabemos cuán eficaces fueron para conseguir las finalidades que se propusieron, so pena de pecar de ingénuos, esperando de quienes la interiorizaron, creyendo en ellos, tengan capacidad para distanciarse de dichos valores ante la sola presencia de otros que correspondan a los de una práctica democrática, tan irrelevantes, como poco efectivos, política, social y económicamente desde dichos valores y principios.

La pertinencia de este punto de partida obedece también a una especie de "realismo histórico". El pueblo paraguayo no ha tenido en el desarrollo de su proceso histórico una experiencia democrática, social y políticamente establecida; sólo ráfagas, atisbos fugaces que siempre le fue escamoteada por otras fuerzas, generalmente, de tinte autoritario, personalista y opresivo, impidiendo con ello al pueblo la realización de su anhelo siempre presente en el devenir de su historia pero permanentemente denegada de una u otra forma.

La situación planteada aquí hace emerger otro elemento que es necesario tener en cuenta. El elemento al que nos referimos constituye las llamadas condiciones objetivas y subjetivas. Estas tienen que evidenciarse en un proceso de desarrollo educativo que conlleva el protagonismo del sujeto, por cuanto ellas otorgan conciencia de las posibilidades reales y potenciales de la acción que se quiere explicitar en término social y político. Es decir, este elemento denota la percepción de la necesidad y de la voluntad de cambio en un proceso determinado.

En el caso de la formación social paraguaya, hoy, se admite de que existen dichas condiciones: las objetivas y las subjetivas, pero desgraciadamente sin una referencia orgánica que estructure, capitalice y visualice en una estrategia de acción eficaz y eficiente tanto política como socialmente. Hoy, todo el mundo reconoce lo obsoleto y frustrante que es la educación, (condición objetiva); y por otro, todo el mundo quiere la reforma de la misma, (condición subjetiva) pero no existe la instancia orgánica que pueda realizar dicha reforma. El único que tímidamente asume esta situación y tantea

una forma de abordarla es el propio gobierno. Sin embargo, no creemos que pueda y quiera llevarlo hasta sus últimas consecuencias, a no ser que se convierta realmente en un gobierno reaccionario o revolucionario como se lo define en nuestro medio. Sin embargo, es importante señalar que la forma en que encara el gobierno dicho proceso de cambio educativo es más reaccionario que revolucionario.

La otra instancia que alguna vez ha abordado este desafío es el Congreso de la Nación, a través de algunas de sus comisiones , pero sin ninguna trascendencia importante en el gobierno ni en la sociedad.

De la explicitación del segundo elemento presente en el planteamiento del punto de partida se puede extraer el siguiente y último elemento considerado en este trabajo. Este constituye la instancia orgánica desde donde iniciar este nuevo desarrollo educativo y la estrategia a seguir, elementos requeridos en todo desarrollo educativo históricamente dado. No se puede pensar en desarrollo educativo sin un órgano social identificado que se haga cargo de él. Asimismo, tampoco se puede pensar en un desarrollo educativo nuevo sin una estrategia o forma de operacionalización del mismo, a fuerza de quedarse en puras ideas sin ninguna proyección posible.

La tragedia de nuestra situación actual es la ausencia de una "padre identificado" e idóneo para el desarrollo educativo. Planteado de otra forma, se puede decir también que existen muchos o demasiados que quieren atribuirse la paternidad, pero no pueden o temen asumir esa responsabilidad, y muchos otros, quieren pero no pueden, porque no cuentan con las condiciones generales que requieren un desarrollo educativo global, que es el desafío de nuestro momento.

Entre los que pueden y no quieren o tienen miedo se encuentra el Gobierno y el Congreso Nacional y entre los que quieren pero no pueden se encuentran las organizaciones sociales en general, excluyendo a los partidos políticos representados en el Congreso.

Por último, dejamos sentado que todo proyecto de desarrollo educativo global tiene que adscribirse dentro de una concepción de sociedad y de su estrategia de su desarrollo. En el caso paraguayo, creemos que existe bastante consenso en el tipo de sociedad que se quiere: una sociedad democrática, participativa, abierta, pluralista pero enraizada histórica y culturalmente y con un destino común: el desarrollo personal, social, político, científico, cultural y económico permanente de sus habitantes. En cuanto a la estrategia de su desarrollo hoy se dan diferencias, pero que se pueden obviar para iniciar el desarrollo educativo requerido en la circunstancia actual.

Esta idea de sociedad, necesariamente implica un concepto de hombre, de educación y de cultura, que deben estar en correspondencia con esa concepción o tipo de sociedad que queremos. En ese sentido, el hombre-sujeto, protagonista de esa sociedad debe ser un hombre abierto al diálogo, respetuoso de sí y de los otros, crítico y creativo en referencia al desarrollo personal, social, cultural y económico de su sociedad en su conjunto, y en su dimensión regional y local.

En cambio, la educación debe ser un proceso que desarrolle el pensamiento, la acción y la voluntad de ese hombre y de la sociedad nacional y regional. Una educación que eleve al hombre hacia la comprensión de su protagonismo social concreto. En ese sentido, tiene que desarrollar prácticas objetivas, científicas y políticas que posibiliten a ese hombre -a partir de su interiorización- proyectarse en actitudes personales y sociales coherentes.

3.3 Objetivos generales y estratégicos del proyecto educativo

Se plantean tres objetivos fundamentales en el marco de esta proposición educativa. En primer lugar, restablecer y desarrollar los valores democráticos presentes en el desarrollo histórico del pueblo paraguayo; en segundo lugar, establecer una visión del desarrollo personal y social de la sociedad en su conjunto; y finalmente, desarrollar una educación que propicie la realización política de la persona en término humano, científico-técnico y en término social e histórico.

Objetivos estratégicos

Al mismo tiempo planteamos dos objetivos estratégicos. En primer término, erradicar la educación stronista en término social, político y económico; en segundo lugar,establecer un marco normativo, (Constitución y ley general de educación) que impida la utilización de la estructura educativa del país por grupos o personas para fines particulares.

3.4 Operacionalización del proyecto educativo

Dentro del planteamiento expuesto para la implementación del proyecto de desarrollo educativo se resaltaba la necesidad de un órgano social que se responsabilizaría de otorgar direccionalidad al desarrollo del proyecto. En el caso que se analiza, se sostiene que dicho órgano social puede ser el Congreso Nacional. Este, cuenta con una representatividad que le otorga legitimidad para realizar tal empresa, e incluso, es una oportunidad única para devolver a dicha instancia su papel de órgano de representación, de deliberación y orientación sobre los grandes problemas nacionales, que ha perdido dentro de aparato dictatorial.

En este sentido, el Congreso no solo debe responsabilizarse de la direccionalidad del nuevo desarrollo educativo, sino de todo lo que implica el proceso del nuevo modelo de desarrollo educativo en el Paraguay. Es decir, responsabilizarse de su propia gestación, del marco jurídico y político, de su desarrollo, estructuración y de su forma de implementación, lo que el Ejecutivo debería simplemente sancionar y operacionalizar, de acuerdo a lo establecido desde el Congreso Nacional.

3.5 Implementación del proyecto

Para la implementación del proyecto que presentamos sugerimos seguir los siguientes pasos: en primer lugar, el Congreso de la Nación debe convocar a una Asamblea Nacional de Educación con la finalidad de debatir exhaustivamente todo lo referente al nuevo modelo de desarrollo educativo, y acordar sobre el tipo de educación, sus principios teóricos y metodológicos, sus objetivos, su marco político y legal, su forma de estructuración orgánica, en término administrativo y académico.

Por otro lado, para la organización de la Asamblea Nacional de Educación, se propone que el Congreso de la Nación convoque y constituya una Comisión Nacional "ad hoc", integrado, por representantes del gobierno y de las diferentes instituciones y organizaciones sociales, políticas, gremiales y religiosas de todo el país, que con la responsabilidad y coordinación de la Comisión del Parlamento se aboque a todo lo relacionado a la realización de la Asamblea Nacional de Educación.

En tercer lugar, a partir de las conclusiones de dicha Asamblea la Comisión Nacional "ad hoc", conjuntamente con la Comisión de Educación del Parlamento dará forma y estructura al nuevo modelo de desarrollo educativo y presentará al Congreso de la Nación para su consideración y sanción como ley.

Finalmente, el Congreso de la Nación debe presentar al Poder Ejecutivo para su sanción, divulgación y ejecución.

4. Obstáculos

El desarrollo e implementación del nuevo modelo de desarrollo educativo en el país se enfrentará probablemente con obstáculos reales y potenciales, que se tendría que tener en cuenta.

Entre los obstáculos reales identificamos tres importantes problemas: a) el aparato político-administrativo, los recursos humanos y materiales heredados del régimen dictatorial en educación; b) las limitaciones de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles para la implemenatación del proyecto alternativo, y c) la conciliación de intereses particulares con los generales del país

Entre los obstáculos potenciales identificamos cuatro posibles problemas: a) la resistencia de docentes, estudiantes y grupos sociales e institucionales; b) los intereses político-partidarios; c) la administración central actual de la educación y d) el desborde del proceso (mecanismo de control).

V. A modo de conclusión

Del estudio preliminar que hemos realizado, y sobre todo desde los principios teóricos-metodológicos que hemos asumido, y teniendo en cuenta la situación particular en que se debate nuestro país hemos encontrado que sugerir un modelo educativo ya terminado no va en consonancia con dicho proceso ya que éste, hoy posibilita de una manera muy particular la discusión, el reconocimiento del otro y la búsqueda de diferentes alternativas. En esta circunstancia conformar un proyecto de desarrollo educativo no debería centrarse en indivíduos ni grupos particulares por más lúcidos que estos sean. El momento, creemos, es el de compartir y experienciar prácticas inéditas y en ésta, se sustenta nuestra propuesta, que antes de ofrecer un proyecto ya elaborado, hemos creído más oportuno presentar formas de su realización desde instancias con cierta legitimidad social, política y moral.

Pensamos que desde esa instancia se puede ir gestando un protagonismo social activo y abierto que permita, a su vez, poder ir identificando y perfilando a los diferentes sujetos sociales que deben aparecer y formar cuerpo en nuestro proceso.

Esperamos que este esfuerzo contribuya a ese anhelo y de su experienciación salgamos todos fortalecidos tanto en el orden personal, social y político, ya que de ello depende en gran medida el establecimiento de redes sociales objetivas que nos depare un futuro más promisorio como país.

BIBLIOGRAFIA

BIRCH, Melissa H. "La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la posguerra". Revista Paraguaya de Sociología. Año 25, no. 73, 1988

BORDA, Dionisio, "Una aproximación teórico-metodológica a la educación con producción". En obra citada, p. 72

CHAMORRO, Ubaldo," La educación dentro del desarrollo del Paraguay". Tesis posgrado. México, 1980.

DIAZ DE ARCE, O., "Paraguay", en América Latina: historia de medio siglo", pg. 364, Ed. Siglo XXI, México, 1977

DOMINGUEZ, Manuel, El Paraguay, sus grandezas y sus glorias, Bs. As. s/f pg. 65/95

DOMINGUEZ, R., "Educación rural. Niveles de conflictos", en "Estudios paraguayos", Vol.III no.2, Asunción 1975

LARA CASTRO, Jorge. "Relaciones de EE.UU-Paraguay bajo la administración de Carter", en Cuadernos semestrales, no. 6. CIDE, México, 1979

MORALES, Daniel y otros, "Educación y Desarrollo dependiente en América Latina", Ed. Garnica, México, 1979

MEC, PARAGUAY, Diagnóstico del sistema educativo nacional, Departamento de Planificación Educatica, Asunción, 1969

PASTORE, Carlos, La lucha por la tierra en Paraguay, Ed. Antequera, Uruguay 1972

SALINAS, Darío, "Tendencias del proceso agrario paraguayo en el contexto socio-económico de la Cuenca del Plata", Tesis, FLACSO, México, 1979

Políticas para un desarrollo alternativo de la Universidad en Paraguay

Diómedes Rivelli C.
Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER)

INTRODUCCION

El análisis de la historia de la institución universitaria muestra que en cuanto sistema diferenciado dentro de la pluralidad y multiplicidad de instituciones existentes -y más allá de su instrumentación por parte del poder eclesial, civil, partidario/militar, grupos económicos/la industria,...- su compromiso vertebral es el desarrollo del conocimiento, su transmisión y difusión con objetividad e integridad dentro de la sociedad histórica en la que se halla inserta.

Asume como funciones sociales sustantivas la elaboración de conocimientos (investigación), enseñanza (docencia) y difusión en la comunidad (servicio, también denominada extensión universitaria).

Históricamente las instituciones de educación superior han preferenciado primariamente alguna de tales funciones, y a partir de desarrollarlas con características propias generaron diversos "modelos universitarios". Así se dice que la Universidad alemana "investiga", la napoleónica "profesionaliza" (centrada en la docencia), etc.,...

Otros modelos universitarios se derivan de combinar entre si con particular énfasis ó características tales funciones sustantivas (ej: la universidad norteamericana, rusa,...)

Lo importante a apreciar de esto es que la estructuración del sistema universitario se articula según condiciones espacio-temporales particulares, y por otra, que tal estructuración se modifica no a partir de sí misma ó lo que internamente se pudiera desear, sino en razón de la función específica que habrá de cumplir dentro de un ambiente/entorno ó sociedad dada.

Por lo antedicho debe señalarse consecuentemente que la medida de la eficacia del sistema universitario ó de las universidades tienen como marco de referencia necesario el contexto político, económico y social del país/región en que se halla inserto. Y medir eficacia, entendida ésta como la capacidad de cumplir con determinadas funciones en la sociedad global, es un proceso que obviamente implica problemas, dificultades, ajustes y modificaciones a introducir.

Pero tales problemas, ajustes... las universidades no las podrán resolver por sí mismas si la sociedad o su entorno no está en condiciones de hacerlo.

Y esta condición necesaria, cuando se halla cumplida, significa que esa sociedad ó ambiente tiene resuelto ó está buscando su propio modelo básico de orientación y futuro, de organización del Estado, de la economía y de la relación entre las clases y sectores sociales que la compone.

En razón de este considerando debe destacarse que la mediatización ó instrumentación de la Universidad por distorsionados intereses es posible superarlo cuando la sociedad tiene definido su propio modelo básico de orientación y futuro. De no ser así tal mediatizacion ó instrumentalización proseguirá.

La actual sociedad paraguaya, recién salida de una prolongada dictadura unipersonalista pero todavía inmersa en un esquema autoritario con regulaciones económicas desfavorables para una equidad social, se halla iniciando la búsqueda de un modelo alternativo viable para su desarrollo futuro. La explicitación operativa de tal modelo, de las reglas de juego emergentes, del reacomodo y/o la concertación de intereses resultan ser aún hoy por hoy un camino a recorrer paulatinamente. Los lineamientos propositivos fundamentales sin embargo, quedarán explicitados en alguna forma dentro de la reforma de la Carta magna ó la modificación "formal-legal" de la Constitución Nacional de 1967. Debe aclararse sin embargo que la democracia política, si bien ofrece mejores perspectivas para una mayor equidad social, en términos prácticos no evita la existencia histórica de desigualdades. De hecho sigue vigente la discusión acerca de los límites y potencialidades reformistas del Estado democrático.

Dentro de la contextualización hasta aquí presentada, se plantea el título de "POLITICAS PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO DE LA UNIVERSIDAD EN EL PARAGUAY", elaboradas fundamentalmente a partir de un análisis del comportamiento de las viariables cuantitativas disponibles más significativas (oferta de carreras, matrícula estudiantil, docentes,...), un dimensionamiento interpretativo de la evolución histórica experimentada, y de la prospectiva emergente a fines de los años 80s. Las medidas de Políticas propuestas intentan sobre todo amalgamar coherentemente "lo técnicamente más posible", a partir de "lo deseable y lo necesario" en vistas a orientar un mejoramiento significativo y viable al mismo tiempo de la universidad paraguaya.

Lo "alternativo" de la propuesta radica fundamentalemnte en la consideración de tal perspectiva, contrapuesta a la tendencia manifiesta de la Institución universitaria de proseguir financiando anualemente (corto plazo) con sus recursos propios lo "ya existente" (incluida pequeñas y grandes falencias); a diversificarse y a crecer en base a "espontaneísmos", sin sopesar convenientemente el alcance y la significatividad de los nuevos emprendimientos de frente a la responsabilidad social de la institución.

La elaboración de esta parte propositiva del trabajo (Políticas para un desarrollo alternativo) incorpora parcialmente diveros aportes y ponencias considerados relevantes al momento de preceder a la revisión y análisis de la literatura producida tanto en el país como en Latinoamérica

II. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA UNIVERSIDAD PARAGUAYA

1. Evolución de la oferta de estudios superiores a nivel universitario

La universidad en Paraguay se inicia propiamente con las carreras de abogacía y medicina (1989). Se amplia luego con Ingeniería civil (1926), Economía (1937), Farmacia (1938) y paulatinamente con las cinco carreras de la Facultad de Filosofía (desde 1948): Filosofía, Pedagogía, Letras, Historia y Matemáticas. A partir de 1956 aparecen las carreras de agronomía, veterinaria, arquitectura y administración.

La evolución experimentada por la oferta de estudios superiores (cuadro 1) guarda relación con la estructura social vigente en el país y lo ocurrido a nivel universitario en América Latina.

Según lo expone el Prof. Tedesco 1/, en la articulación entre estudios superiores y estructura social es dable identificar tres momentos historicos.

El primero se situa temporalmente desde fines del siglo pasado hasta los años 1950. Se concebía en él a la educación superior como agencia destinada a formar la élite dirigente (fundamentalmente política) de una sociedad tradicional donde el Estado cumplía escasas funciones sociales, y la participación en el poder queda reducida a la cúpula social.

De hecho se daba una estrecha relación entre sectores profesionales y círculos políticos. Los universitarios accedían por lo general a los más altos escalones burocráticos del Estado, aunque no así al mismo seno del poder social y político. El acceso a la élite del poder ya no reconocía como suficiente un título universitario.

Un segundo momento se extiende hasta la década de los años 70s, y se asocia a los procesos de modernización y desarrollo que tuvieron lugar en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones. En él la universidad es concebida como agencia fundamentalmente formadora de recursos humanos capaces de responder a los requerimientos del aparato productivo, privilegiándose en consecuencia las carreras científico-tecnológicas.

Así en nuestro país se observa que, de la oferta histórica de estudios superiores universitarios, el 55% surge en las décadas de los 60 y 70% de los cuales a su vez, más del 50% corresponden a carreras del nivel técnico-productivo, Coincide asimismo con este periodo el 1er préstamo del BID a la UNA (1965-1971), que de hecho apuntalaba ese propósito.

Este segundo momento se caracteriza también por una fuerte corriente crítica a la elitización, la desvinculación con los requerimientos productivos y al caracter políticamente cuestionador de la universidad tradicional.

La modernización surge como alternativa tendiente a superar el tradicionalismo oligárquico de base agrícola, y -asociado con esquemas tecnocráticos- a la necesidad de formar personal científicamente capaz de resolver los problemas del subdesarrollo y la dependencia.

El tercer momento corresponde a gran parte de los años 80 y se caracteriza por la pérdida generalizada de relevancia de las dos ideas-fuerzas que primaran fuertemente en las décadas previas: la educación en general y la superior en particular cumple una positiva contribución al crecimiento económico, las instituciones de educación superior constituyen a su vez mecanismos importantes en la introducción de tecnología y en los procesos de cambio social.

Diversos análisis coinciden a su vez en enfatizar el caracter "reproductor" del sistema educativo, particularmente del nivel universitario.

En el caso paraguayo este periodo coincide con un 2º préstamo del BID a la UNA destinado al mejoramiento de las carreteras técnicas existentes. Según se observa en el Cuadro, casi la mitad de las nuevas habilitadas están destinadas a sectores técnico productivos (ciencias físico-naturales, tecnológico-instrumentales).

Se aprecia asimismo una reducción del no. de carreras habilitadas con relación al periodo anterior.

Cuadro1

Apertura de nuevas carreras/estudios superiores de nivel universitario en Paraguay (evolución por décadas).

GRUPOS DE DISCIPLINAS		DECADAS				Totales	
		hasta los 50	años 60	años 70	años 80	No.	%
Ciencias Humanas	Term.	5	4	3	-	12	19
	M.M.S.	_	_	1	2	3	
Ciencias Económicas	Term.	2	1	_	_	3	6
	M.M.S.	_	_	2	_	2	
Ciencias Jurídicas	Term.	2	1	_	_	3	4
	M.M.S.	_	_	_	_	_	
Ciencias Agropecuarias	Term.	2	_	1	_	3	6
	M.M.S.	_	_	2	_	2	
Ciencias Fisico naturales y Tecnológico instrumentales	Term.	2	5	6	1	14	37
	M.M.S.	1	1	7	7	16	
Ciencias de la Salud	Term.	3	3	_	_	6	12
	M.M.S.	1	_	_	3	4	
Otras (Lenguas, Bellas Artes, Teología)	Term.	_	2	2	2	6	16
	M.M.S.	2	3	_	1	7	
TOTALES	Term.	80%	80%	59%	19%	47%	59%
	M.M.S.	20%	20%	41%	81%	33%	41%
	Global	20	20	24	16	80	100%

Fuente: Oficina de Planificación de la U.C. Elaborado con datos propios, publicaciones de la UNA y datos de su Dirección de Planificación

Nota: Estudios terminales corresponde a los grados de licenciado o titulaciones de postgrado; y M.M.S. a Mandos Medios Superiores (postsecundarios).

2. Expansión y tendencias de la matrícula universitaria

Coincidente con los procesos de modernización impulsados en los años 60 y 70, se aprecia una fuerte reducción de matriculados en carreras humanísticas, y reducciones un tanto más suaves en C. Jurídicas y C. de la Salud, áreas de predominancia en el país hasta gran parte de los años 60s (ver Cuadro2).

Por contrapartida, el área de las C. Económicas eleva su participación de un 21% al 34%, y el área de las C. Físico- naturales-tecnológico-instrumentales observa una duplicación directa de su matrícula. Considerando el 2do. quinquenio de los años 80s estos dos grupos de disciplinas totalizan prácticamente el 60% de matriculados a la universidad, En el caso de la UNA a su vez, se revela para el primer grupo (Economía) tasas de admisión del 50% de postulantes, en tanto que en el 2do. grupo las tasas de admisión se elevan en promedio a un 60%. En este último grupo las tasas más bajas de admisión corresponden a Computación, y las más elevadas a las ciencias básicas: biología, física, quimica, geología... (Cuadro 3).

Las tasas de admisión de postulantes en ciencias de la Salud continuan siendo las más bajas, lo cual habla de su permante solectividad, excepción hecha de Enfermería y Obstetricia que son carreras de baja estima social y de escasa remuneración en el mercado ocupacional.

En el Cuadro 4 se aprecia la participación del total de egresados por grupos de disciplinas. Corresponden tasas mayores a las de su participación en la matrícula a Ciencias de la Salud y Ciencias Agropecuarias, lo que significa una tasa-de rendimiento académico elevada. Lo contrario sucede en Ciencias Económicas, en tanto que en C. Físico-naturales el comportamiento resulta muy oscilante.

En un análisis global del comportamiento de la matrícula universitaria resalta como notoria la baja participación histórica que mantienen las ciencias agropecuarias, contrastando tal situación con, un país de base productiva eminentemente agropecuaria.

Puede convenirse por otra parte que se mantiene vigente en líneas generales lo ya expuesto en 1980 por Tomás Palau 2/, en el sentido que la expansión de la matrícula estaba asociada a importantes transformaciones experimentadas por la economía del país en la década del 70 : creciente comercio exterior, inversiones extranjeras, créditos para el sector agropecuario, obras civiles de Itaipú,...

Cabe agregar asimismo que la desigual distribución de la matrícula y su concentración en carreras del área de economía hallan también su explicación en las siguientes razones:

- la terciarización de la economía sin la ampliación/consolidación de un aparato productivo industrial;
- el gran crecimiento experimentado por el Estado dada la ampliación de su intervención en la Economía; y
- la expansión del sector privado vinculado a actividades financieras y comerciales (incluidas las actividades económicas no registradas ó ilegales).

Ello permite comprender también el que no continuaran incrementándose los matriculados en disciplinas del área de las ciencias físico-naturales, así como la escasa demanda social por carreras agropecuarias (esta última cuenta con una matrícula inferior al de las ciencias humanas).

Proyecciones preliminares sobre el comportamiento global de la matrícula, finalmente, señalan un relativo incremento de estudiantes en la UNA, un descenso de su

número en la sede de Asunción de la U.C., y un notable incremento de matriculados en el interior del país durante la década de los años 90.

Cuadro 2

Evolución de la matrícula universitaria por grupo de disciplinas

GRUPOS DE DISCIPLINAS	AÑOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1989*	%
C.HUMANAS										
TOT.	1.646	24	1.214	7	1.532	7	1.956	7	1.943	7
UNA	624		587		642		1.171		1.298	
UC	1.022		627		890		785		645	
C. ECONOMICAS										
TOT	1.345	21	5.645	34	8.145	35	9.491	33	10.025	35
UNA	707		3.520		5.027		4.310		5.236	
UC	638		2.125		3.118		5.181		4.789	
C. JURIDICAS										
TOT	1.255	19	3.676	22	3.644	15	3.933	13	4.708	17
UNA	966		2.312		2.250		2.298		3.083	
UC	289		1.364		1.394		1.635		1.625	
C. AGROPECUARIAS										
TOT	322	5	928	5	1.254	5	1.315	4	1.554	5
UNA	332		928		1.254		1.283		1.465	
UC	_		_		_		32		89	
C.FISICONATURALES TECNOLOGICO-INSTRUM.										
TOT	749	12	3.135	19	5.817	25	7.982	27	6.690	24
UNA	749		2.987		5.520		6.563		5.176	
UC	_		148		297		1.419		1.514	
C. DE LA SALUD										
TOT	943	15	1.630	10	2.600	11	3.401	12	2.768	10
UNA	943		1.616		2.490		2.947		2.349	
UC	_		14		110		454		419	
OTRAS										
TOT	244	4	545	3	564	2	1.038	4	600	2
UNA	244		487		428		772		234	
UC	-		58		136		266		366	
GEN.	6.514	100	16.773	100	23.556	100	29.116	100	28.288	100
UNA	4.565	70	12.437	74	17.611	75	19.344	66	18.841	67
UC	1.949	30	4.336	26	5.945	25	9.772	34	9.447	33

* Cifras de 1989 correspondiente a la UC son provisionales; en todos los años se incluye a matriculados a partir del 2° ciclo del CPL

Fuente: Oficina de Planificación, UC., elaborados con datos de "UNA, una etapa de su desarrollo"; Dpto de Planificación de la UNA; cifras revisadas de la Sría de la UC., y Dcto. Preliminar No. 10, Plan Decenal de la UC.

Cuadro 3

Evolución histórica de la Tasa de Admisión en la Universidad Nacional de Asunción

	X 1966/69/73	X 1970	1975	1980	1985	1989
C.HUMANAS F. de Filosofía						
Asun	83.7	77	83	83	68	57
Int.	–	–	–	–	–	91
Bibliotecología	–	–	100	91	90	79
C. CIENCIAS ECONOMICAS						
Asun.	46.7	45	50	67	55	53
Int.					57	80
CIENCIA JURIDICAS F. de Derecho y Soc. Asunción	71.8	59	59	53	36	49
CIENCIAS AGROPECUARIAS						
VET Asun.	(74.0)	91	83	91	92	70
Int.	–		–		94	100
AGR Asun.	(74.0)	59	77	100	42	54
Int	–	–	–	100	94	100
C.FISICO-NATURALES. T-INS						
C.F.Mat.	46.6	33	32	43	49	38
I.C.Bas.	70.6	67	91	67	90	96
C.Geog.				91	80	67
I.Elect.				67	50	87
C.deComp.			17	37	20	39
Fc.Pol.			–		49	46
Arquitec.	62.7	40	43	37	88	69
Ing.Quim. /Tec.Alim.					65	32
CIENCIAS DE LA SALUD						
Medicina	29.3	29	20	29	25	22
Odontol.	37.1	45	33	20	18	32
Quím.Far. /Bioqui.	38.4	36	56	43	45	33
Enfer.Obtatricia	64.4	–	56	62	22	100
OTRAS						
Leng./Id.		83	77	71	82	88
total de Post.UNA		2.429	4.577	5.465	6.304	7.263
%Global de Admitidos	X (56.8%)	46.7%	57.6%	54%	49%	49%

Fuente: Oficina de Planificación, U.C. Elaborado con datos de: González T. Dionisio "UNA, una etapa de su desarrollo", Pyto.BID/UNA Palau, Tomás en Revista Paraguaya de Sociología No.49/80

Cuadro 4.

Evolución de egresados universitarios por grupos de disciplinas

GRUPOS DE DISCIPLINA	AÑOS ABARCADOS									
	1966	%	1976	%	1980	%	1985	%	1988	%
C.HUMANAS										
TOT	87	16	164	16	90	7	170	7	197	8
UNA	69		102		68		135		147	
UC	18		62		22		35		50	
C.ECONOMICAS										
TOT	183	33	160	16	260	19	546	24	765	32
UNA	50		72		72		161		261	
UC	133		88		188		385		504	
C.JURIDICAS										
TOT	66	12	159	16	247	18	288	13	399	17
	54		39		155		163		283	
	12		120		92		125		116	
C.AGROPECUARIAS										
TOT	32	6	117	11	123	9	152	7	178	8
UNA	32		117		123		152		178	
UC	-		–		–		–		–	
C.FISICONATURALES TECNOLOGICO-INDUSTRIUM.										
TOT	12	2	183	18	247	18	724	32	448	19
UNA	12		179		242		709		420	
UC	-		4		5		15		28	
C.DE LA SALUD										
TOT	157	29	214	21	356	27	335	15	341	14
UNA	157		200		356		321		290	
UC	-		14		-		14		51	
OTRAS										
TOT	9	2	19	2	31	2	48	2	51	2
UNA	9		18		26		45		49	
UC	-		1		5		3		2	
TOTALES										
GEN	546		1.016		1.354		2.263		2.379	
		100		100		100		100		100
UNA	383		727		1.042		1.686		1.628	
		70		70		77		75		68
UC	163		280		312		577		751	
		30		30		23		25		32

FUENTE: Oficina de Planificación, UC., elaborado con datos de Dcto. Preliminar No. 10 del Plan Decenal; Guía de la UNA (1969); LA UNA, una etapa de su desarrollo (1984); Dpto de Planificación de la UNA, y datos de Sría.General de la UC.

3. Expansión universitaria y democratización de oportunidades

Un suscinto análisis de la evolución de la oferta de estudios en este nivel educativo permite destacar los siguientes logros en términos de favorecer el acceso formal de la población a la universidad.

- La diversificación y duplicación de carreras ofertadas a partir de 1960.
- El significativo incremento de carreras de nivel intermedio óde Mandos Medios Superiores (MMS) a partir de la década del 70, principalmente en el área de las ciencias físico-naturales, tecnológico-instrumentales. Concluyendo la década del 80, más del 40% de la oferta histórica ha correspondido a estudios de nivel intermedio.
- Con el funcionamiento desde 1960 de la Universidad Católica se inicia la privatización de la Universidad paraguaya, la que amplia sensiblemente las oportunidades de cursar estudios superiores principalmente en el interior de la república (progresivamente de 3 a 8 centros urbanos)
- La feminización de la matricula universitaria es un fenómeno ya constatado a la conclusión de los años 70. En tal sentido mantiene vigencia lo señalado por Tomás Palau en 1980, sobre la creciente participación femenina tanto en números absolutos como relativos; su caracter distributivo hacia carreras no tradicionalmente femeninas; y su orientación hacia carreras de puestos ejecutivos en el sector privado ó de mandos medios en el sector público. 3/

Importa sin embargo, aunque solo fuere citar, algunas de las limitaciones abservadas en términos de democratizar el acceso a la universidad.

1°. Los estudios superiores ofertados en el interior del país apenas representan un 30% del total de la oferta histórica del nivel universitario; ésta se concentra en un 90% en la ciudad capital. Aparte de ello, la oferta de estudios en el interior es preferentemente de nivel terminal, siendo muy escaso el número de carreras de mandos medios superiores desarrollados en respuesta a los requerimientos regionales del país (ver Cuadro 5).

2°. La escasez de recursos humanos calificados para integrar los cuadros docentes y directivos de la Unidades Académicas y Centros constitutivos, al igual que la pobre infraestructura física y de equipamiento disponibles para el desarrollo de las actividades académicas.

3°. La expansión de los estudios superiores del nivel universitario se torna preocupante y crítica ante la incapacidad del Estado de transferir los recursos que pueden posibilitar la diversificación y el mejoramiento, cualitativo de las carreras desarrolladas a nivel público y privado.

La privatización de las universidades como medio de democratizar el acceso a este nivel de estudios, reconoce tres etapas diferenciadas en continente Latinoamericano. La primera se identifica con la creación de las universidades católicas. La segunda, por la aparición de universidadea privadas de élite que realizan generalmente actividades de docencia e investigación ligadas al postgrado. La tercera coincide con la irrupción de instituciones potsecundarias, que muestran serias limitaciones desde el punto de vista cualitativo, y solo ofrecen carreras de mandos medios y de grado académico que puedan ser solventadas económicamente por los propios interesados.

En el actual contexto histórico del país, resulta factible la confluencia simultánea

de instituciones categorizadas en ambas etapas, pero con un mayor impacto de las categorizadas en la 3ra. etapa, lo que solo redundará en la mera democratización formal del acceso a los estudios universitarios.

4°. El financiamiento universitario

Dado que las políticas públicas apoyaban decididamente la modernización de la universidades, resultó generalizado observar en América Latina un incremento del gasto educativo en proporción al PNB de cada país. La enseñanza superior asume así un importante porcentaje del presupuesto total asignado al sistema educativo, llegando en algunos casos hasta un total del 20%

En el cuadro No. 6 se puede apreciar el comportamiento del gasto educativo universitario parguayo en el lapso de diez años. Si bien nuestro medio se caracteriza por un bajo gasto en educación, se observa con todo en ese periodo un progresivo incremento del gasto corriente por alumno, lo que refleja tal vez más el proceso inflacionario en que se halla inmerso la economia nacional.

Cuadro 5

Distribución regional de la oferta histórica de estudios superiores universitarios por grupos de disciplinas

GRUPOS DE DISCIPLINAS		OFERTA HISTORICA	OFERTADAS EN ASUNCION	INTERIOR	
CIENCIAS HUMANAS	Term.	12	12	5	
	MMS	3	3	1	
CIENCIAS ECONOMICAS	Term.	3	3	2	
	MMS	2	-	2	
CIENCIAS JURIDICAS	Term.	3	3	1	
	MMS	-	-	-	
CIENCIAS AGROPECUARIAS	Term.	3	3	2	
	MMS	2	-	2	
C.FISICONATURALES Y TECNOLOGICO-INSTRUMENTALES	Term.	14	14	1	
	MMS	16	14	3	
CIENCIAS DE LA SALUD	Term.	6	6	4	
	MMS	4	3	1	
OTRAS	Term.	6	6	-	
	MMS	7	7	-	
TOTALES	Term.	47	47	15	32%
	MMS	34	27	9	26%
	GLOBAL	81	74	24	30%

Fuente: Oficina de Planificación de la U.C.

Tal incremento, comparativamente, resulta mucho mayor al interior de la UC que en el caso de la UNA, dado que en aquella el incremento presupuestario no es acompañado del mismo modo por el contingente de estudiantes, que tiene un ritmo má lento de crecimiento. Y ello sin considerar que, al no existir aporte fiscal a la enseñanza universitaria privada, su costo de funcionamiento es absorvido por el estudiantado y los docentes.

La depreciación que experimenta la remuneración del profesorado juega de variable de "ajuste" para posibilitar el financiamiento de gastos de capital que, de incluirse en las "cuotas" del alumnado, haría inviable su pago. El análisis de ciertas evidencias permiten concluir en tal aseveración.

Los costos universitarios se han elevado a partir de erogaciones efectuados por conceptos de inversiones físicas y equipamiento (gastos de capital). Así en el caso de la UNA, la distribución del Presupuesto en 1977 asignaba un 10% para tal concepto, y ello se eleva en 1986 a un 15%. 4/

En la Universidad Católica, sede Asunción, según datos reportados por su Federación de Profesores, muestran que entre 1982 y 1987 las cuotas de los estudiantes se incrementaron en un 233% en tanto que las remuneraciones por horas-cátedras se elevaron solo en un 100%. 5/.

De ello puede deducirse que la deprecicación en las remuneraciones de los docentes juega de variable de ajuste para financiar los gastos de capital programados por la universidad privada, y establecer "matrículas-cuotas" de estudio que puedan ser relativamente sostenibles por el alumnado.

Se concluye finalmente que los requerimientos financieros seguirán planteando problemas de consideración, dado que tan solo el mantener la tasa de escolaridad (que se incrementa de manera importante cada año con el crecimiento acelerado de la población) plantea ingentes gastos. Consecuentemente resulta previsible esperar del Estado una readecuación del financiamiento universitario

Cuadro 6

Evolución del Gasto educativo a nivel Universitario en Paraguay (en miles de Gs. corrientes)

GASTOS	1976	1980	1985 1/
Presupuesto para Educación	3.971.000	8.666.000	20.784.000
%de participación en PIB	0,88	1,26	2,71
%deUNAs/Total Gasto Educ.	13,0	14,2	15,2
Presupuesto obtenido UNA	514.000	1.234.564	3.159.200
No.de alumnos Matriculados a UNA	12.437	17.611	19.344
Costo corriente por Alumno	41,3	70,1 2/	163,3
Presupuesto Ordinario UC			1.068,7
Asunción	59.768,6	148.868	697.974
No. de alumnos	3.399	4.459	6.523
Costo corriente por alumno	17.6	33,4	107,0
Interior	s/d	s/d	370.700
No. de alumnos	937	1.486	3.249
Costo corriente por alumno			114,1
Presupuesto total UNA/UC	(573.768,6)	(1.383.432)	4.281.874
Total matriculados		(22.070)	29.116
costo corriente por alumno		62,7	147,0

1/ El total del presupuesto obtenido por la UNA corresponde a la estimación de su participación porcentual histórica en el presupuesto educativo entre 1980/84.

2/ En 1980, costo corriente mínimo: C. Económicas, Gs. 15.970; y Máximo: C. Veterinarias, Gs. 262.237.

Fuente: Oficina de Planificación U.C., elaborado con datos de las siguientes publicaciones: "UNA, una etapa de su desarrollo", "Educación Superior en Paraguay" y "Tendencias y perspectivas en la educación paraguaya".

5. Una caracterización de la Universidad paraguaya

Las dos universidades del país mantienen en líneas generales un modelo de funcionamiento basado en lo que se ha dado llamar la Universidad tradicional. Y ello a pesar de haberse intentado su modificación en ambas instituciones: ya en 1965 en la U.N.A. con el primer préstamos del BID, y con el Plan Decenal de Desarrollo 1975-1985 en la Universidad Católica.

Se expone de manera resumida seguidamente aquellos principales rasgos que fundamentan el presente enunciado como caracterización final.

a. Los currícula, planes y programas de estudios se mantienen en la práctica desvinculados de los avances del conocimiento, así como de los requerimientos planteados por el aparato productivo.

Las reformas curriculares y la actualización de planes y programas carecen de

sistematización, profundización y evaluación permanente, lo que consecuentemente favorece la progresiva obsolescencia o inadecuación de los contenidos desarrollados en la enseñanza universitaria.

La estructuración organizativa de la Universidad por su parte no permite avisorar otros resultados.

b. La organización académica vigente continua teniendo como eje central a la Cátedra y la Facultad. La enseñanza, principal y casi única función desarrollado dentro de una perspectiva eminentemente profesionalizante, es cumplidad por docentes que masivamente se desempeñan por "horas-clase" y dedican a esta actividad un tiempo marginal dentro de sus ocupaciones.

Las facultades por su parte se hallan dirigidas po docentes de mayor antiguedad, escalafón académico y/ó prestigio profesional, y por lo general más "leales" a las autoridades en funciones que a los dictados de la ciencia, la experiencia y las demandas planteadas a la Universidad por el entorno social. Unase a esto el tiempo marginal que dedican a la Administración de las Casas de Estudio, tarea para la cual poseen a su vez escasa ó ninguna formación específica.

En tales condiciones, y habida cuenta de la masificación y complejidad creciente experimentada por la institución, no se generaron las transformaciones requeridas en la estructuración académica y organización curricular vigentes. Consecuentemente, permanecen como desafíos a emprender la implementación de modelos alternarivos en el funcionamiento de las dos universidades del país.

En el caso de la Universidad Católica solo se avanzó en el mecanismo de selección para el ingreso a la Universidad a través del Curso Probatorio de Ingreso. Pero se admitió el estancamiento, incluso el retroceso en propuestas tales como la departamentalización, el sistema de créditos, el currículum flexible, el desarrollo de la investigación y de carreras intermedias. En el caso de la UNA, y dentro de lo señalado en el diagnóstico que dió lugar al 2do. préstamo del BID, se destacaba principalmente la todavía baja calidad y eficiencia académica, evidenciadas en altas tasas de repetición y deserción, la corta duración del periodo lectivo anual, la ausencia de investigaciones, los bajos niveles de profesores contratados a tiempo completo, etc.,... 6/.

En ambas instituciones, el desarrollo de la función de investigación y servicio (ó extensión universitaria), requieren de modificaciones en las modalidades organizativas de sus Unidades Pedagógicas.

c. La masificación de la matrícula conllevó asimismo la masificición de profesores universitarios. Las siguientes cifras permiten dimensionarlo.

Docentes/Cátedras	1966	1971	1976	1980	1985
Total del país	895	1.683	2.317	3.136	4.782
UNA Total	630	1.424	1.854	2.656	3.314
Asunción	630	1.424	1.854	2.603	3.129
Interior				53	185
U.C. Total	265	259	463	480	1.007
Asunción			351	334	626
Interior			112	146	381

Fuente: Oficina de Planificación U.C., elaborado con datos y publicaciones de la UNA y de la UC.

Sin embargo, y aún cuando ambas universidades están centradas en la función docente, en su funcionamiento práctico subestiman la importancia del proceso pedagógico y la necesidad e formación docente de su cuerpo de profesores.

Este hecho halla su explicación en uno de los supuestos de la Universidad tradicional: al ser la institución eminentemente elitista, su población era socialmente homogénea y con buenos antecedentes educativos. Consecuentemente no se concebía el rendimiento académico como todo un "problema" a ser enfrentado.

La situación ha variado notablemente. Con la universalización de los estudios primarios, fue pronunciado el crecimiento del nivel medio cuya tasa acumulativa de retención pasó del 42% al 53% (1975/80).

Ello se interpreta tanto como un incremento de la eficiencia interna del nivel medio. como "una baja" de los niveles de exigencias intelectuales. Súmese a esto la gran importancia que tienen en la educación superior paraguaya los universitarios trabajadores (excepción hecha de escasas carreras de tiempo completo) que cursan estudios en horario nocturno.

La conjunción de tales realidades (masificación de profesores y alumnos, ambos de dedicación marginal) ha impactado debilitando notablemente dos valores que suponen el buen funcionamiento universitario: la cogestión de profesores y alumnos par el logro de los objetivos académico de esta institución educativa, y la autonomía universitaria a ese fin reconocida.

d. La multiplicación creciente de sub-instituciones dentro del sistema universitario y la creciente interrelación entre las mismas, debida a una tendencia coordinadora de la vida académica, convierte en más medular el trabajo de sus cuadros y personal administrativo; y más crítica cualquier falla en su eperado funcionamiento normal.

Teóricos y activistas de la reforma universitaria (Ribeiro, Manifiesto de Córdoba,...) han persistido sin embargo en concebir el sistema social universitario como una interacción y diálogo restringido de solo dos de sus actores: el profesor y el alunmo. Un cierto resabio secular de mentalidad elitista medieval/feudal y de concepción pre-industrial de la organización universitaria les ha impedido ver el complejo mundo de problemas y de intereses que pone en movimiento el funcionamiento de una universidad moderna.

Sobre tal concepción se han estructurado jurídicamente las dos universidades del país, impidiéndo consecuentemente el desarrollo de los recursos humanos necesarios para una administración educaciónal que supere los esquemas impuestos por la universidad tradicional.

La carencia de un sistema de entrenamiento y promoción del personal administrativo, orientado a conformar un cuerpo altamente entrenado y especializado, ha llevado a pagar altos precios a la universidad paraguaya: existencia de rutinas y tradiciones casi inamovibles, estilos de trabajo opuestos a cualquier intento de modificación, posturas de resentimiento contra el sistema, empleados anquilosados e inflexibles, apadrinados intocables, etc.,..

Habida cuenta de esta caracterización, y la descripción antes presentada sobre la situación y perspectivas de la universidad paraguaya, se plantean seguidamente Políticas de gestión universitaria. Todas ellas consideradas como hipótesis ó respuestas para lograr el mejoramiento académico, formadas a su vez desde una perspectiva que procura amalgamar lo "técnicamente posible" a partir de "lo desable y necesario".

III. POLITICAS PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO

El esfuerzo universitario en la presente década se enfrentará al hecho que han dejado de tener vigencia algunos supuestos cruciales que anteriormente alentaron expectativas, estilos de desarrollo favorables y consecuentes políticas públicas de apoyo a la educación superior.

Ellos son los siguientes:

- El crecimiento económico trae aparejado la solución de los problemas más significativos del subdesarrollo.
- La educación es una garantía de mayor productividad y de mayor equidad en los ingresos.
- El estado es capaz de llevar a cabo estrategias coherentes basadas en el interés general de la sociedad.

Contrariando tales supuestos se ha producido una concentración de la riqueza y de los beneficios del crecimiento; se han devaluado las titulaciones educativas dentro de un marco de creciente rigidez del mercado de trabajo en el que se incrementan cada vez más los requisitos en términos de credenciales educativos; y los diversos sectores y segmentos sociales con poder relativo presionan y hacen valer sus intereses ó espectativas frente al Estado.

Con todo debe reconocerse que permanece subyacente un consenso sobre la contribución de la universidad al desarrollo social. Que dicha contribución es más compleja de lo previsto, dado que afecta no solo ni principalemtne el aparato productivo sino el consenso social, la estratificación social, la misma posibilidad de creatividad de los cuadros administrativos superiores públicos y privados de un país.

Actualmente se exige que la Universidad haga un uso más eficiente de los recursos manejados; convierta el acceso formal al nivel terciario y cuaternario en un acceso real al conocimiento y a las aplicaciones que de él se derivan; planifique sus innovaciones, los

servicios ofertados y su propio crecimiento, conservando un pensamiento creativo e innovador; evalue su desenvolvimiento siempre más complejo articulado al nivel de educación superior y con el resto del sistema educativo, y los sistemas económcico, político, social y cultural.

La Universidad paraguaya recientemente ha cerrado una centuria de existencia, e inicia la última decada del presente siglo con múltiples desafíos.

Tales desafíos se incrementan aún más en razón del nuevo contexto político nacional, la recesión económica asociado a un elevado endeudamiento externo, las nuevas políticas de privatización de la economía y de integración regional, insertas a su vez en una redefinición del ordenamiento económico mundial.

Todo ello vuelve imperativo la reformalación del funcionamiento universitario y de sus esquemas organizativos, propios aún de una universidad tradicional.

Teniendo este telón de fondo, se plantean seguidamente las Políticas de gestión universitaria, en la pretensión de contribuir a tomas de decisines orientadas a mejorar el desenvolvimiento de la Universidad en el Paraguay.

1. **Proporcionar apoyo y aval financiero del Estado a carrreras profesionales y de manos medios superiores socialmente relevantes.**

La terciarización de la economía sin un desarrollo del sector industrial, y el predominio de la actividad comercial-especulativa inducen la concentración de la matrícula universitaria en el área de las ciencias económicas y en las de apoyo tecnológico-instrumental para esa área del conocimiento.

La alternativa para contrarrestar esa tendencia en los estudios superiores requiere del Estado la transferencia de recursos para desarrollar carreras terminales y de mandos medios superiores en áreas sociales y productivas que coadyuven a un crecimiento económico sostenido y prolongado. Deben promoverse asimismo formas directas ó indirectas de financiamiento a la universidad privada para la prestación de servicios académicos que, bajo condiciones determinadas de calidad, resulten en costos más competitivos que los ofrecidos por la universidad pública, sobre todo en el caso del interior del país.

La implementación de esta política encuentra su principal abstáculo en la mentalidad reinante que consagra a la Universidad pública como depositaria absoluta de los fondos proveídos por el contribuyente, y en garante a su vez de su óptimo aprovechamiento.

Una estrategia tendiente a dar solución a este problema radica en implementar sistemas evaluativos que sinceren el nivel de calidad y los reales costos de los servicios educativos proporcionados por las universidades, sean éllas públicas ó privadas.

2. **Democratizar el acceso real al conocimiento y la educación promoviendo el desarrollo de las Ciencias de la Educación.**

Aunque se critica el "academicismo" de la universidad tradicional y el carácter reproductor y conservador de la educación, se evidencia que, aunque sea formalmente, ésta se democratiza más que otras dimensiones de la estructura social (ejemplo: los ingresos, el poder político,...) 7/

La Universidad, aunque centrada en la docencia, en su academicismo subestima la importancia del proceso pedagógico y la formación docente universitaria.

Desconoce de hecho la heterogeneidad social de su población, la existencia de problemas de bajo rendimiento y aquellos generados por la masificación; la necesidad de modificación y actualización de currículos, el desarrollo de metodologías de aprendizaje y los aportes de la administración escolar en el nivel terciario; y el desarrollo de actitudes compatibles con los modelos organizativos experimentados por las universidades a fin de mejorar su propia eficiencia.

Olvida además que para élla la formación de docentes del nivel medio es de importanica fundamental; en fin, que la prestación de Servicio en el campo educativo puede orientarse por ejemplo, a buscar respuestas a los problemas de aprendizaje en comunidades marginales, sectores populares y rurales.

Todo este cúmulo de desafiós y oportunidades da vigencia y justificación a la necesidad de una Política de coordinación y sistematización de esfuerzos para apoyar el desarrollo de las Ciencias de la Educación (Pedagogía) en y desde la Universidad.

Esto es, a generar respuestas a sus propios requerimientos como a los del sistema educativo nacional del que también es parte integrante.

Ahora bien, los problemas enfrentados para la implementación de esta política son diversos y encontrados.

Resaltan entre otros el escaso valor social real asignado a la educación en el medio social, las malas condiciones laborales que consecuentemente rigen en su desempeño, y la escasa "ciencia" ofertada en los currículos de formación docente que conducen a desacreditarlo como profesión.

De estos problemas, requiere especial atención el primero, particularmente por la forma práctica que asume al interior de la propia universidad, y de las instituciones educativas en general.

Son los mismos niveles de dirección y gobierno de las universidades y sus facultades quienes guardan baja estima, ó dispensan un mínimo ó ningun valor al proceso pedagógico y a la preparación docente de los profesionales en ejercicio de las cátedras (tal cual sucede en la Universidad tradicional); a la formación que como autoridades y directivos requieren a fin de asumir sus responsabilidades al frente de la academia de Altos Estudios, institución educativa centrada por naturaleza en el saber y el conocimiento.

Así visualizada, la revalorización y el desarrollo de las Ciencias de Educación implica, por una parte, la renovación de los cuadros de dirección y administración universitaria, debidamente formados para ejercer el gobierno y la gestión institucional por senderos que garanticen contribuir al desarrollo científico, cultural y social del país. Y por otra, que el propio profesional de la docencia revalorize su gestión transformando su tarea diaria en "ciencia". De ser efectivamente así, su renovado desempeño se convertirá incluso en desafió vocacional para aquellos estudiantes de mejor rendimiento académico en la enseñanza media.

3. Propiciar una estrecha vinculación entre "la teoría" y la "práctica" en la formación profesional.

La estuctura productiva del país, salvo excepciones, aún se mantiene relativamente simple y con demandas ocupacionales por lo general aún no muy competitivas. Sin embargo, lo pronósticos sobre las perspectivas de relación entre formación profesional y requerimientos del aparato productivo reconocen que la modernaización de este último conllevará una modificación sustantiva en los requerimientos de calificación, habilidades y conocimientos en todos los niveles de la fuerza de trabajo.

Vista así, la formación profesional deberá permitir un adecuado relacionamiento entre el trabajo manual y el intelectual, la teoría, la práctica y la solución de problemas.

O lo que es igual, la formación profesional deberá facilitar asimismo una efectiva adaptación de los recursos formados a los cambiantes y heterogéneos requerimientos del aparato productivo.

Ahora bien, tal planteamiento conlleva necesariamente el mantener una estrecha vinculación entre la docencia, la investigación y el servicio en la formación profesional universitaria.

Más específicamente, a nivel de Docencia ello conlleva, entre otros aspectos, lo siguiente:

- la estructuración de currículos con una formación de base extendida y polivalente;
- énfasis en la formación fundamental de la disciplina respectia: 8/
- inclusión de pasantías y otras formas de vinculación con el trabajo,sean estas

en empresas ó programas de servicio a la comunidad donde se desarrollan capacidades necesarias para actividades innovativas; y

- desarrollo de la personalidad del alumno, incluido el aspecto ético y cultural.

En el nivel de la investigación compromete a la Universidad a vincular a aquélla a un eje fundamentalmente didactico, orientado a desarrollar capacidades cognoscitivas y no cognoscitivas, posibilitadoras a su vez de actividades de innovación en Programas de Servicio.

Los problemas enfrentados para la implementación de esta política son de orden interno (diseños curriculares inapropiados,...) y externas a la universidad (contradicciones entre lo estudiado y las prácticas laborales vigentes en lugares de Pasantías,...)

Una estrategia básica a considerar para recuperar la práctica y la pasantía en la formación profesional consistirán en garantizar mecanismos curriculares y de organización académica que posibiliten éxito y continuidad en su implementación.

4. Desarrollar el postgrado orientado a promover la capacidad científica y a resolver los problemas sociales y productivos del país.

Los estudios universitarios que requieren un grado académico previo (también denominados "cuaternario"), reconocen genéricamente tres salidas terminales: la especialización, la maestría y el doctorado. De estos, los dos primeros no están integrados al cuerpo jurídico del país, en tanto que la expedión del título máximo se torna corriente cuando se lo homologa a la habilitación profesional.

El desarrollo del nivel cuaternario de estudios enfrenta el problema de la carencia de Institutos ó Centros Universitarios que desarrollen permanentemente programas de investigación y se hallen organizados académicamente para ese efecto.

Los postgrados que hasta ahora se vienen cumpliendo están orientados eminentemente a la especialización profesional(ej.: medicina, administración de empresas...). Probablemente continuaran desarrollándose experiencias en esta línea, e incluso consolidarse nuevos programas con esta orientación, merced al apoyo que proporcionen determinados sectores privados del país ó que se concerten a nivel de la cooperación interisntitucional.

Sin desvirtuar la importancia de tales aportes, cabe resaltar sin embargo la conveniencia de apoyar una política de postgrados en otra vertiente: aquellos orientados a desarrollar la capacidad de investigación, de docencia de alto nivel académico, y a elaborar respuestas a los problemas sociales y productivos más significativos del país.

Esta segunda vertiente reconoce una estrecha vinculación con programas permanentes de investigación centradas en la función de Servicios, a modo de permitir por un lado la solución de problemas específicos del funcionamiento social y los generados a nivel productivo; y por otro, que el servicio prestado posibilite la reformulación de planes y programas de estudio en las carreras de grado.

La implementación de postgrados en esta orientación reconoce como problemas la cultura organizativa de la Facultades del país centradas en el desarrollo del grado académico, su misma estructuración, y la insuficiencia de recursos humanos y de equipamientos en bibliotecas y laboratorios.

La estrategia de implementación de postgrados en la orientación señalada, vistas

tales carencias e insuficiencias, plantea como punto de partida una orgánica flexibilización de las estructuras y sistemas operativos de las universidades y sus casas de estudio. Ello a modo de permitir la posibilidad de cooperaciones internacionales que exigen dinamismo y agilidad por un lado; y a fin de asumir en grado suficiente la responsabilidad tanto académica como financiera de los convenios gestionados ó exigidos para el desarrollo de postgrados.

5. Constituir en el interior del país Universidades regionales a partir de Unidades Pedagógicas relativamente consolidadas, y una vez garantizado los recursos necesarios que permitan responder adecuadamente a los requerimientos de la región.

Tanto la Universidad Católica como la Universidad Nacional poseen Unidades Pedagógicas en el interior de la república, que pueden estar reclamando ó pudieran constituirse en Universidades regionales.

Independientemente de la forma operativa ó las modalidades organizativas bajo las que pudieran constituirse tales universidades la discusión central radica sobre el siguiente crítico aspecto: 9/ la transferencia de la responsabilidad y competencias sobre los resultados y un adecuado funcionamiento de la nueva universidad regional debe estar acompañada, como condición necesaria, de transferencias y asignaciones de recursos en calidad y cantidad suficientes. Ello para que la regionalización no termine provocando una mayor asociación entre desigualdad socioeconómica y desigualdad educativa. Convienen destacar por otra parte que una toma de decisión sobre constitución de universidades regionales no constituye solo una operación administrativa, sino sobre todo política. Tal determinación lleva a considerar las políticas públicas vigentes sobre polos regionales de desarrollo; patrones de crecimiento económico del sector privado y su demanda efectiva y sostenida de recursos calificado; y la viabilidad de transferir y asignar recursos a universidades regionales de parte del estado y sectores privados.

6. Garantizar la eficiencia del sistema administrativo universitario

Las universidades son organizaciones complejas y como tales repiten a nivel institucional las tres constantes del proceso de modernización: incremento progresivamente su peso demográfico, su densidad interaccional, y su multiplidad de roles.

En tiempo de cambio sociocultural acelerado como el presente, la inercia organizativa de la Universidad tiende a convertirse en lastre institucionalizado incapaz de desempeñar sus funciones sociales básicas.

La racionalización y la colaboración son los dos grandes pilares organizacionales para la consecusión y cumplimiento de sus funciones.

Las dos claves de la vitalidad organizativa: racionalidad y cooperacion, ó cooperación racionalizada (también racionalización cooperada) resultan ser la precondición inicial para el progreso del quehacer universitario. Y los dos grandes actores llamados a cooperar en la prestación del "servicio universitario" son el personal académico (docentes e investigadores), y la categoría de personal que estatutaria y presupuestariamente se consigna como "administrativo"

Resulta necesario destacar que no solo con nuevos planes y programas habrá

de superarse el estado actual de la universidad paraguaya. Se requiere a ese efecto dotarlo, de una moderna organización administrativa que le permita cumplir su misión en la sociedad, lo que significa sobre todo concebir estructuras administrativas de lo académico flexibles y adecuadas para las exigencias del tiempo actual y futuro.

Al respecto Alfonso Borrero señala lo siguiente "La Universidad hacia el futuro debe desarrollarse y fortalecer su capacidad de adaptación a cambios que ya están en marcha y a los mayores que vendrán. Más, para no destruirse en este acople ineludible, le corresponde fortalecer su unidad institucional. 10/

Por otra parte, al momento de elaborarse el Plan Decenal de la universidad Católica 1975-1985 se expresaba asimismo que "La experiencia de la moderna complejidad universitaria, tan ajena a la universidad tradicional, reclama un cuerpo de empleados y administrativos entrenados profesionalmente para su tarea, técnicos de la gestión universitaria y especialistas en el manejo de la creación y distribución del saber: secretarios, responsables de centros mecanizados de cálculo, administradores, economistas, bibliotecarios,... 11/

Por lo expuesto, el garantizar la eficiencia del sistema de administración educacional de la Universidad, consecuentemente requiere:

- reconocer la importancia cada vez mayor de los " administrativos" y la necesidad de conformar un cuerpo administrativo altamente entrenado y espeicializado;
- crear mecanismos de cooperación que integre a todo el personal administrativo dentro del sistema de consulta, deliberación y gobierno de la universidad;
- instituir programas de entrenamiento y actualización profesional; y
- reconocer al cuerpo administrativo como componente de la comunidad univer sitaria y las consecuencias que de ello se derivan (estatuto laboral, sistema de ingreso, permanencia y promoción de cargos,...).

Las dificultades innerentes a la implementación de tales propuestas son muchas aunque mayores en la universidad privada que en la pública, Por ejemplo, en esta última rige el estatuto del funcionario público. En la Universidad privada, ante la inexistencia de un estatuto del funcionario académico-administrativo se tomam en consideración los "mínimos" salariales establecidos por el Código laboral.

Sin embargo en ambos casos, un obstáculo inicial de preponderancia lo establece la propia ley de universidades, al configurar por ejemplo, un status diferente, no igualitario para el personal administrativo-académico con relación al profesor, alumno y egresado.

Una propuesta de solución, en tanto punto de partida, se plantea en el apartado c, del siguiente título, referido a la reforma de la ley universitaria.

7. Reformar la legislación vigente en materia universitaria estableciendo condiciones básicas que hagan posible realmente el ejercicio de la autonomía.

La superación del modelo de univesidad tradicional requiere, a nivel jurídico, cuando menos reformar la ley de unirversidades (828/80) así como proceder a la revisión de los principios constitucionales establecidos en 1967 sobre esta materia.

En tales ordenamientos y en las respectivas cartas orgánicas aprobadas a las dos universidades del país, el principio de la autonomía no pasa de ser un enunciado meramente formal, dadas las limitaciones conceptuales y prácticas impuestas a los roles acordados para los protagonistas de la institución universitaria (profesores, alumnos, autoridades, personal administrativos, ...)

Por dicha razón, las reformas aquí propuestas están orientadas fundamentalmente a posibilitar condiciones básicas que permitan el ejercicio real de la autonomía.

a) GARANTIZAR UNA EFECTIVA AUTONOMIA A LAS UNIVERSIDADES

Dada su naturaleza de institución de educación superior centrada en el saber y el conocimiento, la Universidad ha de ser gobernada por autoridades cuya legitimación esté sustentada en tales atributos específicos, y más concretamente, que su ejercicio corresponda a los estamentos genuinamente universitarios.

Los estatutos de las universidades deben respetar esta característica inherente a su naturaleza institucional. La universidad jurídicamente es definida como una entidad /Persona jurídica, autónoma y tipificada como de "caracter público", y su funcionamiento -respecto de sus fundadores ó patrocinantes- corresponde al de "entidades descentralizadas".

Este funcionamiento conlleva a que, respetando las especificaciones acordadas por la entidad fundadora al momento de su creación (estado, confesión religiosa, empresa, asociación/fundación privada ómixta,...), la institución debe regirse por decisiones de autoridades de gobierno (unipersonales y/ó colegiadas) que devengan de genuinas fuentes de legitimidad universitaria. Esto es, surgidas en última instancia de sus estamentos constitutivos, siguiendo los procedimientos y cumpliendo los requisitos establecidos para su selección.

De la autonomía así concebida, de dictados basados en la ciencia, la experiencia y las demandas del entorno social, devienen a su vez las libertades:

- académicas (de enseñar, investigar, exponer con sentido crítico y rigor científico las cuestiones atinentes a la disciplina - cultivada);
- de formular sus planes y programas de estudio, de investigación y servicio, sistemas de admisión ó ingreso, de evaluación, promoción y egreso de los grados académicos ofrecidos;
- de reformular su organización curricular y estructuración académica (en departamentos, facultades, divisiones, institutos, centros..).
- de fijar su política académica, objetivos y metas institucionales; y
- de establecer y replantear su propia organización y gobierno institucional (ej: en juntas directivas, colegios académicos, senados universitarios, patronatos y consejos universitarios presididos a su vez por presidentes, rectores generales y de unidades regionales, directores, decanos, jefes de departamentos, etc...).

La autonomía así definida. garantiza y posibilita que la institución universitaria tenga un sufuciente espacio de libertad y condiciones para desarrollar, dentro de una praxis ético-científico, un mayor compromiso con su sociedad y su tiempo.

b. EXPLICITAR EL CARACTER O CONDICION "DEPENDIENTE" DE LA RELACION LABORAL MANTENIDA POR EL PERSONAL ACADEMICO CON LA UNIVERSIDAD, Y ESTABLECER DERECHOS OBLIGACIONES Y BENEFICIOS SOCIALES EMERGENTES DE TAL SITUACION CONTRACTUAL.

La condición de relación laboral de "dependencia" resulta clara y manifiesta en el caso de la Ley 1291/87 que rige a la UNA (y la anterior 356/56) por las siguientes razones:

- la "permanencia" laboral del docente no se identifica ni se asimila al escalafonamiento establecido (al que se accede vía concurso de méritos); y
- tanto funcionarios superiores, personal administrativo, investigadores y docentes -dado su carácter de trabajadores en relación de dependencia- quedan sujetos a las - normativas y beneficios acordados en el Estatuto del funcionario público.

La Universidad privada, por el contrario, (caso U.C.) en la relación laboral que establece en la contratación de servicios académicos, asimila al docente-investigador-profesional a la categoría de trabajador independiente. Por otra parte la misma "permanencia" adquirida en un escalafón docente (a la que se accede vía concurso) se homologa jurídicamente a la duración establecida para dicho escalafón.

Tal situación y práctica-desde diferentes aspectos- configura una grave anomalía facilitada por la Ley de Universidades, en razón de que élla no explicita la condición de dependencia que caracteriza la contratación de profesionales-catedráticos-investigadores por parte de las Universidades privadas. Consecuentemente tampoco establece los naturales derechos, obligaciones y beneficios laborales -emergentes de tal relación (ej.: adquisición de la permanencia laboral, independientemente al escalafón académico poseido ante falta de llamado a concursos, año sabático, jubilación, etc. . .).

Lo señalado, entre otras consecuencias, conlleva a que la Universidad privada comparativamente tenga un bajo costo, y preste servicios educativos bajo condiciones materiales que no posibilitan mantener niveles aceptables de calidad en el desempeño docente (bajas remuneraciones, predominio absoluto de docentes por horas cátedra,...).

c. ASIGNAR LEGALMENTE AL PERSONAL ADMINISTRATIVO EL CARACTER DE ESTAMENTO Y LA CIUDADANIA UNIVERSITARIA:

Tal cual se indicaba en al parte diagnóstica y propositiva anterior, la multiplicación creciente de subinstituciones en el sistema universitario y de sus interrelaciones, convierte una eficiente administración educacional en componente medular y necesario para el cumplimiento de la misión social de la universidad. Y en consecuencia, también a sus principales actores ó responsables: el personal estatutaria y presupuestariamente categorizada como "personal administrativo".

El quehacer de la Institución reclama un cuerpo de empleados profesionalmente entrenado que posibilite conseguir mejores rendimientos de los recursos efectivamente disponibles. El continuar manteniendo al personal administrativo en un estrato sometido y reducido a ejecutar y cumplir ineludiblemente decisiones ajenas, es igual a mantener

un cuerpo de siervos ó un foco institucionalizado de alienación académica.

Por ello, tanto desde el punto de vista de la equidad social como desde el rendimiento y desarrollo de la universidad, resulta "reaccionario" continuar ladeando a esta categoría de personal de la dinámica de consulta, deliberación y toma de decisiones. Tal categoría, por otra parte, dada su función especializada difiere de la labor cumplida por el "personal de servicio".

La asunción de roles institucionales de caracter deliberativo y participativo en la toma de decisiones del gobierno universitario, impone el establecer legalmente el carácter de estamento, y asignar al personal administrativo la ciudadanía universitaria.

La proporcionalidad de su representaición como estamento en los organismos de dirección con respecto a los restantes, al igual que los requisitos a satisfacer para la adquisición de la ciudadanía deben, obviamente, ser debidamente especificados en la Ley de Universidades.

d. INTEGRAR EL GOBIERNO Y LA GESTION ACADEMICA CON UNA REPRESENTACION DIFERENCIADA DE LOS ESTAMENTOS, QUE GUARDE PROPORCION CON EL GRADO DE RESPONSABILIDAD REAL EXIGIBLE A CADA QUIEN EN EL LOGRO DE LOS PROPOSITOS FUNDAMENTALES DEL ENTE UNIVERSITARIO.

Dada la naturaleza de la institución unviversitaria (nivel superior centralizada en el saber y el conocimiento), existe consenso generalizado que no hay igualdad teórica ni práctica en el grado de participación y responsabilidad real que tienen los diversos estamentos en el cumplimiento de la funciones sustantivas de la universidad.

Es indudable el rol de preeminencia de los académicos y consecuentemente predominio que debe tener su representación sobre la del alumnado; la necesaria incorporación de la representación del personal administrativo, y la preponderancia de su aporte con respecto sobre todo a la de los egresados.

La proporcionalidad, cualquiera sea la cantidad final de membresía en los organismos de dirección académica y gobierno universitario, debe guardar correspondencia con el grado de responsabilidad y el tipo de aporte objetivamente exigibles a cada estamento en particular dentro del quehacer específico de la Institución. Por esta razón asimismo, resulta inviable el planteamiento siempre renovado de un gobierno universitario con representación paritaria propuesto por el estamento estudiantil.

e. REDEFINIR EL ROL DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACION SUPERIOR

El Estado-gobierno paraguayo, desde la época francista, se ha revestido de un carácter autocrático, regulando permanentemente los canales de expresión y desenvolvimiento de los diversos ámbitos de la vida ciudadana. En materia educativa rige particularmente su acción bajo una concepción centralizadora absorvente que conlleva el rol de "señalar", "fiscalizar" por encima de particulares interes los rumbos del desarrollo educativo atentiendo, supuestamente, al bien común.

Desde dicha perspectiva, tales intereses y la participación privada son consideradas a veces incluso como perjudicial ó peligrosa para un proceso de desarrollo, también

supuestamente integral.

Y ello, a pesar de que nuestro país no se halla adscrito a una economía centralizada. Sin embargo, la planificación en materia educativa aunque "formalmente" indicativa- de hecho se traduce en términos imperativos, desde el momento que se considera al Estado capaz de por sí y ante sí de exigir ó llevar adelante extrategias coherentes, supuestamente basadas en el interés general de la sociedad.

Contrariamente a éllo, y tal como se señalaba un un punto anterior, los diversos actores y segmentos sociales con poder relativo, ante la carencia efectiva de una instancia de concertación, presionan y hacen valer cada vez más sus intereses frente al Estado.

Dentro del nuevo tiempo político se requiere en consecuencia, con mayor urgencia, de un ámbito insitucionalizado de concertación entre Estado, universidades públicas y privadas para la fijación de Políticas de educación superior y universitaria.

La institucionalización de dicho ámbito de concertación implica superar antes que nada esquemas conducentes a la habilitación de universidades vía Poder ejecutivo; consignar al Ministerio de Educación y Culto el rol de superintendencia de la educación superior privada, y a la Universidad Nacional de Asunción la posesión de la medida-patrón de planes y programas de estudio, de titulaciones y grados académcio-profesionales para las restantes instituciones del país.

Tal institucionalización requiere a su vez configurar el nuevo rol del Estado en materia universitaria. El configurar ese nuevo rol implica reconstituir la integración del Consejo de Universidades privista en la Ley 828/80; transferir a este organismo el papel de formulador de las Políticas públicas en dicho campo; y cuidar que él sea una instancia competente y efectiva de concertación público- privado, y a su vez propiciador de un marco legal facilitador antes que restrictivo.

La ampliación de la funciones del Consejo de Universidades habrá de orientarse asimismo, entre otras, a determinar los niveles y rigor académicos a exigirse frente al legítimo derecho y libertad de aprender y enseñar de las nuevas unidades académicas que se crearen paulatinamente; a desarrollar un ordenamiento y jerarquización funcional de los diversos grados/títulos académico- profesionales existentes; a dar continuidad al aprendizaje y perfeccionamiento profesional favoreciendo el establecimiento de "puentes" entre los diversos tipos de estudios ofrecidos; etc.,...

La reformulación del funcionamiento universitario en los cinco aspectos expuestos condensan a nivel jurídico requisitos relevantes en la búsqueda de superar la inercia organizativa que hace de la Universidad paraguaya un lastre institucionalizado dentro del nuevo tiempo político recientemente inaugurado. Esto es, se requieren la debida autonomía de las universidades, condiciones laborales pertinentes para el personal académico, nuevo status y condición jurídica para el personal adminsitrativo, participación estamental diferenciada en el gobierno y la gestión académica, y una modificación del rol del Estado en materia de educación superior y universitaria.

Las dificultades para tales reformulaciones provienen tanto de la universidad y sus actores más protagónicos, como de la misma sociedad nacional, todavía marcada por una tendencia tradicional y conservadora.

Ello permite en consecuencia concluir finalmente con lo ya señalado en la introducción de este trabajo: la medida de la eficacia del sistema universitario tiene como marco de referencia necesario el contexto político, económico y social del país/región en que se halla inserto. Las universidades no podrán resolver sus dificultades y efectuar ajustes significativos si la sociedad ó su entorno no está a su vez en condiciones de realizarlo.

Notas

1/ Tedesco, Juan Carlos Tendencia y perspectivas en el desaroollo de la educación superior en América Latina y el Caribe. (pág. 3) Unesco, Cresalc, Caracas 1987

2/ PALAU V. Tomás. "Universidad, desarrollo y autoritarismo" (pág. 143) En Revista Paraguaya de Sociología, No. 49 Asunción, 1980.

3/ PALAU V. Tomás. Trabajo citado en 2/ (pag. 138)

4/ AQUINO B. Miguel A. y LAFUENTE F., Carlos L. Características y tendencias del sistema educativo en el Paraguay 1970-87. Preliminares de una aproximación crítica. U.C. CIDSEP, Diciembre de 1990 (en imprenta)

5/ Aquino B. Miguel A. y LAFUENTE F., Carlos L. obra citada en 4/ (pag. 103/105)

6/ Ministerio de Justicia y Trabajo/Pyto.PAR/82/001 Oferta y demanda de los recursos humanos (pg. 99) Asunción, Agosto de 1984.

7/ TEDESCO, Juan Carlos Obra citada en 1/ (pg. 32).

8/ SARUBBI Z. Vicente Misión, objetivos y políticas para una universidad renovada. "8. Políticas sectoriales" Asunción 08-05-90 U.C. Estudios Paraguayos (en imprenta)

9/ TEDESCO, Juan Carlos. La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina (Seminario "Educación y Democracia") CPES, Asunción, 24/26-VIII-89, mimeo

10/ BORRERO, Alfonso. Prospectiva Univesitaria Programa FIUC-Konrad Adenauer, Conferencia No. 41 Rio de Janeiro, 1988 (pg. 73)

11/ UNIVERSIDAD Católica Encuesta de autodiagnóstico y espectativas de la U.C. Dcto. preliminar de discusión No. 11 (pg. 75/77) Asunción, 1973.

ANEXO 1

CARRERAS/ESTUDIOS DE NIVEL SUPERIOR SEGUN GRUPOS DE DISCIPLINAS

Ciencias Humanas
Filosofía, Pedagogía, Letras, Historia, Matemáticas, C. de la Comunicación (Periodismo), Psicología, Servicio Social, Educación Familiar, Bibliotecología: técnico y licenciado, Sociología, Ciencias Políticas Profesorado en Educación Parvularia, Matemática

Ciencias Económicas
Economía, Administración, Contabilidad
Perito en Administración, en Contabilidad

Ciencias Jurídicas
Abogacía, Notariado, Diplomacia

Ciencias Agropecuarias
Ingeniería agronómica, Médico Veterinario, Ingeniero Forestal Técnico veterinario, y agropecuario

Ciencias físico-naturales, tecnológico-instrumentales
Ingeniería civil, Agrimensura
Arquitectura, Ingeniería industrial, Topografía
Ingenierías: Electrónica, Electromecánica, Químico industrial
Químico analista industrial, Tecnólogo de alimentos (mandos medios)
Biología y Geología (licenciatura), Física, Química y C. Naturales
Técnicos de: Producción, Electricidad, Electrónica, C. de la Producción
Analista de sistemas, Programador de computación
Ciencias geográficas (licenciatura)
Técnicos: Maquetista, Superintendente de obras, Materiales de construcción, Diseño Técnico
Informática: Técnico superior, Ingeniero
Técnico industrial: enólogo y azucarero

Ciencias de la Salud
Medicina, Odontología, químico Farmaceútico, Bioquímico
Enfermería y Obstetricia, (licenciaturas)
Partera, Asistente de Salud, enfermera y obstetra (nivel intermedio)

Otras

Idiomas inglés, francés, guaraní, italiano, alemám (licenciaturas) Profesorados: plástica, música, danza, coreografía, declamación, teatro; Ciencias Religiosas (Teología): licenciatura

ANEXO 2

EVOLUCION (SEGUN DECADAS) DE LA APERTURA DE NUEVAS CARRERAS OFRECIDAS POR LA UNIVERSIDAD PARAGUAYA

Antes de 1950

2 Abogacía, Notariado
2 Medicina, Partera
2 Ingeniería civil, Agrimensura
1 Economía
1 Odontología
1 Químico farmaceútico
5 Filosofía, Pedagogía, Letras, Historia y Matemáticas

Década del 50

2 Agronomía, Veterinaria
1 Arquitectura
2 Bellas Artes: Plástica y Música (profesorado)
1 Administración

Década del 60

3 Bellas Artes: Danza, Coreografía, Daclamación
3 C. Comunicación (Periodismo), Psicología (UC) Contabilidad
3 Ciencias Básicas: C. Naturales, Físicas, Química
2 Ingeniería industrial, Topografía
2 Química industrial, Bioquímica
3 Servicio social, Enfermería, Obstetrícia
2 Educación Familiar, Ciencias Religiosas (UC)
1 Diplomacia
Lenguas: Inglés (Licenciatura)

Década del 70

2 Bibliotecología: Técnico, Licenciado
2 Sociología, C. Políticas (UC)
2 Técnicos: agropecuario, veterinaria (interior)
2 Peritos: Contabilidad, Administración (interior)
3 Ingenierías: Electrónica, Electromecánica, Forestal
2 Químico analista industrial, Tecnología de alimentos (mandos medios)
2 Básicas: Biología, Geología
4 écnico: de Producción, Electricidad, Electrónica, C. de la producción.
2 Programador de computadoras, Analista de sistemas
1. C. Geográficas
2 Lenguas : Francés, Guaraní

Década del 80

2 Lenguas: Italiano, Alemán
1 Bellas Artes: Teatro.
4 Técnicos: Diseño Técnico, Maquetista, Superintendente de obras, Materiales de construcción (UC)
2 Profesorado: Educación Parvularia, Matemáticas (UC)
3 Asistente en salud (UC, interior) Enfermera y Obstetra (UNA)
2 Informática: Técnico superior, Ingeniero (UC)
2 Técnico Industrial: enólogo-azucarero (UC-interior)

DESARROLLO, DEMOCRACIA Y COMUNICACION ALTERNATIVA: HACIA UN NUEVO LENGUAJE INFORMATIVO

Benjamín Fernández Bogado
Instituto Prensa y Libertad

La transición democrática ha roto viejos diques de represión informativa. A dos años de este primer hecho surge la necesidad de plantear un relevamiento de sus efectos sobre la opinión pública. Este trabajo analizará el actual orden informativo local, su implementación, logros, carencias y limitantes. Esto incluirá, la propiedad de los medios, la formación del profesional periodista, el acceso a la información, salario y tiempo de trabajo, la publicidad, y la relación legal del periodismo con la sociedad.

El siguiente capítulo ahondará sobre un cuestionamiento agudo a la prensa en transición. Que hacer cuando la información que uno recibe no le sirve para conocer y fundamentalmente: realizar cosas. Como transformar información en conocimiento y, como hacer que esto último se convierta en poderosa fuerza de cambio. Este capítulo analizará las diferencias de lenguaje entre la capital y el interior del país además de la forma de presentación de los hechos.

Y, el capítulo final fundamentará las alternativas a los hechos de forma y fondo que dificultan encontrar un modelo de prensa que sirva para que el "hombre sea mas". Para que fomente el reagrupamiento de la sociedad, para que implemente nuevos canales de comunicación y, especialmente para que recupere la capacidad de participación en una sociedad donde pocos hablan y muchos escuchan. Como implementar modelos de difusión alternativos que hagan que sectores desposeidos de voz accedan a través de la tecnología a romper el círculo vicioso que les impide participar del proceso en forma de agentes activos.

Las palabras "prensa", "transición", "desarrollo", "sociedad", "política".. han sido referentes obligados en el diálogo sobre nuestra transición política. A ellos se ha recurrido y, de ellos se ha partido para explicar muchas de las características sociales del Paraguay. Cómo entenderlos e implementarlos en este tiempo han ocupado importantes espacios de discusión. Sin embargo, la prolongada ausencia de un debate nacional sobre estos y otros temas ha hecho que se pasara de un primer momento de efervescencia a otro de depresión y conformismo.

Este trabajo pretende ahondar en un relevamiento sobre el rol de la palabra comunicada en una sociedad con deseos de mutación. De que formas las estructuras de propiedad, publicidad, distribución y asociación pueden permitir operacionalizar una mentalidad hacia el desarrollo. Cuales han sido las dificultades que la prensa ha encontrado para crear "el microclima" que permita pasar de la denuncia a la acción, de la idea al hecho y del optimismo a la realidad. Aparte de la simple repetición de cifras o datos, la última parte del trabajo sugiere alternativas de como enfrentar individual o grupalmente los desafíos de cohesionar la comunidad y de implementar sus canales de comunicación.

PROPIEDAD O ADMINISTRACION DE LA PALABRA?

Actualmente más de cuarenta radios, dos canales de televisión con sendas repetidoras y cuatro periódicos de circulación nacional son los grandes protagonistas del esquema comunicacional del país. Para un país de cuatro millones de habitantes y, con una gran concentración urbana en Asunción (1 millón de habitantes) el volumen puede considerarse como apropiado. Sin embargo su distribución y su grado de inserción social son mucho menores que la cantidad numérica que representan. La relación sociedad-prensa es de las menos sólidas que existan. Los niveles de adhesión son notablemente cambiantes y, consiguientemente la opinión pública es débil y muchas veces complaciente con las denuncias que ella presenta.

La propiedad de los medios de comunicación es una de las aristas de la cuestión. Las leyes de radiocomunicación promulgadas en diciembre de 1944 y, actualmente en estudio de modificación en el congreso demuestran un notable temor a la "administración" de la palabra. Esto que pasa por una actitud donde se entremezclan factores de seguridad nacional y férreo control por parte del ente administrador, a producido la herramienta mas útil para que gobiernos autocráticos limitaran las posibilidades expansivas de la palabra en nombre de la ley. Lo curioso es que el mismo proyecto presentado a estudio del congreso el año pasado muestra grandes similitudes con el de comienzos de la década del cuarenta. El nuevo proyecto de la ANTELCO, por ejemplo, en su artículo 16 afirma que la comunicación debe tender a mantener el orden público, las buenas costumbres y .."la vida normal de la sociedad". Una legislación que pretenda dar garantías y seguridades al ejercicio de la palabra hablada y visual cae en vaguedades como la apuntada que sirve de emboscada ideal para interpretaciones trabucadas que sirven de pretexto a la represión de la palabra. La imposibilidad de definir la "normalidad" de la sociedad es una curiosa demostración como la ley ha sido incapaz de crear condiciones para amplificar o simplemente definir el concepto de la comunicación.

Existe en la sociedad legal paraguaya (entiéndase constitución, códigos civiles y penales así como legislaciones de radio comunicación) un verdadero temor a lidiar

con la palabra. Hay un esfuerzo sostenido para que la ley sino clara en sus garantías resulte notablemente ambigua en sus interpretaciones. La constitución actual en sus artículos referidos a la libertad de expresión y de prensa al mismo tiempo de garantizar sus ejercicios se encarga a renglón seguido de limitarlas bajo pretexto de la "imposibilidad de predicar el odio y la lucha de clases". A que poder interpretador corresponde juzgar esta frase y bajo que condiciones de independencia un poder judicial seria capaz de sentar jurisprudencia si el propio artículo estimula no una sino decenas de visiones represivas. La ley no ha sido un instrumento de garantía y de diversidad en la administración de la palabra. No existe en la sociedad paraguaya una conciencia jurídica de la importancia y el valor que tiene la palabra en la tarea de transmitir, analizar, investigar y juzgar hechos. La nula visión legalista de su valor y las formas restrictivas que se han estimulado por años ha cooperado para que el rumor se constituya muchas veces en un "creible" modelo de comunicación. Este hecho considerado natural en los tiempos de la dictadura ha continuado en tiempos democráticos diseminando dudas y proyectando conos de incredulidad ciudadana.

La nueva ley de radio y comunicación debe tender a amplificar en medida extrema las posibilidades del ejercicio de la palabra y las garantías de su difusión. Los proyectos actuales no sólo temen a la palabra sino que se procuran esconderlas y limitarlas con argumentos perimidos y hasta medievales. En los proyectos actuales hay temor a los nuevos canales de comunicación (facsímiles, modems etc). Procura que cada tenedor de estos populares medios de transmisión se reporte al ente regulador para que las condiciones de transmisión telefónicas puedan adecuarse a las exigencias técnicas de los aparatos. La verdadera intención pasa por el control del contenido y, el claro deseo de individualizar a sus propietarios. La nueva constitución debe garantizar el amplio ejercicio de las libertades de expresión y de prensa sin ninguna limitación mayor que la responsabilidad de quien lo emite. Dar la completa posibilidad a que un poder judicial interprete y amplifique sus sentidos a través de los años. La ley es un instrumento poderoso de garantías pero ella sólo puede ser útil con tribunales independientes y con claridad en su redacción. Mientras la tendencia sea promulgar leyes como pasatiempo jurídico ella no solo confundirá sino que terminará produciendo un completo descreimiento hacia ellas.

Las leyes paraguayas hasta la fecha han sido incapaces de entender la comunicación como un patrimonio social. Detrás de la comunicación se han visto fantasmas y justificado represiones.

Dentro de este esquema de inseguridades y temores legales, la propiedad de los medios de comunicación audiovisual han sido otorgados por norma a quienes no iban a desafiar sus límites y a aquellos que se conformarían en convertir radio o televisión en un negocio mas. El contenido de muchos de ellos demuestra cuán efectiva ha sido esa política de restricciones. Al existir temor a lo comunicable, los propietarios de medios han procurado que el entretenimiento sustituya a cualquier otro formato que genere complicaciones. La radio y la televisión durante gran parte de la dictadura anterior eran perfectos modelos de escapismo y de falta de compromiso. Los propietarios de medios se dividieron entre aquellos que teniendo otros negocios encontraron en la radio o la televisión una forma de prolongación de de ellos o un modo barato de transmisión publicitaria de sus otras empresas. En el otro extremo, los demás propietarios se debatían entre una adyecta complicidad con el gobierno a cambio de excepciones de

pago a muchos de los servicios. La propiedad de los medios no ha sido mas que una prolongación del obscurantismo sobre la comunicación en general.

Con estas características, la publicidad el sostenedor comercial de los medios, se canaliza preferentemente hacia el deporte y otras formas de diversión y entretenimiento. La falta de una competencia de calidad entre los medios produjo al mismo tiempo un descenso de la creatividad. La publicidad a falta de opciones se convirtió en un agente cautivo que debía colocarse en cualquier medio. La clase empresarial nacida y desarrollada en condiciones económicas distorsionadas no fué capaz de exigir de los medios mayores demandas de calidad incluso para sus propios programas de entretenimiento. Esta forma de comunicación inundó los medios, especialmente los audiovisuales y produjo lo que Armand Mattelart (1.981) calificó como que " la cultura de masa se define esencialmente por ser una cultura del ocio..La cultura mercantil del ocio ha erigido la ley del sensacionalismo en ley de transmisión del mensaje masivo, cualquiera fuera su naturaleza específica". Por lo general la demanda se canaliza así hacia la compra de programas extranjeros con la consiguiente legitimación de la mediocridad profesional, la falta de opciones a nivel local y el relacionamiento del concepto comunicación a la idea evasiva.

Muchas de estas características se han repetido en la prensa escrita. Ciertamente no existe una ley del alcance de los medios radiales y televisivos. Sin embargo, las limitantes a nivel legal se han implementado a través de los artículos de la constitución aplicados sin discriminación a todos. Con todo, las características políticas, sociales y económicas de la época también produjo casi los mismos efectos que en radio y televisión. El gobierno de la dictadura tuvo un mayor celo en el control de la palabra escrita a pesar de su limitada circulación. El hecho que la dictadura se reflejara en palabras escritas llevó a la clausura de medios impresos por centenares. Un dato claro lo da el hecho que la detención de periodistas ha sido mucho mayor entre los trabajadores de prensa escrita que las de cualquier otro medio.

La profesión del periodista también ha sufrido las limitantes legales, económicas y políticas. El ejercicio de la tarea de comunicador en radio y televisión se encuentra constreñido a quienes hayan estudiado en la escuela que concede el diploma correspondiente. La limitación legal sigue existiendo. Ciertamente su cumplimiento no es tal.

Las escuelas de comunicación tampoco han podido generar una nueva mentalidad periodística. Limitantes de orden económico, curricular y de falta de instructores han concluido en la sustentación del empirismo práctico sobre la vivencia académica. Esta esterilidad científica produjo una comunicación descontextualizada de la realidad y, por sobre todo incapaz de comprender nuevas demandas y angustias de información.

Las asociaciones profesionales han sufrido persecuciones. La falta de un reconocimiento legal hizo que todas las energías se canalizaran hacia dicha lucha, marginando las áreas de especialización o formación profesional que las universidades y escuelas en sus carencias apuntadas no habían podido otorgar. Por lo general, un mercado poco demandante terminó por darle el golpe de gracia a una profesión a mitad de camino entre la bohemia y al martirio.

Es justo reconocerlo que dentro de estas características generales, la prensa ha luchado en condiciones desiguales contra un gobierno que lo controlaba todo. Procuró hacerlo con la palabra como contra cualquier otra dictadura, pero a falta de una oficina de censura el gobierno de Stroessner hizo que ella legalmente se disfrazara de leyes

burdas y, que pasara a la acción a través de clausuras, detenciones y ataques contra los edificios de empresas periodísticas.

Las características del mercado, que en sociedades capitalistas se encarga de alentar o acabar con los productos, no han jugado sin embargo un rol activo en el país. La desconfianza hacia los propietarios de medios, la falta de opciones, los costos, los niveles de alfabetismo, dificultades de distribución .. fueron entre otros los argumentos que se esgrimen a la hora de explicar una apatía ciudadana hacia la prensa que en estos tiempos alcanza niveles preocupantes.

No existe en el Paraguay una conciencia ciudadana del valor de la prensa. Ella ha sido ejercida por un pequeño grupo incapaz de alentar fórmulas de participación que no sea a través de concursos. Las adhesiones por lo tanto duraban el tiempo que se ofrecían los premios. Una vez acabado se compraba otro periódico o se cambiada de dial en las búsqueda de otros concursos. La sociedad periodística paraguaya necesita arrimar fórmulas que la proyecten hacia la comunidad para ganar su credibilidad, para motivar su participación y para animarse a participar de una sociedad nueva. Alentando los viejos modelos de adhesión, la comunidad no será mas que un mercado de premios cuya cantidad será mayor o menor en la medida proporcional de la recompensa

Se necesita una mejor administración de la palabra. El concepto de propiedad sobre el que ha insistido la ley para darle valor jurídico al estado ha probado ser completamente ineficiente. La reforma legal se impone sobre la base de una visión amplificada de la comunicación. Es necesario que el estado defina la forma de participación en la propiedad de los medios audiovisuales, garantizando las posibilidades de acceder a ellos al mas diverso y representativo grupo social. La adjudicación de las licencias de propiedad deben hacerse con mayor transparencia y con leyes conocidas por todos. Mientras la propiedad siga unida a factores extraños a la capacidad, representación y demandas reales de sectores y regiones, la comunicación audiovisual no tendrá el impacto que una sociedad en desarrollo reclama.

La modernidad no es sólo la propiedad de una herramienta sofisticada, es por sobre todo el ejercicio libre y garantido de la palabra. La comunicación no debe ser temida. Sólo ella garantiza que los problemas sociales afloren y, que en su solución todos se hagan solidarios. La ley es una garantía de la comunidad. Ella no podrá solidificarse y materializarse mientras se le despoje del valor integrador y difusor que tiene la comunicación. No habrá democracia mientras no exista una comunidad que se comunique.

El desarrollo de cualquier comunidad está íntimamente ligado a la idea de comunicación. John Dewey (1915) lo decía mas claramente: "La sociedad no solo continua existiendo por transmisión o por comunicación, sería correcto decir que ella existe en transmisión, en comunicación. Hay algo mas que una relación verbal entre las palabras común, comunidad y comunicación. Los hombres viven en una comunidad, en virtud de las cosas que tienen en común; y la comunicación es la manera en que todos llegan a poseer cosas en común". El estado no es el propietario de la palabra apenas su administrador legal. La palabra es una propiedad de todos. Y, en su ejercicio y claridad deben intervenir todos.Mientras ella quede recluida en obsoletos modelos legales y en obscuros manejos comunicacionales, no existirá una comunidad en democracia y, con el tiempo estas mismas circunstancias producirán el despecho y descreimiento ciudadano hacia los medios y sus administradores. Necesitamos de leyes que no teman a la comunicación. Hay que reformular la adjudicación de las licencias de propiedad. Evitar

los grupos que tiendan al monopolio de la palabra. Garantizar a la mayor cantidad de los ciudadanos la posibilidad de poseer medios de comunicación y que no haya temor en su ejercicio. La clase empresarial debe renovarse para hacer del capital una herramienta de desarrollo y no de soporte a la mediocridad y el escapismo. Una nueva visión comercial de los medios se impone. Las escuelas de comunicación necesitan hoy enseñar a sus alumnos lecciones que cualifiquen el ejercicio de la profesión. Las asociaciones de profesionales precisan multiplicarse y ser además de un canal de reclamaciones gremiales, un poderoso instrumento de actualización profesional. Es imperioso que estado, propietarios, comerciantes, periodistas y universidades trabajen juntos para administrar la palabra. Y, no hacer de ella la posesión egoísta de un grupo en desmedro de otro.

La democracia demanda una excelencia informativa. Mientras ella no exista el rumor será la herramienta para desorientar irresponsablemente los anhelos ciudadanos. Se necesita dotar a la palabra de un elemento que la legitima y la vuelve poderoso instrumento de cohesión: la responsabilidad.

Transparencia, claridad, activismo judicial libre y por sobre todo sentido amplificador de la comunicación deberán ser elementos incluidos en cualquier legislación futura que comprenda las libertades de expresión y de prensa. La ley ciertamente es sólo una herramienta pero hasta ahora estuvo al servicio del temor de comunicar, es tiempo de convertirla en garantía de participación para todos.

DE LA PALABRA A LOS HECHOS

Después de los cambios políticos de febrero del '89, la palabra ganó la calle, inundó los medios de comunicación y las instituciones democráticas. Tantos años contenidos explosionaron con un vigor y una fuerza inusuales. La palabra,herramienta de participación democrática, fué durante la dictadura, no sólo perseguida sino también orientada en un sentido que conviniera a los intereses del sistema. Los cambios políticos abrieron la posibilidad que las libertades de expresión y de prensa se convirtieran en herramientas para diseñar un nuevo modelo de país. A pesar del caos y la cacofonía inicial, la ausencia de la palabra orientada hacia al disenso y la crítica por tanto tiempo, probó cuánto daño un gobierno autocráticamente monocorde puede causar a un pueblo Los deseos de preguntar y saber se convirtieron en largas explicaciones de ignorancia y de justificativos. Existía una reverencia hacia ir directamente a los hechos y reclamar claridad de ellos. No era seguro y, no sigue siéndolo para muchos el cuestionar o simplemente preguntar algo en términos directos. No parece sólo un rasgo de reserva cultural sino una forma de protección del propio lenguaje. Pareciera una tendencia a hacer que lo que se quiere decir sea lo mas ambiguo, prolongado y extraño posible de forma que cuando sea atacado o rebatido, las puertas de escape sean tantas como las ideas contenidas en las frases.

Tenemos dificultades en la presentación de las ideas. Y, aún mas carecemos de la claridad para explicar lo que nos rodea de la forma mas sencilla posible. Como decía Richard Saul Wurman (1990) en su libro "Information Anxiety": ".. sufrimos la ansiedad de transformar información en acción. Leemos sin comprender, vemos sin percibir y escuchamos sin oir", afirma este autor. Hay lo que podríamos denominar una polución informativa.Si en las sociedades desarrolladas las causas se deben a la gran cantidad

de información clasificada sin tiempo para digerirlas, en el caso nuestro las dificultades son de encontrar claridad en la presentación de las ideas existentes.

Algunos analistas de los procesos de transición sostienen que los años de dictadura obligan a quienes se quedan a enfrentar el sistema desde adentro a un gran cuidado en el discurso . Por lo general, habría que desarrollar capacidades de lecturas entrelíneas para comprender dónde está la crítica o dónde está la cuestión. Los paises dictatoriales con oficinas de censura han sido más exitosos en su transformación periodística, ya que los originales éscritos eran simplemente tirados al cesto de basura o mutilados. Pero el periodista en ambos casos había escrito lo que pensaba. En el Paraguay la autocensura produjo efectos aún más nocivos que la propia censura. El no conocer los límites de lo que debería escribirse o hasta donde se podría hacerlo hizo que la crónica se transformara en un género periodístico lleno de frases hechas y de imágenes difusas. El discurso en transición por lo tanto ha sido mas complejo de entenderlo y lograr el paso hacia la claridad en menor tiempo que el que se dio en los paises dictatoriales con censura oficial establecida.

Lo que la sociedad anhela es que la información sugiera significados y no simplemente cifras, datos o hechos. Por lo general existe una notable confusión dentro de las escuelas de periodismo e incluso dentro del propio ámbito de la comunicación en entender este hecho simple. Se confunde la información en contexto o la simple ordenación para entenderlo, como una traición hacia la objetividad tomado como sacrosanto valor en el periodismo local. Cualquiera que haya escuchado este término habrá repetido miles de veces que el periodismo debe ser objetivo no percibiendo que el objeto no es otra cosa que una visión subjetiva de quien lo percibe y lo transmite. Tendrá tantos matices o diferencias dependiendo del grado de conocimiento personal del objeto en sus diferentes niveles de experimentación.

El gran volumen de información por lo general no significa un mayor grado de acción. Una información sin significado se convierte en un alimento que ni engorda ni sacia el hambre.

La palabra información sugiere en su propia término el poner en forma datos, hechos, circunstancias y efectos. La preocupación mayor para gobiernos y empresas no es sólo ya el acceder a los datos sino en darle un significado. Es bastante usual encontrarse con personas que afirman luego de una larga y variada conversación sobre un tema decir que entienden menos que antes de la iniciación de la charla. No se está trabajando para que la información produzca hábitos de comprensión incluso de ideas simples.

La educación formal puede ser responsable de alguna forma de estos hechos pero lo son aún mas los medios que no han logrado adecuar un nuevo lenguaje a las demandas de conocimientos. Gran volumen de hechos no significan mejor conocimiento. Y, peor aún genera en muchos de quienes escuchan radio, ven televisión o leen un diario una sensación de impotencia y ansiedad. La falta de información puesta en contexto, la incapacidad de los comunicadores de orientar la información y muchas veces la confusión en que cae el propio informante al no tener elementos que sustenten el hecho comunicado, vuelven la noticia muy difícil de comprender. El sensacionalismo en la mayoría de los casos sustituye al análisis serio y, la agresividad personal es la forma en que se vehiculizan hechos que al final por dichos motivos terminan convirtiéndose en anecdóticos. El no saber que hacer con tanta confusión es lo que produce en muchos

desaliento, apatía y ansiedad. Sobre este último punto Frieda Fromm Reichamann en su libro "Psychiatric aspects of Anxiety", afirma que:

" la menos placentera y al mismo tiempo mas universal experiencia con la excepción de la soledad, es la ansiedad. Ella como la conocemos se presenta en diferentes formas. Subjetivamente puede ser experimentada como la menos placentera manera de interferencia con el proceso de pensamiento y de concentración, como una cuestión difusa, vaga y generalmente como un sentimiento de incomodidad asociado a la incertidumbre y frustración. La ansiedad es el resultado de una sobre estimulación que no puede descargarse en la acción". (Fromm Reichamann, 1990 p. 44)

Una persona que desea estar informada puede escuchar 10 o más intervenciones telefónicas en una radio pero puede terminar sin entender casi nada. Pasa algo similar con la palabra escrita. Los artículos de fondo, comentarios o editoriales constituyen por lo general los segmentos menos leidos a causa de su presentación o para muchos, simple cantidad de letras!.

LA NECESARIA RENOVACION DEL DISCURSO

La búsqueda de un nuevo discurso en la comunicación es uno de los grandes desafíos de la transición. Se demanda de los políticos o comunicadores ideas, pero no se informa para producirlas. Por lo general el debate se hace sobre agravios. La agenda de los políticos es sobrevivir a estos debates y no proyectarse sobre ellos. Lo que la prensa difunde no es mas que el resultado de dicho debate y, por lo general es cómplice en el hecho al difundirlos en forma indiscriminada y fuera del contexto en que dichos agravios han sido emitidos. El gran protagonista de este tiempo de comunicación es aún el pasado. Las instituciones judiciales no han podido saldar las cuentas con el ayer y el futuro está por lo tanto fuera de cualquier imaginación.

No existe una experiencia de comunicación que profundice la necesidad de encontrar el perfil del país que se ambiciona. Las fuerzas políticas se dividen entre quienes desean enterrar el pasado y los que procuran justificarse con el ayer. La comunicación no escapa de este debate político. Muy por el contrario ella se nutre de él.

Mientras no exista un discurso que estimule el conocimiento, que profundice los hechos, que contextualice emisores y emisión no habrá comunicación.

Por lo general dos años es un buen tiempo para usar la palabra en un ámbito mayor que el simplemente declamativo. La acción debe corresponderse con el proyecto de un nuevo país. Los peligros que se presentan si no se llega a este fin es que la abundancia de la palabra no sólo provocará ansiedad sino estimulará la incapacidad ciudadana responsabilizando del mismo a las instituciones civiles. La incapacidad práctica de transformar palabras en hechos aparte de generar ansiedad produce en muchos la nostalgia de volver a los tiempos pasados donde una sola voz, la del autócrata, hacía que las cosas funcionaran, se hicieran en una palabra se transformaran en hechos. La discusiones en el congreso o en cualquier otro nivel deliberativo produce en gran parte de la población la sensación de esterilidad que alienta a algunos a mirar hacia atrás con nostalgia los tiempos de la dictadura. Contra esta nostalgia opresora, la palabra debe estimular la imaginación de quienes la difunden. Si ella continua su deterioro será muy difícil evitar que la vuelvan de nuevo prisionera.

ALTERNATIVAS PARA LA PALABRA

Con estos hechos y argumentos huelga afirmar que no todo está perdido. Y, que aún mas, las posibilidades de revertir el proceso están a mano. Sobre las limitantes legales corresponde a los congresistas y constituyentes la misión de rectificar. Sería oportuno tocar hacia el final de este trabajo cómo los demás agentes de la comunicación pueden cooperar para evitar la "ansiedad informativa" o simplemente estimular la comunicación para que con ella la comunidad se solidifique y se proyecte la democracia.

La tecnología brinda posibilidades amplias. El desarrollo como decía Paul Lebret en su libro "Dinámica concreta del desarrollo",que esto último es "ser más" y no necesariamente "tener más", y este autor francés iba aún mas lejos al afirmar que el desarrollo debe emplear medios proporcionales a las finalidades elegidas. Decía Lebret:

"resulta ilusorio y peligroso proponerse y hacer esperar al pueblo unos objetivos que no se pueden alcanzar. Debe existir por sobre todo una correlación necesaria entre los objetivos fijados y las posibilidades de que se dispone y los medios con que se cuenta, igualmente debe existir una dependencia de los objetivos con respecto a la finalidad definitiva, la elevación de las personas y la instauración del bien común". Lebret, 1969. p. 139

La computadora o simplemente una grabadora pueden producir un poderoso cambio en los hábitos de comunicación. Ciertamente por el otro lado ningún efecto será tan poderoso si no se logra hacer de la conversación o la discusión parte una experiencia cotidiana. Tarea que abarca áreas familiares e instituciones sociales. Colin Cherry (1978) en su libro "On human Communication" habla que la conversación, la forma mas simple de comunicarse, genera vínculos notables, hay una simetría entre las partes, y los mensajes pasan de uno al otro, produciendo reacciones de estímulos y respuestas logrando al final reacciones concertadas, cooperativas y búsqueda del mismo objetivo.

Hay permanentemente un llamando a la concertación en el país pero casi siempre bajo las condiciones del proponente. El consenso es la forma mas elevada de la conversación. El surge como resultado del hábito de escuchar, rebatir e informarse. Por lo general se demanda en el desarrollo acciones concertadas pero ello no podrá ser posible sino se estimula previamente la conversación. En una experiencia con indígenas en el Ecuador se lograron sorprendentes transformaciones dentro de la comunidad sometida a los parámetros de la sociedad criolla, cuando se implantó una grabadora para captar pensamientos e ideas que luego eran discutidas semanalmente. Viejas fobias, resentimientos y dudas quedaron despejadas por un hábito que hoy se transformó en la posesión de una radio autogestionante por este mismo grupo indígena. Experiencias similares fueron implementadas en las minas bolivianas de Catavi y Siglo XX con notable suceso. En estos casos hubo una primera aproximación a la transmisión de ideas con una simple grabadora. Aquí cabe el pensamiento de Lebret de utilizar medios acordes a las posibilidades de manejo de las comunidades.

Este modelo de comunicación simple produjo el fortalecimiento de las comunidades mencionadas y una gran confianza en la comunidad para enfrentar otros desafíos. Estos grupos no sólo reproducjeron voces e ideas sino que ganaron confianza en su capacidad de gestión como comunidad aumentando con ello su capacidad de negociación.

La computadora capaz de editar desde gacetillas hasta periódicos completos es otra alternativa un poco más costosa pero no menos efectiva. Aquí se gana en la

presentación de las ideas lo que conlleva una posibilidad mayor de comprensión de cifras y datos. La diversidad de opciones de una computadora conjuntamente con el ahorro de personal puede tener un impacto multiplicador a muy corto plazo. Canales de cables ya instalados en el interior son otras opciones.

La tarea de devolver confianza a comunidades pequeñas o de mayor complejidad es una tarea que fortalecerá la democracia y diversificará los canales de comunicación. Estos canales alternativos pueden ser valiosos instrumentos para vehiculizar información, debate o testimonio.

Se exige en esta tarea de participación comunitaria un modelo asociado. Donde cada uno dentro de la sociedad entienda que su participación garantiza la prolongación de la experiencia y el éxito a largo plazo. La dependencia completa de asistencias externas en forma de asesorías constantes o de carácter financiero han probado ser incapaces de generar capacidad entre los miembros de cualquier comunidad.

Arthur Lewis en su libro "The Theory of Economic Growth" plantea el problema de la autopropulsividad desde la siguiente óptica cuando afirma que:

"...el crecimiento es acumulativo en el sentido que una vez iniciado, las creencias y las instituciones se modelan inevitablemente de un modo tal que favorece la continuación del crecimiento o bien es autofrenante en el sentido dialéctico de que nuevas creencias e instituciones se crean para resistir el crecimiento o retrasarlo progresivamente. Se exige por lo tanto que cualquier proyecto de desarrollo tenga autopropulsividad en su estructura orgánica y, por lo tanto asociativa. Entiéndase por ello la complementariedad y la coordinación de funciones en todos los escalones del ejercicio del poder y como la entrada en juego de cooperantes que no se contentan con ejecutar servilmente, sino que son también capaces de crear". Lewis, 1955 p. 34

Redondeando esta idea y fortaleciéndolos con los ejemplos dados anteriormente y la cita referenciada, es muy importante la creación de un entusiasmo, reemplazado lentamente por la convicción.

Diversidad de medios, capacidad de autogestión, leyes que garanticen y amplien la libertad de información y de prensa deben ser acompañados de un permanente debate sobre la prensa y, hasta diría más por un aprendizaje escolar de como leer, entender y hacer la prensa. Una nueva mentalidad producirá cambios mas notables que aquellos que se puedan esperar únicamente de los propietarios o de las leyes. Una mayor reclamación de protagonismo conjuntamente con un fácil acceso a los medios devolverá a la comunidad el valor de la palabra haciendo que ella sea un elemento indisoluble de participación que no se transfiere ni se lo quita con tanta facilidad.

La libertad es una cuestión de opciones. Y, la prensa es quien muchas veces oferta las opciones. Aquel que desarrolle aptitudes de comprensión de este hecho y, fuerce la incorporación de nuevas formulas de comunicación, habrá aportado su valiosa contribución a la libertad.

Hay que proyectar la importancia de que ningún proyecto de desarrollo podrá ser ejecutado sino existe una convicción ejercitada a través del diálogo y dispersada a través de los medios de comunicación. Si los canales habituales no lo entienden, a pesar de hechos claros que lo fuerzen, hoy la tecnología brinda opciones y nuevas alternativas. Hay que desarrollarlas por etapas para evitar que el primer optimismo acabe con la búsqueda de la convicción.

Las dificultades de este proyecto de desarrollo que tienda a la formulación de un

nuevo lenguaje de comunicación son variadas. En los párrafos iniciales desmenuzábamos algunas de las características de la comunicación local, muchas de ellas todavía siguen. Habría que implementar los cambios en ambos sentidos. Pero preferentemente desde abajo para arriba. No se podrán comprender muchas de las reformas que se pretendan realizar desde arriba si no existe una convicción clara de su sentido y valor en la gran masa poblacional del país.

La comunicación debe ser una experiencia cotidiana de todos. La proliferación de canales de comunicación volverá popular la necesidad de transmitir ideas y confrontarlas. El comerciante comprenderá a corto plazo la rentabilidad de sostener estas voces locales, barriales o comunales porque es ahí donde él encuentra su mercado. El grado de abandono de estos modelos de comunicación escritos son claros cuando uno observa la cantidad de periódicos que se editan en el país, el consumo anual de papel y la cantidad de imprentas en la República. Los porcentajes del Paraguay son casi similares a las de las naciones más subdesarrolladas del mundo.

Hay que construir el hábito de comunicarnos. De una forma representativa y responsable.

La reforma de las emisoras del interior también es una necesidad. Nuevos formatos de programas mas adecuados a los fines y objetivos apuntados en este trabajo harán que los niveles de adhesión sean mayores y, no limitados a la motivación que originan los concursos y sus premios. Hace falta en este punto una completa revisión de la política de adjudicación de licencias. Aparte de la injusta ley que lo rige, las violaciones de nuevo, a dichas injusticias no han tenido una dirección positiva. Necesita reglamentarse la tenencia de medios de comunicación al servicio de la difusión religiosa. La capacidad financiera de muchas sectas con fuerte apoyo económico exterior, puede parcializar y confundir aún más a quienes escuchan sus programas. Programas de asistencia, seminarios talleres, extensión universitaria, pasantías de estudiantes de comunicación de la capital y becas para los profesionales del interior pueden servir notablemente para la cualificación informativa.

Se necesita alentar modelos de comunicación alternativos. Pero también se necesita reformular la política de las adjudicación de licencias de radios y canales de televisión. Las posibilidades de estos últimos medios acortarían en grado sumo la implementación de proyectos de desarrollo.

Un lenguaje claro y entendible sólo será posible en la diversidad. Las experiencias del pasado han sido muy claras.Hay que aprender de los errores anteriores para evitar repetirlos. Hay que ordenar la abundancia informativa. Demasiados hechos sin dirección pueden significar falta absoluta de comunicación. Hay que cualificar el discurso asociando a dicho proyecto a instituciones interesadas en que un mejor nivel de comunicación asegure a todos el disfrute de un sistema mas justo. El futuro de las instituciones civiles depende de ello.

La recuperación de la voz ha sido la primera etapa, ahora sólo cabe mejorar el contenido regulando el volumen y amplificando las opciones de comunicación. Ellas son las garantías del fortalecimiento de la comunidad y, serán las causas de una auténtica democracia.

CONCLUSION

Dicen que para sustituir algo no es indispensable señalar sus defectos. Es mejor ponderar, con habilidad e insistencia, las ventajas de lo nuevo que se propone. Y, aquí la renovación pasa por revisar el marco legal que sirve de soporte a la comunicación. Debatir convenientemente leyes que pueden significar simplemente el continuismo de un modelo represivo y excluyente. La posesión de los medios masivos y su régimen de licencias para los audiovisuales necesita ser revisado. La tendencia al monopolio resulta cada vez mas claro.

Nuestras instituciones gremiales, corporativas y académicas deben trabajar juntas para la elevación del nivel de calidad de quienes informan. Planes académicos adecuados a las demandas del país deben ser implementados. Y, una relación mas dinámica entre propietarios de medios, periodistas y escuelas de comunicación que hagan de la prensa un poderoso sustento de esta transición.

Hay que hacer de la comunicación una experiencia cotidiana. Que forma parte de la vida de cada individuo. Que cada habitante sepa y valore la importancia de ella y, que cuando cualquiera intente escamotearla, su defensa sea vigorosa. La comunicación necesita ser revitalizada en el interior del país. Los niveles de relacionamiento político son una curiosa muestra de verticalidad que subsiste ante la ignorancia de no saber como usar los medios existentes y, de desconocer alternativas.

No habrá desarrollo sin democracia y sin comunicación. Como tampoco podremos crear las condiciones para que exista mientras nuestro lenguaje no sea adecuado a lo que la sociedad desea para transformar lo existente. Un nuevo lenguaje informativo implica todo lo apuntado mas arriba. Y, las formas de establecer un nuevo relacionamiento pasan por la potenciación y corrección de las estructuras vigentes y, la constante creadora de trabajar con fórmulas alternativas.

Sólo con estos elementos se podrá eliminar el curanderismo periodístico con toda su carga de mitos sugerentes. Si se lo quiere transformar a algo mas racional y científico también el acceso a los medios necesita ser revisado, la cualificación de los comunicadores incentivada y la legislación adecuada a los cambios deseados. Sólo así podremos lograr un desarrollo participado. Sólo así podremos lograr cohesionar nuestra comunidad para finalmente ser democráticos.-

BIBLIOGRAFIA

CHERRY, Colin. ON HUMAN COMNUNICATION: A Review. A Survey & A criticism, 3rd.Edit (Cambridge, MA:The MIT Press, 1978.

LEBRET, Luis Joseph. DINAMICA CONCRETA DEL DESARROLLO. Herder, Barcelona. 2a. Edición. 1969.

LEWIS, Arthur. THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Richard Irvin. Homewood-Illinois. 1955.

WURMAN, Richard Saul. INFORMATION ANXIETY. Bantam Books. New York. September 1990

FROMM REICHMANN, Frieda. "Psychiatric Aspects of Anxiety". cit. en Wurman p. 44. Batam Books. New York 1990

DEWEY, John : DEMOCRACY AND EDUCATION. Macmillan Co. New York. 1915. p. 108

MATTELART, Armand: "Tecnología modernas de comunicación y nuevas facetas del imperialismo cultural" en COMUNICACION Y CAMBIO SOCIAL. Editorial Andina. Quito. 1981 p. 123

CHERRY, Colin. ON HUMAN COMNUNICATION: A Review. A Survey & A criticism, 3rd.Edit (Cambridge, MA:The MIT Press, 1978.

LEBRET, Luis Joseph. DINAMICA CONCRETA DEL DESARROLLO. Herder, Barcelona. 2a. Edición. 1969.

LEWIS, Arthur. THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Richard Irvin. Homewood-Illinois. 1955.

WURMAN, Richard Saul. INFORMATION ANXIETY. Bantam Books. New York. September 1990

FROMM REICHMANN, Frieda. "Psychiatric Aspects of Anxiety". cit. en Wurman p. 44. Batam Books. New York 1990

DEWEY, John : DEMOCRACY AND EDUCATION. Macmillan Co. New York. 1915. p. 108

MATTELART, Armand: "Tecnología modernas de comunicación y nuevasfacetas del imperialismo cultural" en COMUNICACION Y CAMBIO SOCIAL. Editorial Andina. Quito. 1981 p. 123

Desarrollo, Advenimiento Democrático y Alternativas en Salud Mental.

Genaro Riera - Ramón Corvalán
ATYHA. Centro de Alternativas en Salud Mental.

1. REDUCCION Y EXCLUSION DE LA SUBJETIVIDAD: APROXIMACION A LA SITUACION DE LA SALUD MENTAL EN EL PARAGUAY.

La consolidación del modelo de desarrollo(1) aplicado en nuestro país, fundamentalmente en las dos décadas anteriores, se constituyó en un proceso que sistemática e ininterrumpidamente potenció en grandes sectores de población las fragilidades subjetivas. Esto supone que dicho modelo se apoyó en una significativa reducción de lo social que al parcializar lo humano, excluyó las problemáticas ligadas al campo de la salud mental.

Esta proposición es posible desglosarla distinguiendo aspectos más particulares al interior del campo de la salud mental.

Así podría señalarse que la operación de reducción y exclusión de las problemáticas de la salud mental efectuada para el despliegue de un modelo de desarrollo implementado en nuestro país, produjo fracturas a nivel de cinco elementos relativamente autónomos entre si: poblaciones de riesgo históricamente configuradas, disciplinas productoras de dispositivos sociales de respuesta a estas poblaciones, saberes que apuntan a inteligir el daño mental, prácticas terapéuticas e instituciones (Galende, 1990: p. 79 y ss.).

Esta afirmación posee el carácter de una articulación teórica porque el trabajo de asociar salud mental y modelo de desarrollo no posee en nuestro país lo que podría denominarse tradición académica. En otros términos, dicha tarea se constituye en una práctica social aun postergada.

Al mismo tiempo, las informaciones vinculadas a los efectos del mencionado modelo de desarrollo abarcan solo algunos aspectos, quedando interesantes áreas aún sin tematizarse como referentes de análisis.

A modo de ejemplo podría mencionarse un señalamiento efectuado acerca de "restricciones importantes" para la comprensión de ciertas dimensiones de nuestra realidad. El señalamiento se refiere a que "existe en el país una marcada ausencia de trabajos previos que vinculen la acción cultural del Estado y de otros actores hegemónicos con la demanda o el impacto que estas acciones ejercen sobre los sectores sociales subordinados...En lo que concierne particularmente a las transformaciones ocurridas en las interacciones cotidianas y reproducción de la vida cotidiana por efecto del proceso de modernización y la crisis, la disponibilidad de trabajos es aún menor.." (Palau et.al., 1989: p. 291).

A pesar de estas restricciones, los trabajos disponibles, obviando la dispersión, pueden ofrecer un panorama inicial de acercamiento a los efectos del modelo de desarrollo en el campo de la salud mental en Paraguay. Esto es, la bibliografía disponible virtualmente permitiría destacar que los espacios de subjetivación humana -contextos de interés particular para la salud mental en tanto disciplina- (familia, trabajo, comunidad, organizaciones sociales, políticas, instituciones) experimentaron significativas fracturas como efectos de la aplicación de un modelo de desarrollo.

Al respecto, se apunta en un esbozo preliminar sobre participación campesina y desarrollo rural que "lo que se pudo constatar en efecto, es que el "desarrollo" proclamado en las dos ultimas décadas produjo una gran masa de excluidos, acrecentando la brecha entre los ciudadanos de la modernidad y los no ciudadanos" (Palau, 1990: p. 2). De esto el autor derivaba lo siguiente: "Desarrollo, inclusión, ciudadanía, participación, son conceptos y prácticas sociales que se enfrentan a antagonistas bastantes reacios a la negociación.." (Palau, 1990: p. 2).

Por tanto, en que términos podría aproximarse un esbozo de diagnóstico acerca de la probable situación actual del sistema de la salud mental en Paraguay?.

Para intentar un avance preliminar a lo formulado en la pregunta, es posible apelar a algunos de los elementos que configuran el sistema de la salud mental. Este recurso permitirá organizar la información disponible.

1.1. POBLACIONES DE RIESGO HISTORICAMENTE CONFIGURADAS

Es indiscutible que el modelo de desarrollo aplicado en nuestro país tuvo a la represión como un soporte constitutivo. Una revisión de la bibliografía existente sobre la temática de la situación de los derechos humanos en las décadas abarcadas por el modelo de desarrollo mencionado, puede dar cuenta de la magnitud cuantitativa y cualitativa de la población afectada por la represión.

Esto implica que un amplio y variado sector de la población, además de múltiples espacios de subjetivación humana estuvieron sometidos durante mucho tiempo a una convivencia social permanentemente marcada por la amenaza vital, la desconfianza, la inseguridad y la soledad. En este clima, el desamparo, la sensación de vulnerabilidad e inermidad y la impotencia se constituyeron en las vivencias afectivas más cotidianas.

Coinciden los análisis en señalar que los "efectos psíquicos" provocados por el denominado "terror de Estado" podrían agruparse conforme a los siguientes ítems: el

silencio, la sospecha, la delación, el miedo y el pánico paralizantes, el quiebre de la solidaridad, perturbaciones en la identidad, censura y autocensura, supresión de la participación social, exacerbación de las enfermedades psicosociales (alcoholismo, drogadicción) (Guinsberg, 1987: p. 190).

Esta población constituye un sector cuyas fracturas aún no fueron evaluadas. Significa ello que la incidencia actual del daño se desconoce.

Los desarraigados configuran otra población de riesgo producida por el modelo de desarrollo. Sobre el punto se destaca que "la modernización agrícola implicó así un vaciamiento campesino relativo del campo, lo que equivale a afirmar que hubo una apropiación empresarial o semi-empresarial (famer) del mismo" (Palau, 1990: p. 16). Luego de discutir datos estadísticos, el mismo autor señala mas adelante: "Los datos sumariamente presentados indican, (i) una tendencia pronunciada al empobrecimiento campesino y en especial al desarraigo, o pérdida de la tierra por parte do las capas más pobres del mismo..." (Palau, 1990: p. 19).

Al interior de esta población aparecen otras problemáticas asociadas a la alteración de ciertas pautas de convivencia. Así, la crisis que afecta a esta población puede generar transformaciones en los lazos de parentezco, reaparición de estructuras familiares extensas para enfrentar la crisis y cambios en los roles que la mujer cumple en ellas.

El sector juvenil aparece también como un grupo afectado particularmente por el modelo de desarrollo. Las áreas de empleo, educación y participación emergen como criticas para los jovenes por la persistente postergación que las caracteriza. "La exclusión de los jovenes paraguayos ,ademas de la falta de trabajo, se agudiza por la baja instrucción y participación cívica, y por un sistema educativo opresor e inepto para la realidad nacional".(Sottoli y Jiménez,1990:p.3).

Por su parte, las comunidades indígenas conforman otro específico grupo afectado por los grandes proyectos de desarrollo. Es una constatación que tradicionalmente "...antes de la elaboración de tales proyectos, no se consulta, no se informa , no se incorpora a estas poblaciones, manteniéndose un carácter sigiloso y sin ninguna transparencia pública, a pesar de ocasionar graves efectos, que incluyen pérdidas de tierra, migraciones forzadas, desorganización social, deterioro de salud y desmotivación de vida" (CEDHU, 1989: p. 16).

Los grupos mencionados emergen apenas como muestras de un hecho: el modelo de desarrollo aplicado en nuestro país produjo la aparición de variados conjuntos humanos cuyas condiciones de vida resultaron fracturadas y que experimentan una perdida creciente de la capacidad de incidir sobre las circunstancias que les afectan.

1.2. LAS NUEVAS DEMANDAS Y SU PROCESAMIENTO.

Las nuevas problemáticas planteadas por estos conjuntos humanos no resultan comprensibles desde un dispositivo teórico- único y menos desde la referencia del esquematismo del clásico dispositivo psiquiátrico. Se introduce así la cuestión de la situación de las modalidades de procesamiento de las demandas derivadas de estos grupos.

En este aspecto, es pertinente destacar las importantes restricciones experimentadas en la formación de los recursos humanos asociados al campo de la salud mental en nuestro país.

Un estudio de seguimiento sobre egresados de la universidad paraguaya muestra la ubicación periférica y, en algunos casos, la ausencia de formación científica y/o metodologías conducentes a tareas de investigación en los curriculum de estudio, la ausencia de definición de los perfiles profesionales por parte de los Programas Académicos, escasa práctica durante el tiempo de formación y bajo porcentaje de egresados con estudio de post-grado, entre otros. (Serafini et.al., 1989: p. 182-183).

Para la cuestión del procesamiento de las nuevas problemáticas, estas constataciones pueden explicar los obstáculos que enfrentan en nuestro medio las disciplinas del campo "psi" para dar cuenta de las fracturas de la cotidianeidad de los conjuntos humanos mencionados en su vinculación con procesos sociales.

En este sentido, aun no se dispone de un trabajo sistemático de producción en la linea de articular saberes, teorías y prácticas en sus intersecciones con las cuestiones derivadas de la configuración de nuevas poblaciones de riesgo. Este déficit se traduce a su vez en la carencia de coordinaciones operativas de formas institucionales u organizacionales que mediaticen respuestas a las demandas.

Retomando la pregunta acerca de la probable situación actual del sistema de la salud mental en Paraguay, es posible distinguir dos cuestiones que enmarcarían una aproximación diagnóstica: a) El modelo de desarrollo hasta ahora aplicado en nuestro país, impactó diferenciadamente en distintos sectores produciendo una variedad de conjuntos humanos cuyas condiciones de vida resultaron significativamente alteradas. Por ello se aludió al principio de potenciamiento de las fragilidades subjetivas, b) El procesamiento de los efectos de este potenciamiento con el propósito de formular alternativas de reparación posee, al mismo tiempo, restricciones asociadas al desfasaje existente entre la formación de recursos humanos y las nuevas problemáticas que no resultan tematizadas al interior de dicho proceso de formación.

2. DESARROLLO, ADVENIMIENTO DEMOCRATICO Y ALTERNATIVAS EN SALUD MENTAL: PAUTAS MINIMAS DE ARTICULACION.

"La recuperación del tema de la subjetividad, así como el renacimiento de las indagaciones sobre la relación entre ética y política, han sido siempre una producción de las situaciones de crisis" (Portantiero, 1988: p. 171). La preocupación por la búsqueda de un modelo de desarrollo podría considerarse también en tales términos. Reflexionando sobre esta cuestión, Norbert Lechner señala que en América Latina " ninguna experiencia logra crearse mas allá de la retórica del momento, un horizonte de futuro...Hay proyecciones, pero no proyecto. No tienen " modelo de futuro", por lo cual tampoco tienen futuro como " modelo de desarrollo". En cuanto el desarrollo pierde perspectiva, se restringe a un presente recurrente, el futuro a su vez queda restringido a un "mas allá": el mesianismo es la otra cara del presente continuo" (Lechner, 1986: p. 25-26).

Pero la emergencia de la subjetividad como producción de la crisis -traducida por la aparición de nuevos sujetos portadores de nuevas identidades- no necesariamente supone la inclusión de la misma en la reformulación de los modelos de desarrollo. En otros términos, la subjetividad como dimensión problemática en su intersección con un modelo de desarrollo no suele aparecer en los debates acerca del futuro de nuestras sociedades. Los grandes temas de la coyuntura -deuda externa, crisis económica,

desempleo, procesos de consolidación democrática, entre otros- aparentemente disponen de mayor capacidad de atracción. De esta forma, las problemáticas ligadas al sistema de la salud mental tampoco suelen ubicarse en la agenda de discusiones, precisamente porque las mismas se conectan estrechamente con la aparición de los nuevos sujetos que intentan reintroducir la cuestión de la subjetividad. Se plantea así un punto crítico en el tema del desarrollo: dificultad para dar cuenta de la dimensión subjetiva de los problemas.

Al respecto, Galende apunta que "una disciplina como Salud Mental, que encuentra sus conocimientos en la doble vertiente de la sociología y la psicología (incluyo al psicoanálisis), se encuentra de inmediato con el problema de los limites: Lo social y lo psicológico justamente no se prestan con facilidad a la fragmentación, ya que recubren todos los aspectos de la vida humana" (Galende, 1990: p. 37).

Pero que sentido posee la intersección entre subjetividad y modelo de desarrollo? Por que se considera pertinente tematizar dicho cruce?. Intentando un avance de respuesta, podría destacarse que todo modelo de desarrollo parte y se sostiene en un esfuerzo por instituir un tipo de lazo social. Ello supone que un modelo de desarrollo se constituye también como un saber acerca de dicho lazo que precisara como estructura de sosten y de reproducción. Temporalmente debe señalarse que este lazo se ubica como una verdad previamente constituida que posteriormente deberá ser institucionalizada en los diversos espacios de subjetivación humana.

Este lazo social previo aparece traducido en los objetivos o en los propósitos de los modelos de desarrollo. A menudo se ha escuchado que nuestras sociedades precisan "incorporar la modernidad", "internalizar normas racionales", "incorporar criterios que permitan elaborar los conflictos entre el crecimiento y la equidad", "modificar la estructura de la tenencia de la tierra", "introducir reformas en el sistema educativo". Organizando la variedad de posibilidades que virtualmente podrían derivarse de estas intenciones, es posible ubicar a un lazo social particular cuyas características se supone coinciden con la posibilidad de desarrollarse. Por ello, Galende anota que "un análisis serio de lo social no puede hacerse por los principios jurídicos, por la organización política, o la retórica de los discursos ideológicos, sino por los lazos humanos reales que determina" (Galende, 1990: p. 52).

Por otro lado, la relación entre modelo de desarrollo en tanto saber y tipo de lazo social que se busca instituir siempre resulta problemática porque "todo saber tiene una imposibilidad" de perfección, no se constituye completo, sin resto" (Galende, 1990: p. 57). Esto se traduce en lo que podría denominarse principio de inadecuación entre el modelo de desarrollo y el lazo social que determina. Por tanto, un problema básico que el modelo de desarrollo deberá resolver alude a la búsqueda de desenlace a esta inadecuación. Es más, todo modelo de desarrollo se constituye como una posibilidad de dominar, actuar, sostener o denegar este principio de inadecuación. En términos de opciones se tendría en un polo modelos de desarrollo asociados a régimenes marcadamente autoritarios que apuntan a instituir un tipo de lazo social, apelando a múltiples recursos - particularmente violentos y en otro, diseños mas abiertos a las diversidades de lazos que desde lo social buscan ocupar espacios. Entre ambos diseño circularían a su vez respuestas vinculadas a las posiciones que deberían asumirse ante el resto que queda fuera del diseño:"...ya sea el desprecio (desprecio por el que no ha sacrificado en la misma medida), ya sea el proselitismo (que quiere decir "hagan como nosotros"), ya sea,

en fin, la persecución.." (Soler, 1988: p. 145).

Para el caso nuestro, localmente se señalo que el modelo de desarrollo aplicado significó el potenciamiento en diversos sectores de población de las fragilidades subjetivas.

Los conjuntos humanos resultaron excluidos de la órbita de las decisiones que les afectaban. Por ello resulta pertinente derivar un eje que permita tematizar la inclusión de la dimensión subjetiva en un modelo de desarrollo alternativo.

Este eje se refiere al problema de la participación, esto es, de lo que podría denominarse autogestión de las responsabilidades subjetivas.

Desde esta perspectiva, la producción de la salud mental implica instituir nuevas condiciones psicológicas que pasen por la posibilidad de que los conjuntos humanos accedan a la capacidad efectivamente operativa de producir decisiones sobre sus destinos. Ello significa que los grupos humanos progresivamente ocupen la posición de trabajar sus propias determinaciones a fin de articular demandas y buscar las formas de lazo social que les permita tornar real sus proyectos.

Este proceso se ubica en el sentido de destituir paulatinamente un modelo de desarrollo sostenido por un lazo social maestro, por otro donde el lazo social deberá ser producido y reinventado permanentemente por aquello enunciado en el principio de inadecuación. "La sociedad democrática moderna se aparece de hecho como esa sociedad donde el poder, la ley, el conocimiento son puestos a prueba de una indeterminación radical, sociedad que se ha vuelto teatro de una aventura incontrolable donde lo que se instituye no se establece nunca, donde lo conocido esta minado por lo desconocido, donde el presente revela ser innumerable, abarcando tiempos sociales múltiples que no se ajustan entre si a pesar de la simultaneidad, o bien nombrables en la mera ficción del futuro; una aventura tal que la búsqueda de identidad no se deshace de la experiencia de la división" (Lefort, 1990: p. 77).

Por tanto, la participación entendida como autogestión de las responsabilidades subjetivas no puede tomarse como la clave de resolución del principio de inadecuación. Pese a la diversidad de lazos, este principio insistirá en sus efectos.

Es un real inapresable, pero no se trata con la participación de impedir sus efectos. "Se trata solamente de generar condiciones para una potenciación mayor de las cualidades en que los vínculos humanos, sociales, pueden ser creativos, desarrollar inteligencia y bienestar" (Galende, 1990: p. 190). Lo que se busca es reconstruir y dinamizar ese cuerpo social fragmentado por un modelo de desarrollo montado sobre la denegación de dicha estructura de sosten. Roustang destaca precisamente que "el factor primordial es la pertenencia del cuerpo social individual al cuerpo social colectivo" (Roustang, 1989: p. 18) porque "cuando un ser toma una decisión, se mueve apoyándose en elementos venidos de ese cuerpo en el que se imprimieron todo su pasado individual y todos sus sueños inconscientes, es decir, todas las cadenas humanas de las que el no es mas que un eslabón" (Roustang, 1989: p. 1). Finalmente aclara que "dicho cuerpo no puede ser propiedad de nadie porque es la posibilidad que tiene todo individuo de encontrar su lugar" (Roustang, 1989: p. 20).

Esta posición de trabajar las determinaciones no resulta fácilmente sostenible. "Allí donde la pérdida de los fundamentos del orden político y del orden del mundo es sordamente experimentada, allí donde la institución de lo social hace surgir el sentido de una indeterminación última, el deseo de libertad conlleva la virtualidad de su inversión en deseo de servidumbre" (Lefort, 1990: p. 193). Esto es, siempre existirá la posibilidad

- y mas en los conjuntos humanos sometidos permanentemente a la precariedad socio-económica- de constituir a un Otro que reacondicione los indicadores de la certeza, transfiriendo en el la gestión de las demandas.

Es en este punto donde intersecciona las cuestiones vinculadas al desarrollo, a la producción de un orden democrático y de alternativas en salud mental: la persistencia de un vacio imposible de cubrir totalmente con un lazo en particular, a riesgo de apelar a un acto de violencia sobre la realidad.

Por consiguiente, el modelo de desarrollo que se propone coincide con la tarea de provocar la vida, es decir, en oposición al intento de instituir un lazo totalizante, se plantea que en los diversos espacios de subjetivación humana se impulsen los intereses expresivos de los distintos grupos y agentes, produciendo rearreglos institucionales que favorezcan esos intereses mediante el fortalecimiento de las condiciones básicas que hacen posible el juego democrático.

Esto exige la multiplicación de las posibilidades de participación efectiva en la comunidad. Así aparecerán como pertinentes tomar en cuenta aspectos tales como nivel y tipo de participación, frecuencia e intensidad de la participación, significación de la participación para el individuo y el grado de libertad para la participación (Contreras, 1985: p: 39). Esta tarea se torna central considerando las perspectivas de lo social actualmente. Precisamente, en un diagnóstico sobre las posibilidades de un nuevo orden estatal en Amórica Latina, los autores destacan que " un primer escenario socio-político a mediano plazo es de caos societal, donde uno de los rasgos principales es la desagregación extrema y anómica de conflictos y la desestructuración estatal" (Calderón y Dos Santos, 1990: p. 60).

3. DEL SIMULACRO, A LA SUMISION A UNA MULTIPLICIDAD DE RELACIONES

Toda la propuesta anterior se sostiene en la idea de que el desarrollo y la democracia no pueden obturar a los grupos humanos con el simple usufructo del derecho a participar, sino que fundamentalmente incorpora el concepto de posibilidad efectiva de incidir sobre las circunstancias mediante el par participación-decisión. Resulta importante esta distinción porque "esa Asunción explícita por parte de tan variadas formas de gobierno de jugar al espectáculo de la democracia, buscando por todos los medios evitar llevar a la práctica sus momentos mas críticos y revulsivos, alcanza en Latinoamérica, alturas y grados de sofisticación insospechados, no tanto en el discurso -aunque allí también se evidencia en particular a través de las diversas formas adoptadas por el pensamiento posibilista- cuanto, y sobremanera, en los usos y las prácticas cotidianas" (Piscitelli, 1988: p. 81).

En nuestro caso, la reproducción en múltiples instancias de lo social de lo que se conoce como sistema de prebendas y privilegios, promovió en amplios sectores el simulacro de la pertenencia. La precariedad de esta sujeción, o mejor de este lazo social se derivaba del hecho de que el sistema de prebendas y privilegios producía un vaciamiento de las subjetividades porque excluía el diálogo y la búsqueda de lazos alternativos.

Sobre el punto, se destaca que "uno de los requisitos para poder ingresar al sistema era el desarrollo de un pensamiento acrítico. El hecho de que, al ingresar al

sistema de prebendas y privilegios, se violaba el principio de la isonomía y se daba un consentimiento explícito o implícito al autoritarismo, uno, necesariamente, debida ir en contra de ciertos valores universalmente reconocidos como válidos" (Masi y Caballero, 1989: p. 107).

Por su parte, la propuesta de la autogestión de las responsabilidades subjetivas supone la promoción de la sujeción a una multiplicidad de relaciones. Esta multiplicidad es la que creará las condiciones psicológicas adecuadas para que los espacios de subjetivación humana se constituyan en lugares donde la libertad y la posibilidad de cambiar logren madurez efectiva. El simulacro de lazo reducido a un plano estrictamente utilitario -obtener prebendas y privilegios-, destituido por lazos que permitan la diferenciación desde la inclusión.

4. IDENTIFICANDO OBSTACULOS.

Es probable que el mayor volumen de obstáculos que dificulten la producción del modelo de desarrollo e[illegible]do anteriormente, pueda provenir de algunos actuales puntos críticos: la persiste[illegible]a del sistema de prebendas y privilegios, la tensión aún no resuelta en torno a la impunidad de responsables de crimenes y delitos político y económicos y el deterioro socio-económico de amplios conjuntos humanos.

La implicación de una serie de instituciones en torno a estos puntos críticos, posee la virtualidad de difundir incertidumbres acerca de las condiciones de posibilidad de un cambio del estilo de desarrollo. "Si no pudiéramos apoyarnos en una noción de tiempo como un proceso productivo que aborde el futuro como un posible presente y el presente venidero como un futuro actual, o sea, una posibilidad imaginada desde ya; si tampoco pudiéramos pensar ya la política como un proceso productivo que conserva o transforma determinado estado de cosas, entonces,...faltarían las condiciones para enfocar los desafíos del futuro de América Latina en el marco conceptual de los "estilos de desarrollo" (Lechner, 1986: p. 28).

Se debe señalar que el deterioro socio-económico ubica a los conjuntos humanos en situación de incertidumbre y desamparo. En este marco pueden potenciarse esquemas de dependencia que promuevan lazos en términos de clientelismo entre los grupos y quienes representan poder y/o autoridad. La persistencia del sistema de prebendas y privilegios se estaría apoyando, entre otras causas, de alguna manera en esta situación.

Por su parte, la cuestión de la impunidad afecta los cimientos simbólicos-culturales de la democracia e introduce la posibilidad de la repetición de los actos que permanecen impunes, invalidando la capacidad de los ciudadanos de hacer reconocer como derecho sus exigencias y opiniones acerca de lo legítimo e ilegítimo del orden existente. La confusión entre victimas y victimarios es otro efecto posible de la impunidad.

Al mismo tiempo, el sistema de prebendas y privilegios opera en el sentido de ahondar la fragmentación de lo social. "La misma lógica prebendaria incita a un relacionamiento Jefe-individuo o Jefe-grupo aislado, que intencionalmente obstaculiza la formación de actores sociales colectivos dispuestos a presionar/negociar desde una posición de independencia/autonomía" (Masi y Caballero, 1989: p. 109).

5. ESQUEMA MINIMO PARA UNA POLITICA DE ALTERNATIVAS EN SALUD MENTAL.

En función a lo anterior, es importante deslindar y contextualizar los alcances de la idea de alternativas en tanto operación posible de realizar. De los grupos de alternativas potenciales que podrían desarrollarse, particularmente en el espacio del sistema de la salud mental en Paraguay, es probable que la denominada alternativa antagónica específica pueda constituirse en una opción a utilizar como referencia. Esta alternativa se traduciría en nuestro caso en modelos que afecten aspectos de la práctica social dominante en el campo de la salud mental, rompiendo los criterios de organización político-académica, o modificando los sentidos de la relación entre demandas-técnicas-institución. También podrían modificarse las reglas de enunciación del discurso dominante en el sistema de la salud mental (Puiggros et.al., 1988: p. 30-32).

Al mismo tiempo, en el caso de la salud mental "hay que tener en cuenta un triple condicionamiento: a) el que impone las políticas generales del Estado para el bienestar general y lo que en la legislación se regula para los enfermos mentales; b) el que impone la organización de los sistemas médicos, en especial la Salud Pública, al cual deben coordinarse los objetivos y las acciones en Salud Mental; c) la estructura preexistente en Salud Mental, especialmente los profesionales "psi", ya que debe contarse con ellos, sus hábitos, sus conocimientos, su ideología sobre la enfermedad, sus criterios de práctica, etc. " (Galende, 1990: p. 212).

En el contexto de estas cuestiones es posible distinguir puntos de trabajo al interior del sistema de la Salud Mental en su intersección con la cuestión del desarrollo.

1. Pese a la complejidad actual del campo de la Salud Mental, se requiere delinear un horizonte de sentido que organice las estrategias y las políticas. Conceptos y prácticas como desarrollo, participación, inclusión, autonomía poseen significaciones que podrían actuar de contraseñas de reconocimiento y aglutinación de los recursos y/o actores afectados por el sistema de la Salud Mental.

2.Urge dar cuenta de las nuevas problemáticas surgidas en el espacio de la Salud Mental en su conexión con procesos sociales. Esto exigirá tematizar y analizar las intersecciones entre salud mental y recesión económica, vida cotidiana y degradación de condiciones de vida, salud mental y estudios epidemiológicos, vida cotidiana y emergentes procesos de socialización, entre otros.

3. Distinguir y efectuar prioridades en cuanto a conjuntos poblacionales que deberían abarcarse con acciones de Salud Mental. Un punto clave constituye aquí el procesamiento de las demandas y la producción de alternativas asistenciales que se apoyen en las especificidades culturales, económicas y sociales de los grupos.

4. Posterior a una evaluación de los profesionales ya actuantes, proponer alternativas de formación de recursos humanos en la línea definida en el punto 1. Fundamentalmente se enfatizará en la comprensión de las nuevas problemáticas derivadas de la aplicación de modelos de desarrollo.

5. Establecer un sistema de coordinación de recursos en función a los puntos anteriores entre administración publica, organizaciones no gubernamentales y estructuras comunitarias para la sistematización de información necesaria y la generación de redes reproductoras. En este punto, la organización municipal aparece como un recurso virtualmente significativo por sus posibilidades potenciales. Debe recordarse que entre

las funciones municipales se encuentran, por ejemplo, la promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población, además de ocuparse de otras funciones como alimentación, agua, salud, educación, vivienda y tierra, empleo o trabajo. Particularmente el caso de la organización municipal constituye un punto de trabajo, en tanto se debe recuperar su virtualidad como recurso porque en el diseño anterior sus funciones fueron cooptadas/transferidas hacia aparatos de reproducción partidaria (las seccionales y sub-seccionales creadas por el Partido Colorado). Igualmente otras instituciones precisan superar las limitaciones que obligan la identidad partido-gobierno, por otro esquema donde la sociedad civil posea efectiva incidencia. Este pasaje podrá crear las condiciones necesarias para la producción del cuerpo social que, como señalaba Roustang "no puede ser propiedad de nadie porque es la posibilidad que tiene todo individuo de encontrar su lugar" (Roustang, 1989: p. 20).

En resumen, un modelo de desarrollo distinto vinculado a la inclusión de la dimensión subjetiva y a la producción de alternativas en salud mental, no se sostiene en la lógica de la sumatoria de bienes y servicios para la "satisfacción de las necesidades básicas", sino en gestionar/suscitar lugares, espacios desde los cuales el trabajo por la autonomía de los conjuntos humanos se traduzca en efectiva incidencia sobre las circunstancias vitales que les afectan.

Nota.

1) La expresión modelo de desarrollo alude en este trabajo a la modernización socioeconómica y cultural que se consolida y despliega en nuestro país a partir de la década del 70.

Pese a que los aspectos socio-políticos del modelo pueden rastrearse hasta la década del 40, la orientación hacia los valores asociados a la modernidad y, por otra parte, la afirmación del denominado "sistema de prebendas y privilegios" se efectúan con marcado énfasis desde la década del 70.

BIBLIOGRAFIA

CALDERON, Fernando y Dos Santos, Mario R.: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre, Nueva Sociedad, nro.110, noviembre-diciembre, Venezuela, 1990.

CEDHU: Entre la resignación y la esperanza. Los grandes proyectos de desarrollo y las comunidades indígenas, Ediciones ñanduti Vive-Intercontinental editora, Asunción, 1989.

CONTRERAS, Hernán: Un modelo cuantitativo de calidad de vida, Nueva Sociedad, nro. 75, enero-febrero, Venezuela, 1985.

GALENDE, Emiliano: Psicoanálisis y salud mental. Para una critica de la razón psiquiátrica, Paidos, Buenos Aires, 1990.

GUINSBERG, Enrique: Salud mental, paz y terrorismo de Estado, Nueva Sociedad, nro. 89, mayo-junio, Venezuela, 1987.

LAFUENTE, Carlos Luis; Rivelli, Diomedes; Serafini, Oscar: La Universidad Paraguaya y sus egresados. Un estudio de seguimiento, CIDSEP, Asunción, 1989.

LECHNER, Norbert: "Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro" en FALETTO, Enzo y Martner, Gonzalo (coordinadores), Repensar el futuro. Estilos de desarrollo, Nueva Sociedad, Venezuela, 1986.

LEFORT, Claude: La invención democrática, Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.

MASI, Fernando;Caballero, Esteban: Partidos, gobierno y empresarios. Convergencias y divergencias, CIDSEP, Asunción, 1989.

PALAU, Tomas: Participación campesina en el desarrollo rural. Observaciones preliminares sobre el caso paraguayo, Documento de Trabajo Nro. 26, BASE-IS, Asunción, 1990.

PALAU, Tomás; Galeano, Luis; Chase-Sardi, Miguel, Fogel, Ramón: "Cultura cotidiana, autoritarismo y campos culturales. Formación y transformaciones recientes en el Paraguay" en CALDERON, Fernando y Dos Santos, Mario R. (Coordinadores): Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?. Vol. 7. Innovación cultural y actores socio-culturales, CLACSO, Buenos Aires, 1989.

PISCITELLI, Alejandro: "Sur, modernidad y después. Un debate a partir de la metamorfosis de la ciencia" en CALDERON, Fernando (compilador): Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada post-moderna, CLACSO, Buenos Aires, 1988.

PORTANTIERO, Juan C.: La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.

PUIGGROS, Adriana; Jose, Susana; Balduzzi, Juan: Hacia una pedagogía de la imaginación para América Latina, Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1988.

ROUSTANG, Francois: Vinculo de libertad, Centro de Documentación y Estudios, Contribuciones 5, diciembre, Asunción, 1989.

SOLER, Colette: El psicoanalista y su institución, Descartes, Nro. 4, Anafora editora, Argentina, 1988.

SOTTOLI, Susana; Jiménez, Jose: Impacto de los cambios estructurales en los jovenes. El caso paraguayo en el contexto latinoamericano, Notas y Debates Nro. 2, Grupo de Ciencias Sociales, Asunción, 1990.

Algunos comentarios sobre "Desarrollo, advenimiento democrático y alternativas de salud mental", una propuesta de Genaro Riera y Ramón Corvalán

Dr. Roberto Kriskovich Prevedoni
Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)

Nosotros somos el producto de nuestra historia social. Ortega y Gasset dice que "el hombre no tiene naturaleza, tiene historia". Así también nuestra salud es producida por nosotros y por nuestro ambiente físico, biológico, social y cultural. Nuestras costumbres y estilos de vida y nuestros sistemas políticos con sus modelos de desarrollo generan condiciones diversas para el proceso de producción de la salud.

Al decir desarrollo, los autores de la ponencia que comentamos aluden a "la modernización socio-económica-cultural que se consolidó en nuestro país a partir de la década del 70", pero cuyos aspectos socio-políticos pueden rastrearse hasta la década del 40. Reconocen que es desde el 70 en que el "sistema de prebendas y privilegios es desarrollado con marcado énfasis". En este trabajo se asocian algunos aspectos de la salud mental con ese modelo de desarrollo, se examinan trabajos de los pocos disponibles sobre el tema y -se describen algunos elementos como primera aproximación hacia el estudio de los efectos que pudiera haber ocasionado en la salud mental una concepción del desarrollo inspirada en el modelo político de tan larga vigencia.

La exclusión del diálogo en todos los niveles societales, la falta de participación ciudadana, o peor aún su manipulación, la vivencia de un estilo basado en privilegios, prebendas y en la anulación del pensamiento crítico no pudo haber dejado de impactar fuertemente en la sociedad civil y específicamente en la situación de su salud mental.

La ponencia de Riera-Corvalán es clara y además de su aporte técnico, significa un comienzo auspicioso y oportuno para la necesaria participación de los estudiosos en diversos aspectos de la vida cotidiana de un país con poca tradición en el análisis metódico de los condicionantes de su problemática política y social.

Los autores afirman que la aplicación del modelo de desarrollo redujo lo social y acrecentó la brecha entre diversos estamentos de nuestra sociedad, produciendo fracturas en la familia, en el ámbito laboral, en las comunidades, en las organizaciones políticas o sociales y en las instituciones que son los contextos donde precisamente se produce y desarrolla la salud mental.

La represión, soporte principal del modelo de tan larga vigencia, ha sometido a variados y amplios segmentos de la población al aislamiento, el miedo, la soledad, la inseguridad y la amenaza vital. Impactantes vivencias afectivas de una u otra manera, remarcaron la sensación de vulnerabilidad, indefensión o impotencia. Los efectos psíquicos de esas circunstancias se evidenciaron en el miedo, autocensura, silencio, no participación, o en la pérdida del valor de la solidaridad con prácticas de delación, persecución y violencia injusta. Individualmente, la somatización de problemas psíquicos o la disceminación de conductas sociales de evasión, poco favorables a la salud, serían exteriorizaciones o efectos de las mismas causales.

El modelo implementado en las décadas pasadas se constituyó, según Riera-Corvalán, en un proceso sistemático e ininterrumpido que potenció, por lo menos en grandes sectores de la población, las "fragilidades subjetivas". Este largo proceso fue produciendo fracturas en poblaciones de riesgo, en las propias disciplinas productoras de los dispositivos sociales de respuesta, en las ciencias que pudieran estudiar los daños o efectos mentales, en las prácticas terapéuticas y en las instituciones. La incidencia de los daños, sus características y extensión son desconocidos y en esto no profundiza el trabajo. Sin embargo, se citan a algunos conjuntos humanos que emergen afectados por el modelo, cuyas condiciones de vida fueron alteradas desfavorablemente y que, hasta el presente, experimentan la creciente pérdida de su capacidad decisoria para poder incidir en las circunstancias de su propia vida. Es así como se señalan a las víctimas del terror de Estado con sus problemas y efectos ya señalados; a los desarraigados del campo en quienes se alteraron pautas culturales, de parentezco, convivencia y rol de cada componente familiar; a la juventud que bajo la anestesia de un sistema educativo opresor distorsionó su educación cívica y anuló todo tipo de participación; a los afectados por grandes emprendimientos del desarrollo como la expansión del aparato productivo agropecuario y otros, en donde surgen los indígenas que emigran por la fuerza, perdiendo su tierra-cultura, deteriorando su salud y sus motivaciones de vida. Por nuestra parte opinamos que quizá los autores quedaron cortos en este listado donde pudiéramos incorporar a los exiliados y sus familiares con el desarraigo y sus problemas conexos; las grandes alteraciones psíquicas del exilio interno y su silencio impuesto; los grupos humanos de privilegiados por su mediocridad y de los postergados o perseguidos por su idoneidad y rechazo a la corrupción; o a todos los variados grupos humanos de diversos estamentos, profesiones, sexo, edad o pensamiento que vivieran en esa atmósfera social hipócrita y sometida por un período tan largo como para afectar a varias generaciones. Con fines de diagnóstico y para basamentar políticas culturales, de salud y educación, convendría profundizar y extender esta temática.

Riera-Corvalán no se reducen a citar a algunos conjuntos humanos, sino resaltan las nuevas problemáticas que éstos plantean y que -afirman- no pueden ser comprensibles

desde un dispositivo teórico único y menos aún desde el clásico dispositivo siquiátrico. Plantean su preocupación por el desarrollo de los Recursos Humanos en salud mental, la falta de articulación saber-teoría-práctica y la insuficiente coordinación operativa para mediatizar eficientemente las respuestas más adecuadas a las demandas emergentes.

Como punto crítico, se plantea "la dificultad para dar cuenta de la discusión subjetiva de los problemas" y es así que se considera pertinente tematizar el cruce subjetividad-modelo de desarrollo, destacando que todo modelo parte y se sostiene en el esfuerzo por instituir un determinado tipo de "lazo social" que aparece, aunque siempre incompleto o imperfecto, en los objetivos o propósitos del modelo. Aquí es donde surge la propuesta fundamental de incluir la dimensión subjetiva en un modelo de desarrollo alternativo y aflora toda la problemática de la participación o la "autogestión de las responsabilidades subjetivas".

Los conjuntos humanos podrán producir salud mental en cuanto accedan a una capacidad operativa capaz de producir decisiones sobre sus destinos tornando en realidades sus propios proyectos. Aquí el lazo social, dentro de un proceso dinámico, podrá ser producido o reinventado permanentemente por los propios sujetos del desarrollo.

La propuesta es generar las condiciones para potencializar las cualidades que hacen a la inteligencia creativa y al bienestar, reconstruyendo y dinamizando al cuerpo social colectivo en base al cuerpo social individual. Mediante un nuevo modelo de desarrollo en los diversos espacios de subjetivación humana se impulsarán los intereses de los distintos grupos y agentes con rearreglos institucionales que favorezcan esos intereses fortaleciendo las condiciones básicas del proceso de democracia. La efectiva participación deberá multiplicarse. Nosotros consideramos conveniente profundizar en este aspecto de la idea e ir definiendo formas, niveles, frecuencia, intensidad y grado de libertad en cuanto a participación concreta para operacionalizar sin desviar, manipular o distorcionar lo que se propone como: posibilidad efectiva de incidir sobre las circunstancias mediante la participación-decisión, en libertad y con posibilidades de cambiar. El nuevo modelo puede partir y desarrollarse afirmando un tipo de lazo social democrático y por lo tanto, participativo.

Compartimos con los autores en que este nuevo modelo de desarrollo deberá superar graves obstáculos: El antiguo sistema prebendario excluyendo el diálogo y la crítica produjo un vaciamiento de las subjetividades. El sistema de privilegios y prebendas persiste, coexistiendo con las tensiones derivadas de la impunidad, la confusión víctimas-victimarios en el marco de una grave situación socio-económica.

Podemos ser nuevamente testigos o partícipes en un "volver a empezar" en lo que creemos superado. Se pueden potencializar esquemas de dependencia de los componentes más débiles de la sociedad -la masa de excluidos- hacia quienes representan mayor poder o autoridad. La incertidumbre, la pérdida de perfiles de autenticidad, la posibilidad del clientilismo político, la repetición de injusticias y corrupciones y los propios efectos del sistema tan disceminados seguirán dificultando la formación y actuación de actores sociales colectivos dispuestos a presionar, negociar o concertar. Quienes implícita o explícitamente consentimos durante tanto tiempo al autoritarismo en conocimiento que iba contra valores universalmente aceptados como válidos y que hoy vivimos los vacilantes momentos de esta mínima democracia en el aún frágil proceso de transición, sabemos que los obstáculos serán enormes. En el país se apagaron las voces de protesta pero tardan en surgir propuestas. El documento que comentamos,

no solo señala que el modelo de desarrollo -que se aplica hasta el presente- impacta diferenciadamente en diversos sectores produciendo conjuntos humanos, algunos de los cuales se cita, que resultan significativamente alterados en sus condiciones de vida por el "potenciamiento de las fragilidades subjetivas" sino que formula algunas propuestas innovadoras. Al procesar efectos para formular alternativas de reparación se señala las restricciones asociadas al desfasaje entre la formación de Recursos Humanos y los problemas emergentes que persisten, afloran y, en algunos casos, se acrecientan. Riera-Corvalán nos introducen en algunas modalidades para el procesamiento de nuevas demandas derivadas de los grupos emergentes del desarrollo implantado. Creemos que se precisa una mayor elaboración hacia proposiciones más concretas para ser implementadas antes que vuelva a ser demasiado tarde.

Actualmente en nuestro país, la problemática de la salud es apenas enfocada como reestructuración de servicios de atención médica y, con el problema de la Educación, comparten un lugar secundario, al parecer poco atractivo, en las discusiones y estudios donde -como antes- los problemas monetarios, de la deuda, la inflación, la búsqueda de mercados y el proselitismo político parecen acaparar la atención de técnicos, políticos y opinión pública. Aquí surge el valor de las propuestas muy oportunas de Riera-Corvalán que plantean aspectos poco estudiados y que, estamos seguros, serán enriquecidos con el aporte multidisciplinario de los que de alguna manera se responsabilizan del área de la salud.

Nosotros creemos que en el Paraguay se están creando espacios de participación que no los estamos ocupando los que trabajamos en salud por falta de basamentos políticos y por poca claridad conceptual y experiencia práctica en la formulación de lineamientos político-estratégicos y tácticos del desarrollo en salud.

Si algo nos preocupa en relación a esta ponencia que comentamos es que la misma parte de un modelo histórico de desarrollo al que trata de caracterizarlo en su impacto en la salud mental y en las demandas sociales que genera exigiendo respuestas concretas que pudieran involucrar tanto a la demanda como a la oferta en salud y luego desde aquí se remonta a un nuevo modelo teórico de autogestión en una sociedad democrática que no se compadece con evolución actual del proceso en el cual no se visualizan aún los cambios tan esperados, sino más bien existen comportamientos y actitudes que se acercan más a un recambio, o a una readecuación del modelo anterior con poca elaboración de un nuevo modelo. Nos parece oportuno sugerir a estos especialistas, estudien además las características y efectos del proceso actual. ¿No será que el modelo autocrático anterior, donde pensar era subversivo, condiciona nuestra creatividad, falta de iniciativa y pasividad ante la ausencia de la figura del "líder" autoritario? ¿No se reflejaría esto actualmente en el descreimiento de líderes políticos, inseguridad, desconfianza, reacciones pasivas y diversas manifestaciones depresivas? ¿No estaremos desarrollando ahora una serie de mecanismos defensivos ante la enorme dificultad de adaptarnos al cambio? ¿No sería ahistórico partir del modelo anterior para establecer acciones de salud mental cuanto que la situación actual ya corresponde al de la transición política? Estamos seguros, como los autores, que construiremos una sociedad más sana desde una perspectiva sicosocial en la medida en que cada uno de nosotros participemos en el cambio, cambiando nosotros mismos.

El cambio no nos dará nadie, cada uno de nosotros es el protagonista. Quizá se debería precisar con mayor aproximación los instrumentos para operacionalizar la pro-

puesta a nivel familiar y comunitario.

Evidentemente, Riera-Corvalán hicieron un comprensible cierre de campo metodológico y temático reduciéndolo al área mental de la salud que podría ser ampliado, pero la riqueza radica precisamente en lo novedoso de su enfoque.

Los autores, al final, plantean un esquema mínimo para una política alternativa que podría desarrollarse en el espacio del sistema de salud mental con la denominada Alternativa Antagónica Específica; ésta propone: organizar políticas y estrategias con conceptos y prácticas de participación-autonomía-desarrollo; discutir y analizar la realidad de la recesión, degradación de condiciones de vida, situación epidemiológica, socialización y otros aspectos en sus relaciones con la salud mental; distinguir a los grupos prioritarios procesando demandas y alternativas de la oferta de servicios; formar o capacitar los recursos humanos en la comprensión de la problemática emergente del modelo de desarrollo anterior y del proceso de transición; y establecer un sistema de coordinación entre instituciones públicas, ONGs y estructuras comunitarias.

Este esquema, denominado por los propios autores como "mínimo", merece ser más elaborado entre los componentes del sistema de instituciones públicas, privadas y del sistema social comunitario con participación de niveles regionales y locales.

Otro aspecto del trabajo que resaltamos por su actualidad y pertinencia político-técnica, se relaciona con que los municipios recuperen su protagonismo como sociedad de gran impacto en la salud mental de nuestro pueblo.

La ponencia nos parece pertinente, adecuada y bien planteada. Reiteramos que sería interesante que este trabajo, juntamente con otros que estudien, analicen o elaboren propuestas en el campo de la salud sean considerados en equipos multidisciplinarios y confrontados con prácticas de estudio-análisis-trabajo realizados con la intervención de los grupos humanos involucrados en cada caso. Los técnicos con los actores protagónicos podrán elaborar políticas, estrategias y aplicar acciones participativas con la población y específicamente con diversos grupos humanos para la producción de su propia salud. Si todos mejoramos nuestra capacidad de reaccionar en esta constante lucha por ir logrando el dinámico equilibrio que nos permita ser autores de nuestra propia realización y poder desarrollar todas nuestras potencialidades, las de nuestra familia y de la comunidad, iremos construyendo nuestra salud mental individual y colectiva.

Quisiéramos expresar que además del valor técnico-científico, este trabajo de Riera y Corvalán, junto con otros productos del conocimiento, pudiera tener la importancia político-práctica de contribuir a la acción de corregir antiguas fracturas de nuestra sociedad y por sobre todo ser un aporte valioso para la elaboración de políticas y estrategias que eliminen el autoritarismo en salud. Pero éste ya es otro tema.

Desarrollo, servicios de salud, descentralización y contribución de las ONGs

Agustín Carrizosa
Centro de Investigación de la Conducta Humana (CICOH)

INTRODUCCION

La situación política, económica y social de los últimos años nos ha dejado una cruel estela de inestabilidad, estancamiento y un retroceso económico y social que aumenta el ya grave desempeño de los grupos vulnerables de nuestra sociedad. En éste contexto, un simple análisis de la situación de los sistemas de salud, nos muestra claramente la poca importancia que se le ha dado a este sector en la planificación del desarrollo social y económico de nuestro país. El sistema de salud es parte integrante del sistema social y no puede ser comprendido sino a través del analisis de su entorno histórico, social, cultural y político, del cual es producto y condicionante. No debemos intentar comprender a la salud limitándonos simplemente al subsistema, sino a través del entendimiento de la evolución del entorno en el que está sumergido.

Este análisis de la situación existente nos permitirá reorientar los recursos nacionales e internacionales con mayor precisión, con el fin de traducir el discurso político en acciones concretas más eficaces y eficientes, para lograr las transformaciones necesarias al sistema y permitir atender las necesidades crecientes de la población. El gobierno deberá efectuar una cuidadosa ponderación de los medios y las consecuencias de las acciones necesarias para lograr estos cambios, ya que se traducirán en transformaciones sociales y económicas de gran significación e implicancia para el bienestar integral de nuestra sociedad.

Salud y Desarrollo

Generalizaciones en la relación entre Desarrollo y Salud Pública son muy difíciles de estabiecer. En muchos países el desarrollo económico ha contribuído claramente en mejorar la calidad y cualidad del sistema de salud.

Sin embargo, en otras situaciones el crecimiento económico y el desarrollo agrícola por ejemplo, no ha incidido en el bienestar humano, inclusive hay situaciones en que el crecimiento macro económico tiene consecuencias adversas en el sector social, como en el caso de salud y educación.

Varios problemas en el sector salud son expresión directa de las políticas de desarrollo económico, como ser el incremento del costo ligado a la industrialización o urbanización, los recortes presupuestarios de las políticas de ajuste económico y la aparición de nuevas tipologías de enfermedad ligadas al desarrollo.

Aunque es muy difícil determinar con exactitud los mecanismos en que las políticas de desarrollo inciden en el sector salud, ya que en la mayoría de estos programas no se incluye la díada salud/enfermedad como un componente de análisis y evaluación, podemos inferir que los actuales programas de desarrollo a nivel nacional tienen un efecto negativo en cuanto acentúan los niveles de pobreza de la población en general.

Los programas de desarrollo agrícola han incentivado el cultivo para la exportación, modificando el uso de la tierra antes empleada para la producción local de alimentos. El incremento del costo de la importación y de la industria nacional ha limitado la accesibilidad a los medicamentos, equipos médicos e instalaciones clínicas. El elevado costo e insuficiente cantidad de viviendas obliga a gran parte de la población a vivir en forma infrahumana y en situaciones promiscuas e insalubre. La falta de subsidio para la alimentación y el elevado índice de desempleo han forzado a la falta de una adecuada alimentación, al malestar emocional y la frustración.

Por otro lado, los programas de desarrollo se han caracterizado por operar en los niveles macro económicos, sin prestar la debida atención a los aspectos sectoriales y regionales. Esto conduce a restricciones severas al afectar a sectores cuya productividad no contribuye al equilibrio macro económico; sin embargo, su disminución agudiza los problemas sociales.

Desarrollo debe ser concebido primordialmente como desarrollo humano, y constituir un fin y un medio del progreso económico al considerar lo social como factor acelerador y catalizador del desarrollo económico y a la pobresa como paralizante del potencial de capacidad y creatividad del hombre en su conjunto social.

No podemos ni debemos entender al desarrollo desde una perspectiva parcial o escindida. Desarrollo es integral y debe ser abarcativo a todas las facetas del hombre y sus necesidades. Si posponemos uno de sus aspectos en favor del otro (económico-social) pagamos normalmente un precio que se traduce en pobreza, morbilidad, mortalidad, analfabetismo, injusticia o marginación.

Por ello es indispensable reconocer que la salud y el desarrollo no pueden entenderse separadamente, y que ambos estados depende del quehacer de toda la sociedad, y se influyen mutuamente. El desempleo, la creciente pobreza y las muertes evitables han demostrado de modo explícito usa relación intrínseca y la precaria indefensión

del bienestar del pueblo frente a las presiones y fluctuaciones de la economía nacional. Hoy es indispensable influir sobre las políticas económicas de la salud de la población y promover el reconocimiento de los factores contra los cuales hay que medir las estrategias de desarrollo.

Cuantos esfuerzos y recursos invirtamos en esta empresa será poca en comparación con la riqueza que representa una población sana, productiva y capaz de gozar de los privilegios de la democracia.

Análisis del contexto económico

Nuestro país, como la mayoría de los países latinoamericanos, se encuentra sumergida en una situación de crisis económica. La deuda externa e interna, la inflación, la falta de inversión, son sólo algunos de los aspectos que señalan lo complejo y profundo de esta crisis, que se ha traducido en un prolongado estancamiento, un serio deterioro del salario real, la sub-utilización de las capacidades productivas, y el desgaste del aparato estatal.

Frente a esta situación, el Paraguay como otros países de la región han optado, aunque sólo a nivel de discurso, una economía abierta e interelacionada en la que la hegemonía está puesta en el libre mercado y a través de la cual se busca transformaciones profundas de la estructura económica y del Estado. En este contexto, la privatización de la economía y el achicamiento del aparato estatal reflejan la política económica del actual gobierno, correspondiendo al Estado el rol de orientar al capital y garantizar las condiciones para las inversiones.

La búsqueda del equilibrio fiscal, monetario y de la balanza de pagos determinó un incremento en la desocupación y de la incapacidad de compra de grandes sectores de la población, lo que se expresa en un aumento crítico de la pobreza y un deterioro de las atenciones básicas, sobretodo de los grupos de mayor marginación. Este modelo de ajuste económico también conlleva un deterioro en el sistema de salud al ser insuficiente el presupuesto para gastos de operación y al restringir la capacidad administrativa y técnica del sector, que a su vez incentiva el deterioro de la eficiencia y eficacia de la gestión. Esto obliga al sector salud concentrar sus recursos en programas prioritarios, como ser la supervivencia infantil y materna, o los programas de inmunización, en detrimento de otras necesidades también esenciales para lograr el bienestar físico, mental y social. En este sentido las posibilidades de respuesta del Estado a las necesidades de salud de la población es cada vez más insuficiente, tanto en calidad como en cobertura, para atender las necesidades, cada vez mayores de la población, creándose así una situación paradójica entre las intenciones del Estado de achicarse por un lado, y su responsabilidad de asegurar el bienestar integral de la población.

Por todo esto, se hace necesario re-examinar las estrategias de desarrollo y de crecimiento económico que incluya en su análisis las demandas sociales de la población y las necesidades de recursos del Estado para suministrar los servicios de salud.

La actual política económica que busca primero el crecimiento para luego distribuir, tiene implícito en su aparente lógica un aspecto de injusticia, sobretodo para aquellos grupos de mayor necesidad. Esta estrategia de resignación cristiana que promete un paraíso futuro frente a las privaciones y sufrimientos de hoy, normalmente se apoyan en la postergación de los programas sociales y en el sacrificio de los grupos marginados.

Estos modelos de reforma económica que dividen a los diferentes grupos sociales en "ganadores" y "perdedores" imponen una nueva conceptualización del concepto de desarrollo económico que incorpore el análisis de los valores, las prioridades y las acciones, desde una perspectiva de justicia social. Para ello es necesario la integración de los diferentes sectores comprometidos, desde una posición activa y responsable frente a las urgencias creadas por los programas de ajuste, y reorientar nuevas acciones que busquen un modelo de desarrollo basado en la justicia y la equidad.

Solo así, y mediante el establecimiento de un proceso dialéctico por el cual los programas de desarrollo económico y social interactúan constantemente, fortaleciéndose y orientándose mutuamente se logrará un verdadero desarrollo integral y sostenido.

Sin embargo, no debemos suponer que mayores ingresos económicos bastarán para solucionar el problema de la salud. Esto debe acompañarse de una mejor capacidad de gestión de los actores en el campo de la salud y una estrategia que asegure la racionalización de estos recursos y su distribución en acciones oportunas y de equidad para toda la población.

Análisis del contexto sociopolítico.

A partir del 3 de febrero, y con la puesta en marcha de un proceso de transición hacia la democracia del país, nuevos sectores políticos, sociales y económicos han aparecido en el escenario político nacional, exigiendo su representación y participación en el análisis y toma de decisión de los asuntos que les compete.

Esta transición democrática se da en medio de una intensa crisis económica, a la que se suma la explosión e insatisfacción de las expectativas, conflictos más o menos agudos entre los diferentes grupos sociales, y una falta de experiencia y vivencia en el ejercicio de la democracia, tanto por parte del Estado, como por parte de los partidos políticos y la sociedad civil. Como reflejo de la era de la dictadura se observa un déficit importante en la capacidad de cooperación y negociación intersectorial, la evidencia de una inadecuación relativa de la capacidad de conducción y gerencia de los diferentes estamentos involucrados en el proceso y la falta de elementos estratégicos que permitan fortalecer dicho proceso.

Con el levantamiento de la represión autoritaria, se tiende a aumentar la manifestación de intereses encontrados de los diferentes grupos que harán sentir sus reclamos y necesidades. Esto es positivo, ya que la exteriorización de los conflictos reprimidos y ocultos favorecen y fortalecen las formas de convivencia social, pero esto sólo podrá darse cuando está enmarcado en el entendimiento, la concertación y la capacidad de cooperación.

Si no es así, y muchas veces en los procesos de transición no lo es, la incapacidad de establecer acuerdo, elaborar propuestas e integrar recursos actúa de la misma forma que en la dictadura, desatendiendo las necesidades sociales, destruyendo la iniciativa y obstruyendo el proceso de cambio. Hasta hoy no parece haber una opción clara, que sea capaz de convocar voluntades de aquellos dispuestos a trabajar por el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases menos privilegiadas. Muchas de las propuestas políticas o planes de desarrollo se caracterizan por la ambigüedad, y promueven dudas en cuanto a posibilidades de transformación o resultados en términos de eficacia de tales transformaciones.

En este sentido, la polémica centralización/descentralización nos remite inmediatamente a la utopía democrática. Y en la confluencia entre democracia y política social, la descentralización aparece como una alternativa posible.

La descentralización promueve, a partir de una distribución real de poder, el fortalecimiento de los sectores regionales ampliando su poder efectivo al dejar funciones y recursos anteriormente en manos del poder central.

De esta forma se abre espacio y posibilidades a la iniciativa privada, permitiendo a los sectores más postergados de la sociedad civil una participación protagónica en la toma de decisión y en la administración de sus recursos.

La propuesta de descentralización democratizante, pensada como práctica transformadora y no como mecanismo de atención de conflictos, permite un acercamiento de la sociedad civil al Estado al construir un espacio público donde todos los intereses y todos los sectores tengan posibilidad de expresión, comunicación y movilización. Esto favorece una mayor penetración política del Estado, de manera a garantizar un proceso transaccional y creativo entre gobierno y comunidad.

Es necesario comprender sin embargo que la relación entre nivel central y periférico es de complementación y no de oposición. La relación entre ambos estamentos es dialéctica, ya que a la transferencia de un conjunto de poderes debe responder fuerzas que garanticen la no fragmentación de la sociedad en estados locales sometidos a intereses menores en detrimento de la cuestión nacional.

Situación de la Salud (Ver anexos)

La situación económica y sociopolítica actual tiene sus repercusiones en el campo de la salud y en la disponibilidad de recursos para su asistencia.

Esta situación encuadrada en un proceso de cambio, caracterizada por falta de propuestas claras y una dificultad de cooperación intersectorial han agudizado recurrentemente la situación de los sectores sociales económicamente más débiles en lo referente a salud, educación, vivienda, etc.

Las enfermedades epidémicas se han agravado debido a la pobreza, la mal nutrición y la precaria higiene ambiental. Hoy nos encontramos frente al inminente problema del cólera, cuya inserción en esta realidad amenaza con desarrollar características desastrozas en la población y sin que exista una capacidad de respuesta suficiente por parte de nuestro sistema de salud.

La mortalidad materno-infantil es una de las más elevadas de la región (1.6 y 31.6 x 1000 nacidos vivos respectivamente) debido a la imposibilidad de una asistencia adecuada por falta de tecnología, o capacidad de cobertura a gran parte de nuestra área rural. A estas características se suman las de carácter urbano y suburbanas como son los accidentes, las enfermedades cardio-vasculares, las degenerativas, las cancerosas o las relacionadas a la salud mental, como alcoholismo, farmacodependencia, la violencia y el malestar. Todo esto es reflejo de los cambios socioeconómico de la familia y la comunidad, que influye sobre el comportamiento, acentuando el estrés y obstaculizando las prácticas de autocuidado, recreación y descanso. Estos cambios que actualmente acontecen en nuestro país, exige al individuo rápidas adaptaciones a nuevos valores, a nuevas formas de relaciones interpersonal y de interacción con su entorno. Sin una adecuada protección del individuo y su ambiente en este proceso, aumenta los posi-

bilidades de aparición de los problemas de salud, lo que conlleva la necesidad de readaptar los sistemas de salud y saneamiento para que pueda centrar su atención en la promoción de la salud y en la aplicación de medidas preventivas individuales y colectivas a través de un efectivo compromiso de coordinación intersectorial,

En la actualidad nuestro sistema de salud se caracteriza por una inadecuada coordinación intersectorial. Aunque existe por primera vez un intento real de coordinación a partir de la formación del Consejo Nacional de Salud, las numerosas instituciones que componen el sistema se encuentran escindidas en organismos públicos y privados amparadas en leyes específicas y presupuestos independientes. Por otro lado, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se encuentra limitado en su capacidad técnica, política y administrativa para asumir su rol de Organismo Rector de las instituciones y para demandar a otros sectores acciones coordinadas para la solución de los problemas de salud. No existe una reglamentación del Código Sanitario y faltan mecanismos efectivos de relacionamiento entre el sector salud y los otros sectores del desarrollo. Esta falta de interacción con los distintos sectores responsables del desarrollo económico y social, incluyendo las organizaciones privadas y comunitarias, hace que la interpretación de las necesidades, el planeamiento de las estrategias y las acciones específicas sean resultado exclusivo del sector salud, lo que limita su capacidad operativa para el logro de la meta fijada por los gobiernos: de lograr la salud para todos en el año 2.000 con equidad, eficacia, eficiencia y participación.

Este sistema de salud en nuestro país se caracteriza por varios subsistemas: el público u oficial; el de la seguridad social, la policía, el ejército; y las del sector privado, con una amplia gama de modalidades desde la consulta individual hasta sanatorios con alta tecnología de atención. Este último es sin duda el mayoritario, casi todos los profesionales que trabajan en el sector público o seguridad social también ejercen la práctica privada, ya que la paga de éste sector es normalmente insuficiente. Esto desde luego crea una situación de conflicto de intereses donde el profesional debe competir consigo mismo entre su función institucional y privada. Debe notarse también que la práctica privada tiene varios niveles arancelarios, incluyendo aquellas de las mismas instituciones públicas, lo que hace la competencia mayor y el conflicto de intereses peor.

Por otro lado, esta doble función que debe cumplir el médico incide en la cobertura de salud, ya que se vuelve muy difícil conseguir médicos para zonas muy pobres o distantes donde no existen posibilidades de ejercer su práctica privada luego de las horas institucionales. Así podemos reconocer que la mayoría de las zonas más necesitadas son aquellas menos asistidas; de los centros de salud y puestos de salud sólo 15% cuentan con un profesional médico y con una enfermera graduada. Y sin embargo, hay localidades que por sus posibilidades económicas cuentan con un médico del Ministerio, otro de Previsión Social y a veces inclusive un médico militar, o en práctica privada.

Al no existir, mecanismos que orienten las relaciones entre sub-sectores, se cae en la duplicación innecesaria de servicios, desperdiciándose recursos vitales para un gran porcentaje de la población.

Aunque la situación financiera del sector es realmente preocupante ya que nuestro país está lejos de alcanzar el promedio mundial de gasto en salud (US$ 100.- per capita/año), la inadecuada racionalización de su uso, acentua el déficit presupuestario operativo.

Por último, cabe explicitar que en el sistema nacional de salud no se ha logrado aún un proceso de planificación sectorial y evaluación permanente en función a los objetivos propuestos. Esta situación está relacionada sobre todo a recursos humanos

escasos y con insuficiente capacitación gerencial y de salud pública, a un sistema de información deficitario para la planificación y la gerencia, e inadecuados sistemas de evaluación y control. Lo que obliga en la mayoría de las veces a la toma de desición basados en problemas actuales y ya agudos, sin poder prever, planificar y racionalizar los recursos operativos y las acciones a mediano y largo plazo.

Transformación del Sistema Nacional de Salud.

Las condiciones de extrema pobreza y de real emergencia de algunos sectores sociales no admiten esperar por el cambio productivo estructural y por el logro de todos los requerimientos para el crecimiento sostenido. Es urgente actuar hoy, y que las medidas que se adopten sean eficaces y eficientes. Aunque resulta claro que las acciones más importantes y que tienen mayor cobertura son las que surgen de los propios gobiernos, es necesario incluir en este proceso a todos los sectores económicos, políticos y sociales, públicos y no gubernamentales en la formulación de políticas y acciones que tiendan a resolver o aminorar los efectos de la crisis económica y de las políticas de ajuste en el sector salud.

En este sentido, el sector salud debe enfrentar enormes desafíos operativos y de gestión. El problema de los sistemas administrativos se ha acentuado, obstaculizando el uso racional, oportuno y eficiente de los recursos, y produciendo serias deficiencias en la capacidad operativa. El logro de una capacidad administrativa adecuada implica sobre todo el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos y capacidad ejecutiva en base a las necesidades de salud de la población, teniendo en cuenta su riesgo y la tecnología más apropiada para su solución.

Por esto es indispensable que los recursos sean orientados por una política nacional precisa que responda en forma integral a las necesidades reales, cambiantes y en constante crecimiento, que enfrenta nuestro país.

En este sentido, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se ha propuesto la política de desarrollar un Sistema Nacional de Salud que permita la coordinación e integración de todo el sector de salud y promueva la participación de otros sectores en la atención de los problemas de salud, todo esto logrado dentro de un modelo democrático de interacción y en base a una estrategia de descentralización de los sistemas de servicios. y una participación activa del nivel comunitario.

Para operacionalizar la descentralización administrativa, el Ministerio se ha propuesto el fortalecimiento de la capacidad de las Direcciones Regionales de Salud para coordinar los programas y a las unidades proveedoras de servicios (Centros y Puestos de Salud) para ejecutar las acciones, evaluar sus resultados y nutrir al sistema a partir de la información recogida del nivel local, en cuanto a necesidades y recursos disponibles.

Significado de la descentralización

En primer lugar, es preciso aclarar una doble significación del término "descentralización". Un significado es el que entiende los sectores de la sociedad civil que demandan al Estado la descentralización política, o sea, una real transferencia de poder y sus atributos a segmentos representativos de los intereses que se manifiestan en el

interior de una sociedad. Normalmente son zonas geográficas o instituciones de fronteras bien definidas. El otro alcance del término tiene que ver con la descentralización administrativa funcional, a través del cual se transfiere cierto grado de poder político, técnico y administrativo desde los niveles centrales que hoy los acumulan hacia los niveles regionales y los propios espacio-población. Normalmente el Ministerio de Salud tiene más poder de influir sobre el grado de descentralización administrativa o funcional que sobre la política o social.

La descentralización administrativa es así una estrategia de acercamiento entre el nivel central, medio y local, tanto para la identificación de las necesidades como para instrumentar soluciones reales.

Existen diversos tipos de descentralización que reflejan distintos grados de transferencia del poder gubernamental. La distinción entre ellas se basa sobre todo en el contexto jurídico, aunque existen muchos factores que influyen en el grado de autonomía de que disfrutan los órganos regionales o locales. Entre ellos figuran el control de los recursos, su capacidad de movilizar apoyo político, etc.

Los cuatro tipos más frecuentes de descentralización son:

A) La desconcentración, que significa la transferencia de cierto grado de autoridad administrativa a los niveles periféricos; es la forma más moderna de descentralización, ya que implica transferir autoridad administrativa más que política.

B) Devolución o descentralización propiamente dicha. Tiene que ver con la creación y fortalecimiento de los niveles regionales de gobierno que son sustancialmente independiente del nivel central. Normalmente tiene una personalidad jurídica clara y fronteras geográficas reconocidas (en nuestro país la expresión más clara de este tipo de descentralización serán las municipalidades, desde las elecciones del 26 de mayo).

C) Delegación, implica la transferencia de ciertas responsabilidades administrativas para ciertas funciones a organizaciones que se encuentran fuera de la estructura estatal y sólo indirectamente controlada por él.

D) Privatización, supone transferir al sector privado lucrativo o sin propósito de lucro, ciertas funciones gubernamentales, con un grado variable de control.

Esta categorización de diferentes modelos de descentralización es más que nada conceptual, ya que en la práctica suelen darse combinaciones de dos o más tipos. Así podemos ver cómo existen funciones desconcentradas del nivel central, mientras otras son transferidas directamente al sector privado. Estas conbinaciones de modalidades tienen sobretodo que ver con las capacidades de los sistemas locales, las formas de financiación o la voluntad política.

De esta forma podemos entender que la estrategia de descentralización está íntimamente relacionado al entorno en el que se desarrolla y al momento histórico en que se da.

Sin embargo, la descentralización sólo podrá darse cuando existe una voluntad política explicitada por el Gobierno central, ya que su implementación implica cambios legales, estructurales, presupuestarios y políticos, normalmente rígidos por éste nivel. Tampoco se puede hablar de la descentralización de un solo sector como por ejemplo:

el de salud, la descentralización es un proceso que abarca toda las estructuras del Estado para lograr una transferencia real del poder y fortalecer los niveles intermedios y locales en estructuras regionales capaces de distribuir recursos, servicios y oportunidades, con el propósito de minimizar desigualdades en términos de accesibilidad, factores de riesgo, financiamiento y participación. También el sector privado debe incluirse en este proceso, consolidando la red local a partir de la co-participación y cooperación con el sector público.

A partir de la voluntad política se introducirán reformas constitucionales y jurídicas que rijan el proceso y que destinen el presupuesto necesario para su operativización.

Gran parte de este presupuesto debe estar destinado al fortalecimiento de las organizaciones regionales y municipales o en la creación de nuevos organismos paraestatales que consoliden la regionalización política y administrativa del país. Una vez logrado la regionalización, dado en parte por el manejo directo de los recursos, especialmente financieros y económicos, pero sobretodo por la formación de una base de sustentación política a través de la participación directa, activa y pluralista de las organizaciones comunitarias, se puede avanzar en la elaboración conceptual y metodológica de las herramientas que hagan posible una mejor operación local de los sistemas de salud.

Estas herramientas de gestión deben asegurar la distribución equitativa de recursos y oportunidades, un efectivo proceso de coparticipación y comunicación entre el nivel central y local, la concertación intersectorial necesaria para producir el impacto deseado y la forma, de canalizar este esfuerzo participativo de la sociedad civil en el Proceso de toma de decisión y acciones específicas.

Por último, cabe mencionar que el proceso de descentralización implica cambios estructurales de la propia cultura organizacional de nuestras instituciones. Esto ya no se refiere a cambios externos o de organigrama, sino a verdaderos cambios en la conducta o mentalidad organizacional de sus actores. La experiencia en algunos países enseñan que existe gran diferencia entre los documentos que contienen la política de descentralización y la forma en que ellas se implementan.

Esta disociación entre deseo y acción es la expresión de la turbulencia organizacional que evidencia la incapacidad de éstas para reaccionar al cambio. Todo proceso de cambio tiene un efecto desarticulador de las instituciones con su pasado; esta desarticulación implica un dislocamiento en la cultura, en el funcionamiento interaccional y en la capacidad gerencial de la institución.

La intensidad de esta turbulencia organizacional estará dada por la trascendencia de los cambios, la rapidez de la transformación que se busca y la cantidad de energía que este cambio exige consumir a una institución para anticiparse y adaptarse a él. En este sentido, el giro de un sistema centralizado a uno descentralizado implica diferentes niveles de cambio, y debe ser concebido como un proceso de adecuación integral de acuerdo al contexto socio-político, económico, tecnológico y cultural en que se actúa. Es peligroso engañarse que contando con una política explícita y un presupuesto suficiente se está lo suficientemente capacitado para el cambio. Hay pautas conductuales y hasta culturales que se expresan a través de presiones políticas, interferencia u oposición de personas o grupos, como también son la corrupción y el prebendarismo que afectan gravemente el desenvolvimiento de un cambio hacia un modelo descentralizado y democrático de organización. En la actualidad nuestro país se encuentra en un proceso de transición que abarca todas las esructuras, políticas, económicas, y

sociales. Esto implica sobre todo desarticular un sistema, al mismo tiempo que se organiza una propuesta de cambio, que afectará indiscutiblemente a los actores comprometidos en el proceso, agudizando la confusión, bloqueando la capacidad de cooperación y acentuando las tensiones interpersonales. Este sintomatología organizacional busca frenar el proceso, evitando la inseguridad, que promueve, al crear una situación de impasse que limita de toma de decisión y la ejecución de actividades. Por ello, sin una determinación clara de la necesidad del cambio, un compromiso real de sus actores a objetivos precisos y un sistema gerencial que administre el proceso, los cambios tienden a ser superficiales, buscando más bien curar los síntomas de la ineficiencia o del malestar, como una forma de control del poder y simulación de cambio.

Ventajas de la descentralización en Salud.

Aunque la descentralización es una estrategia adoptada por razones políticas para fortalecer los niveles regionales y locales de gobierno, y de esta forma asegurar un sistema pluralista y democrático, un sistema de Salud Pública se beneficiará de esta estrategia en cuanto: a) Posibilita la organización de servicios de salud más racionales y unificados en base a las zonas geográficas y administrativas, específicamente para los niveles primarios de atención; b) Facilita la participación de las personas en la gestión de sus programas de salud, lo que implica planes sanitarios más adaptados a las necesidades reales de las comunidades; c) Se evita la duplicación de servicios y se reduce su costo; d) Se logra un mejor reconocimiento de las desigualdades regionales, lo que permite una mejor equidad de los servicios; e) Se favorece una mayor integración de los recursos públicos, privados y de las organizaciones no gubernamentales; f) El Ministerio de Salud puede fortalecer su función política y de planificación sanitaria al liberar al personal superior de las numerosas responsabilidades administrativas y de rutina; g) Los programas de salud local mejoran en cuanto iniciativa y acción mediante la reducción del control administrativo del nivel central; h) Se estimula una mayor financiación y control por parte de la comunidad en todo lo que se refiere a programas, instalaciones y desenvolvimiento de los recursos humanos del nivel local; i) Se facilita la coordinación intersectorial; j) Se resuelve en gran medida los problemas y demoras que surgen a causa de las grandes distancias, la deficiencia en la comunicación y un mal sistema de transporte terrestre y aéreo.

De esto podemos postular que la descentralización y la participación comunitaria, que constituye su inseparable correlato, conlleva a la práctica un estilo democrático y estratégico de administrar el sistema de salud. Así comprendido, la descentralización es un medio para lograr mayor equidad, eficacia y eficiencia, y no un fin en sí mismo.

Descentralización, regionalización y municipalización.

La regionalización y la municipalización son indudablemente aspectos complementarios, pero no sinónimos de la descentralización. Aunque en nuestro país estos conceptos tienen muy poca importancia, y debido sobretodo a que su existencia significaba más bien una forma de regionalizar el control y los sistemas represivos de la política de seguridad nacional, que una estrategia de desarrollo socio-económico. Sin

embargo, no podemos pensar en lograr ningún nivel de descentralización y real participación sino de desarrollar políticas de fortalecimiento regional y legitimación de sus líderes y representantes. Si un sistema mantiene la representatividad de las regiones en los actores del nivel central, normalmente alejados de las necesidades de las regiones, se logra controlar la penetración e influencia política de éstas, y la consecuente marginación y sometimiento al poder central.

Por otro lado, la regionalización no puede ser visto sino desde una perspectiva de desarrollo integral de la región, en donde la interacción de complementariedad y reciprocidad con el nivel central y oras regiones fortalece sus posibilidades de autonomía y capacidad de autogestión.

Sin embargo, regionalización o municipalización no lleva implícito el concepto de transferencia de poder político que tiene el de descentralización. En este sentido puede ser compatible tanto con la centralización como con la descentralización.

Por otro lado, una adecuada política de regionalización y descentralización se fortalecen mutuamente en la medida en que responden a un programa intersectorial e integrado de desarrollo.

Descentralización - desconcentración.

El concepto de desconcentración, como el de regionalización, puede ser complementario y facilitar el proceso de descentralización, o por el contrario puede ser una forma de acrecentar la eficacia de la centralización.

En cuanto a desconcentración, implica transferencias de competencias del Estado a sus órganos jerárquicamente subordinados, como sería el caso de transferir las funciones operativas al nivel periférico y centralizar las funciones de mimetización y administración de recursos, ésta de alguna forma fortalece la centralización aumentando su capacidad operativa y por lo tanto la eficacia de su gestión. Si por otro lado, juntamente a la desconcentración se logra una mayor integración intersectorial promoviendo la delegación de algunas funciones y la privatización de otras, dentro de un esquema de regionalización político y económica, la desconcentración actúa como etapa esencial en la descentralización de un sistema.

Nuestro modelo de organización político regional en las llamadas Delegaciones de Gobierno, representan claramente una forma de desconcentración que logra un mayor control de las regiones (departamentos en nuestro caso) por parte del nivel central. Este control inclusive es exclusivamente político, ya que proviene de una de las dependencias del Estado (el Ministerio del Interior) sin que se establezca ningún sistema de coordinación intersectorial que puede significar una mejor integración y administración de programas. Debemos resaltar aquí que en la medida en que la desconcentración aumenta la eficacia de los programas locales, fortalece en alguna medida la regionalización y esto a su vez atenúa el centralismo en mayor o menor medida.

La amplitud conceptual que tienen estos conceptos como descentralización, desconcentración, regionalización, etc., reflejan sobretodo la variedad de modalidades de cambio que se dan y las múltiples variables históricas, políticas, económicas y culturales que influyen en estos cambios. Aunque sería engañarse pensar que partiendo de un punto hoy, podemos estar seguros dónde estaremos en el proceso dentro de cinco años. Es indispensable partir de metas claras, basadas en necesidades y situaciones reales para lograr una cierta dirección y evitar los espejismos inherentes a todo cambio.

SILOS: Sistema Local de Salud.

En los últimos años, la Organización Panamericana de Salud ha promovido los SILOS (Sistemas Locales de Salud) como instrumentos para trasformar y fortalecer los sistemas sanitarios de la región, para concretar la ejecución de políticas y estrategias de salud que permitan una atención más equitativa, eficaz, eficiente y participativa.

Esta estrategia es el tercer componente de una continuidad conceptual y operacional que integre la definición de la meta de salud para todos para el año 2.000 y la estrategia de atención primaria en salud.

Entendido así, los SILOS representan una forma de reorganizar el sector salud para facilitar la atención primaria. Esta reorganización constituye una propuesta de dividir el trabajo en criterios locales (regional, urbana, etc.) de atención, logrando de esta forma un mayor acercamiento al individuo, la familia y a la comunidad, y así lograr una mejor definición en función de daños y riesgos a éstos y su ambiente.

Este acercamiento organizativo permite integrar los recursos locales, tanto del sector salud como extrasectoriales, facilitando la participación social y promoviendo una relación de responsabilidad recíproca. Esta co-participación es de fundamental importancia para movilizar los esfuerzos locales en favor del bienestar y desarrollo, y de esta forma articular programas de atención basadas en la estructura y funcionamiento de la capacidad local existente.

Estos sistemas locales de salud, aunque representan una estrategia de descentralización o más bien desconcentración de la atención en salud, no debe confundirse con una forma de atomizar o de hacer desaparecer las estructuras centrales. Por el contrario, son parte del sistema nacional de salud, el cual vigorizan y confieren nuevas orientaciones. En este sentido, el nivel central muchas veces deberá ser fortalecido para cumplir las funciones de dirección, orientación, planificación, apoyo y supervisión que le corresponde en este proceso.

Claro está sin embargo, que en la medida que los SILOS fortalezcan su gestión y capacidad operativa lograrán una mayor autonomía que les permita responder con mayor eficacia a las necesidades locales, derivando la posibilidad de resolver otros problemas a sus niveles correspondientes.

De esta forma se logra identificar los problemas prioritarios por la base social y general soluciones técnico-administrativas que comprometen todos los niveles del sistema de salud, asegurando así las condiciones necesarias para el ejercicio del control social de la gestión de gobierno, de acuerdo al entendimiento y principios propios de la comunidad específica en cuestión.

Los componentes tácticos primordiales sobre los que se basan los sistemas locales de salud para lograr la transformación del sistema nacional de salud son cuatro:

1) La eficiencia social: La eficiencia expresa la producción obtenida en relación a los recursos utilizados. Aunque todo sistema busca la óptima productividad a menor costo, los sistemas locales de salud deben incorporar una categorización más amplia de esta relación que incluya la eficiencia social y el costo social de los recursos utilizados; es decir que, se debe incluir la misión social de un sistema de salud y su implicancia sobre la eficiencia económica.

2) La eficacia social: Aunque el concepto de eficacia está más relacionado con el grado de cumplimiento de metas, tiene también una connotación económica al relacionar la cantidad de recursos, actividades programadas y la cantidad efectiva de la meta lograda. Aquí también se incluye el componente social y epidemiológico al de eficacia, que le da una concepción más abarcativa al interpretar los servicios de salud desde una perspectiva de impacto cuantitativamente suficiente y cualitativamente adecuado.

3) Equidad: Representa el derecho de todos, sin discriminación, a tener acceso a los servicios de salud y recibir atención oportuna. La equidad no representa la universalidad de servicios, sino por el contrario, la organización de éstos en base a las diferencias poblacionales en cuanto a sus posibilidades de acceso a los diferentes niveles de atención.

4) Democratización: El concepto de democratización traduce el derecho de todos los conjuntos sociales que conforman un sistema de ser protagonistas de su propio destino, pasando del concepto de democracia representativa al de democracia participativa. Así los sistemas locales de salud se conforman como espacios sociales democráticos que asegura la representatividad real y participativa de su población en una relación de corresponsabilidad, y facilitan el ejercicio de control social sobre las acciones del gobierno. Con la concreción de estos componentes tácticos, no sólo se reorganiza el Sistema Nacional de Salud en su estructura técnico-administrativa, sino que se logra una transformación real de la comunidad en su perspectiva política, social, económica y hasta cultural. Esta transformación humanizante del sistema político y económico plantea sin duda una contribución importante de la salud al desarrollo.

Desde 1989 el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha venido desarrollando una estrategia de implementación de los sistemas locales de salud en el país. Esta estrategia denominada "Modelo de Programación Local" está orientada a fortalecer las acciones gerenciales en los distintos niveles, para lograr que las unidades operativas se conviertan en agentes de decisión y ejecución de las acciones de salud, y de esta forma construir una red sanitaria capaz de desarrollar a plenitud la referencia de pacientes, de acuerdo a los parámetros establecidos por la regionalización y conforme al enfoque de riesgo.

Este programa se viene desarrollando en cuatro etapas: 1) Diagnóstico; 2) Programación; 3) Control de Gestión; y, 4) Evaluación, los cuales se manejan en forma integral y secuencial para lograr los resultados esperados.

Sistemas Descentralizados de Salud y Readecuación Financiera.

A la situación económica deficitaria de los últimos años se agrega sin duda una falta de planificación adecuada en la utilización y racionalización de los recursos financieros.

Este déficit en la movilización y racionalización de recursos se ha reflejado en la postergación del mantenimiento de equipos, la falta de medicamentos, equipos médicos, capacidad de cobertura, e inclusive un bajo salario al personal de salud. De estas experiencias surge la necesidad de encontrar métodos financieros que sean menos

vulnerables a las variaciones económicas a corto plazo y planificar los recursos existentes para lograr las metas deseadas. Esta planificación debe buscar optimizar el empleo de los recursos existentes mediante una adecuada programación financiera y estrictos procedimientos administrativos que reduzcan la mala utilización e incremente la eficiencia. Esta planificación debe realizarse teniendo en cuenta el proceso de desarrollo local y la descentralización, como una forma de racionalizar recursos incorporando a otros sectores del desarrollo, de las organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de la misma comunidad, en la participación activa de sus programas a nivel local.

Esta readecuación de los sistemas de planificación financiera deberán asegurar la eficiencia de los programas para que respondan a las necesidades de los grupos sociales prioritarios. Si hay que hacer sacrificios como resultado de la crisis económica, la principal finalidad deberá ser la de proteger a la población pobre y más vulnerable.

Aunque la determinación de los mecanismos para financiar los planes de salud es un proceso político, es esencial buscar diversas fuentes y alternativas que aseguren la posibilidad de crecimiento del Sistema Nacional de Salud. En salud, un sistema que no crece, retrocede. El planificador en salud debe examinar toda nueva fuente probable de financiamiento interno o externo de recursos y encontrar la forma de su utilización más eficaz en función del costo, para lograr la meta de salud para todos.

Cambio Organizacional y Transición Política.

Todo proceso de transición política de un régimen autoritario hacia "alguna otra cosa" normalmente incierta, se caracteriza como un período en el que las reglas del juego político no están definidas. Este proceso que se caracteriza por gran confusión, falta de metas claras y arduas contiendas, inhiben todo proceso mediato de cambio, en cuanto la inmediatez adquiere preponderancia como forma de seguridad personal ante la crisis. Hay quienes piensan que los procesos de transición son espacios muertos para los cambios sociales y económicos, ya que en él los actores políticos luchan por satisfacer sus intereses inmediatos y/o aquellos que dicen representar, o se ocupan por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores en la lucha por el poder.

Por otro lado, la gran participación social en este proceso hace que los límites entre sector público y privado, y entre las metas del gobierno y los grupos de presión, sean más difusas y confusas acentuando la esfera inoperante para la toma de decisiones transcendentales para el bienestar colectivo quizás una de las dificultades más grandes en nuestro proceso de transición, sobre todo para los grupos menos desarrollados, tenga que ver con la tendencia al continuismo. El continuismo y la tendencia al status que es uno de los sintomas más frecuentes de los sistemas dictatoriales porlongados. Inclusive existiendo efervecencia en las primeras etapas de la pos dictadura, esta suele expresarse más como turbulencia política que como un proceso hacia algo distinto. En nuestro país es clara la tendencia turbulenta del proceso en el que no se puede observar tendencia a la concertación o propuestas integradas que permitan consolidar dicho proceso. «Si no es mio, no será de nadie» parece ser la regla de juego, y la tendencia a la repetición persiste. Solo si logramos planteos visibles de algo nuevo, promoveremos el interés de los demás hacia un cambio que busque el bien común, y rompa la tendencia

narcisista del proceso actual.

La lucha por el poder es indiscutiblemente una tarea de tiempo completo que deja poco espacio a las necesidades sociales y a la reorganización institucional.

Salud, ONG y Participación Social

En nuestro país los organismos no gubernamentales se han caracterizado por su interés por el desarrollo social y por su modo de inserción en la comunidad.

Estas organizaciones marginadas y hasta perseguidas durante la era Stronista han logrado subsistir por la tenacidad de sus miembros y por la seriedad de su trabajo. Formadas normalmente como respuesta a necesidades reales de la sociedad, su capacidad creativa y su gran flexibilidad organizativa le han permitido desarrollar programas de acción social que incorporan a la misma comunidad en los niveles de decisión, planificación y acción. Actuando muchas veces como grupos de presión que inducen al sector público y a otros sectores a crear o mejorar servicios, su capacidad de movilizar a la población la ha constituído como una forma alternativa de la participación social organizada.

Otra de las cualidades intrínsecas de las ONG, por la misma característica de su gestión, es su capacidad de establecer vínculos intersectoriales y promover la concertación de los diferentes sectores sociales para el desarrollo local integral.

Por todo lo dicho, las organizaciones no gubernamentales son agentes primordiales en la elaboración de los sistemas locales de salud. Estas constituyen un elemento esencial para la participación social, y pueden contribuir a implementar una visión más amplia y solidaria de la realidad social, para así lograr fortalecer a los sectores más débiles en la concertación social.

Aunque su participación a nivel nacional sigue restringida por algunos sectores del Estado, su legitimación como actor protagónico del proceso de cambio es indiscutido y cada vez más importante. Esta importancia cada vez más notoria, que le ha valido la denominación de tercer sector, responde sobretodo a que con los años se ha vuelto una verdadera industria al servicio del desarrollo social, lo que lo diferencia nítidamente del sector privado.

Síntesis Final.

Cuando nos proponemos una planificación estratégica que busca desarrollar un sistema descentralizado de salud, nos embarcamos sin duda en un proceso que tarda por lo menos entre 5 y 10 años desde la formulación de las políticas hasta su aplicación. Así, para la aplicación de estas políticas se requiere un compromiso considerable y sostenido de los distintos sectores participantes y en particular los del gobierno central.

Este proceso exige un sistema interaccional de instituciones sociales, sectoriales y regionales que promueva la discusión entre los distintos niveles, canalizando un flujo de información desde las bases sociales hacia el Estado, y desde éste hacia las bases, asegurando la toma de decisión compartida que preceda y presida la acción. Por esto, es importante determinar con claridad y operacionalidad el papel de cada instancia en el proceso de planificación y ejecución del proceso.

Durante 35 años de gobierno autoritario se ha logrado cristalizar un sistema centralizado y verticalista de administración pública. El deseo de cambio y la voluntad política no son suficientes para mover y sostener este proceso. La crisis económica y los juegos políticos de la transición han derivado a segundo lugar al problema social y entre ellas al del sector salud. El sector salud se encuentra aún desintegrado en diferentes componentes a pesar del Consejo Nacional de Salud, debido a la falta de un sistema unificado de presupuesto, a la limitada capacidad técnica, política y administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y a un sector médico privado que se rige por las leyes de la oferta y la demanda sin poder incorporar ningún tipo de concepción más amplia de política sanitaria. Estas características, y los grupos de interés que se oponen al cambio, obstaculizan el proceso y fortalecen el estatismo.

Una planificación participativa y estratégica, movilizada desde el Ministerio de Salud con el apoyo del Subsector de salud, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado desde una perspectiva de sistema único de salud, permitirá una revisión de la misión del sistema, de sus objetivos y de la racionalización de sus recursos que responden a la legítima necesidad de la comunidad, y no sea la conclusión científica de una estructura demasiada centralizada y aislada de su entorno.

Una vez estructurado el sistema único de Salud, e integrado un sistema de información y cooperación intersectorial se buscará lograr que A) cada comunidad responsable adquiera la capacidad de colaborar en el proceso de descentralización, estableciendo Consejos Regionales y Comites Locales de Salud. B) A través del fortalecimientos de los sistemas locales de salud facilitar su comunicación en los diferentes niveles del sistema , asegurando su participación en el diagnóstico, toma de decisión y acciones. C) Desarrollar capacidades gerenciales y de formación que permita apoyar la creación y desarrollo de los SILOS y D) Fortalecer la capacidad propia del MSP y BS en desarrollar recursos humanos, para consolidar el sistema de silos y actuar como organismo rector del proceso.

Sólo así un proceso de cambio que nazca de la integración y co-participación de los actores verdaderamente comprometidos con el cometido, se logrará romper la rutina burocrática de los sistemas rigidificados por el temor a lo nuevo.

ANEXOS

Tabla 1

Cinco principales causas generales de muerte en el periodo de 1960-1988
Paraguay 1989

	NUMERO DE ORDEN POR PERIODOS			
CAUSAS	1989	1980-1988	1970-1979	1960-1969
Enfermedades del corazón	2	1	1	3
Enfermedades cardiovasculares	1	2	3	5
Tumores	5	3	4	4
Diarrea	8	4	2	1
Neumonía-gripe	7	5	5	2

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1989. Estadísticas vitales - Departamento de Bioestadística - MSP y BS - 1988.

En la tabla arriba, además de los datos de los periodos 1960-1969, 1970-1979 y 1980-1988, adjuntamos los datos, aún no consolidados, del año de 1989, en el cual es posible verificar diferencias de la orden de posicionamiento de los tumores, diarrea y pneumonia-gripe.

Tabla 2

Principales causas de muerte en menores de 1 Año
Periodo 1960-1988
Paraguay - 1988

	NUMERO DE ORDEN POR PERIODOS		
CAUSAS	**1980-1988**	**1970-1979**	**1960-1969**
Diarrea	1	1	2
Pneumonia-gripe	2	2	1
Deficiencias nutricionales	3	4	3
Infecciones del recién nacido	4	3	7
Prematuridad	5	6	4

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1988. Así, las principales causas de muerte en los menores de 1 año corresponden a las enfermedades infecciosas, las prevenibles por vacunaciones, deficiencias nutricionales y las relaciones al parto

Tabla 3

Principales causas de muerte neonatal
Periodo 1963-1988
Paraguay - 1988

	NO DE ORFEN POR PERIODOS		
CAUSAS	1980-1988	1970-1979	1963-1969
Lesiones debidas al parto	1	1	1
Prematuridad	2	3	2
Infecciones del recién nacido	3	2	6
Tetanos	4	5	3
Neumonía y gripe	5	4	4
Diarrea	6	6	5
Otras enfermedades infecciosas y parasit	7	7	7

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1988.

Tabla 4

Principales causas de muerte en niños de 1-4 Años
Periodo 1964-1988
Paraguay - 1988

	NO DE ORDEN POR PERIODOS		
CAUSAS	1980-1988	1970-1979	1964-1969
Diarrea	1	1	1
Neumonias-bronquitis-gripe	2	2	2
Deficiencias nutricionales	3	5	3
Accidentes y violencias	4	3	4
Sarampión	5	4	5
Meningitis	6	6	6
Parasitosis	7	7	10
Tos ferina			8
Tuberculosis	9	8	8
Difteria	10	10	9

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1988. El periodo de 1980-1988 tiene un perfil epidemiológico donde las enfermedades inmunoprevenibles y la diarrea continúan siendo causas significativas de muerte.

Tabla 5

Mortalidad en niños de 5-14 Años
Periodo 1964-1988
Paraguay - 1988

	NO. DE ORDEN POR PERIODOS		
CAUSAS	1980-1988	1970-1979	1964-1969
Accidentes y violencias	1	1	2
Diarrea	2	2	1
Tumores	3	3	5
Neumonía	4	2	3
Deficiencias nutricionales	5	6	4
Sarampión	6	6	7
Tetanos	7	4	9
Parasitosis	8	8	6
Tuberculosis	9	5	8
Fiebre reumática	9	9	10

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1988.

El análisis de la tabla 5 muestra que las enfermedades inmunoprevenibles siguen siendo, junto con la diarrea y las deficiencias nutricionales, causas significativas de muerte.

Tabla 6

Principales causas de muerte materna
Periodo 1962-1988
Paraguay - 1988

	NO. DE ORDEN POR PERIODOS		
CAUSAS	1980-1988	1970-1979	1962-1969
Hemorragia del embarazo y parto	1	1	1
Otras complicaciones del embarazo-parto y puerperio	1	2	2
Aborto	3	5	4
Sepsis del parto y puerperio	-	3	5
Parto sin complicaciones	-	2	2

Fuente: Departamento de Bioestadística del MSP y BS - 1988

Tabla 7

Enfermedades inmunoprevenibles en los servicios del MSP y BS
Tasa por mil nacidos vivos
Años 1977, 1986, 1988 y 1989
Paraguay - 1989

Enfermedades	Años 1977		1986		1988		1989	
	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa
Sarampión	1.596	101,6	610	26,6	568	-	239	-
Tos ferina	1.094	69,7	129	5,6	664	-	197	
Tuberculosis	1.087	69,2	1255	54,8	986	-	2287	-
Tetanos	158	10,1	110	4,8	119	-	115	-
Difteria	19	1,2	19	0,4	-	-	7	-
Poliomielitis	20	1,2	0	0	-	-	-	

Fuentes: Situación de Salud - MSP y BS/OPS/OMS -1989. Departamento de Bioestadística - MSP y BS - 1989

Tabla 9

Estimativa de cobertura de servicios de salud
Paraguay - 1989

ESPECIFICACIONES	%	POBLACION
1- Con acceso a los servicios de salud	70	2.882.600
IPS	18	741.240
Sanidad Militar	10	411.800
Subsector Privado	14	576.520
MSP y BS	28	1.153.040
2- Sin acceso a los servicios de salud	30	1.235.400
3- Total	100	4.118.000

Fuente: Análisis y Propuestas Preliminares para la Reorganización de los Servicios Médicos del Instituto de Previsión Social (I.P.S.) - Documento de trabajo - OPS/OMS/ OIT - Julio de 1990.

Tabla 10

Distribución de personal de salud según principales Instituciones del sector Paraguay - 1985

	Profesionales Cantidad 2.150		Médicos		Odontólogos 922		Obstetras** 621		Enfermeras** 516	
INSTITUCIONES	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
MSP y BS	732	34,05	190	20.61	288	46,38	70	13,57		
IPS	578	26,88	109	11,82	80	12,88	44	8,53		
Universidad	394	18,33	131	14,21	20	3,22	21	4,07		
Otras oficinas	361	16,79	45	4,88	55	8,86	35	6,78		
Sanidad Milirar	209	9,72	86	9,33	27	4,35	87	16,86		
Sanidad Policial	99	4,60	33	3,58	9	1,45	5	o, 97		
Sector privado	509	23,67	517	56,07	180	28,99	260	50,39		

* - Gran números de profesionales trabajan en más de un lugar.
** - Incluye nivel universitario y técnico.

Tabla 11

Distribución de los recursos humanos para la salud y tasa por 10.000 habitantes según capital o interior del país Paraguay - 1985

AREA GEOGRAFICA	POBLACION	RECURSOS HUMANOS	
		No.	TASA
Total del país	3.258.843	11.278	34,61
Asunción	490.424	6.835	139,37
Resto del país	2.768.424	4.443	16,05

De acuerdo con la categoría del personal fueron obtenidos los siguientes resultados:

- Personal universitario:

6.336 = 56,2% o 19,44 por 10.000 habitantes

- Personal técnico:

1.626 = 14,4% o 4,90 por 10.000 habitantes

- Personal auxiliar:

3.316 = 29,4% o 10,18 por10.000 habitantes

Sobre el número de locales de trabajo de los médicos fué apurado

- Médicos con 3 y más lugares de trabajo:
26,5%

- Médicos con 2 y más lugares de trabajo:
34,5%

- Médicos con 1 solo lugar de trabajo:
39,0%

Población rural servida con agua en 1990					
Población rural	Total mil hab	Servida mil hab	%	No Servida mil hab	%
Mayor a 4,000 hab.	90.4	63.3	70	27.1	30
Entre 2,500 y 4,000 hab.	167.6	67.0	40	100.6	60
Entre 1,500 y 2,500 hab.	312.2	31.2	10	281.0	90
Entre 500 y 1,500 hab.	1.067.8	21.3	2	1046.5	98
Menos de 500 hab	782.0	0.0	0	782.0	100
Población rural total	2,420.0	182.8	7.5	2237.2	92.5

Bibliografía

1. Apoyo económico a las estrategias nacionales de salud para todos. — Washington : Organización Panamericana de la Salud; Organización Mundial de la Salud, 1989. - - 131 p.
2. Barrenechea, Juan José. Implicaciones para la planificación y administración de los sistemas de salud : salud para todos en el año 2.000 / J. José Barrenechea ; Emiro Trujillo ; Adolfo Chorny. — Medellin : Editorial Universidad de Antioquía, 1990. — 323 p.
3. Community involvement in primary health care : a study of the process of community motivation and continued participation; report for the 1977 Unicef-Who Joint Committee on Health Policy . — Geneva : World Health Organization , 1977. — 55 p.
4. Descentralización de los sistemas de salud : conceptos, aspectos y experiencias nacionales / Editados por Anne Mills ... /et al/.— Ginebra : Organización Mundial de la Salud, 1990. — 162 p.
5. The impact of development policies on health : a review of the literature / Diana E. Cooper Weil... /et al/. — Geneva : World Health Organization, 1990. — 164 p.
6. Intersectoral linkages and health development : case studies in India (Kerala State), Jamaica, Norway, Sri Lanka, and Thailand / Edited by Godfrey Gunatilleke. — Geneva : World Health Organization, 1984. — 53 p.
7. Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Formulación de la política nacional de salud / Consejo Nacional de Salud. — Asunción : El Ministerio, 1990
8. ———————— Modelo de programación local / Eden Vera Cabral. — Asunción : El Ministerio, 1990. — 34 p.
9. ———————— Plan sectorial estratégico de salud / Maria Cynthia Prieto Conti

Algunos Comentarios sobre "Descentralizacion en salud"; una propuesta de Agustín Carrizosa

Dr. Roberto Kriskovich Prevedoni
Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)

El proceso de transición hacia la democracia que emerge a la superficie con el golpe del 3 de febrero da lugar a que diversos grupos políticos, económicos y sociales tengan mayor libertad para expresarse, reorganizar sus cuadros e intentar el análisis de asuntos de su interés o competencia. La transición se da en Paraguay en medio de una situación económica preocupante con sub-utilización de la capacidad productiva, desempleo y subempleo, ampliación del sector informal, deterioro del salario, inflación, disminución de la inversión, problemas en el pago de la deuda, desgaste del aparato estatal, aumento de la pobreza en áreas rurales, deterioro de las condiciones básicas de vida y aumento de la marginalización en áreas periurbanas. Al desarmarse los resortes de la represión, luego del golpe, emergen conjuntos humanos que exteriorizan sus necesidades y reclamos y así surgen conflictos muchos de ellos relacionados al crónico modelo autoritario que no permitiera ninguna forma de vivencia democrática por tan largo período.

Terminados los tiempos de protesta, tarda en surgir las propuestas políticas económicas o sociales. El documento que comentamos alude a que muchas veces los procesos de transición generan dudas e incertidumbres cuando en la sana exteriorización de conflictos reprimidos u ocultos no se fortalece la convivencia debido a incapacidades de los grupos sociales o políticos para el diálogo o para la creación de espacios de participación, la concertación, la integración de recursos, la cooperación o la elaboración de propuestas claras para el cambio.

El bien elaborado trabajo de Carrizosa constituye uno de los pocos esfuerzos técnicos que analiza con mucha idoneidad aspectos trascendentes de la salud en el contexto de la transición. Con un lenguaje claro examina la interrelación salud-desarrollo y analiza resumidamente el contexto socio-político y económico actual, efectúa un análisis de la situación de salud del país y de su sistema de servicios. Se explaya en aspectos conceptuales de la descentralización, refiriéndose específicamente a las formas de descentralización en salud, para finalmente dar el basamento introductorio para comprender el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) como estrategia para la transformación del sistema nacional de salud del Paraguay. Constituye una propuesta sólida, realizable y que podría impactar favorablemente en la salud de la población.

El Sistema de Salud es considerado como parte del sistema social y totalmente interpenetrado de lo que ocurre en éste en el contexto histórico, cultural, social, político y económico. El modelo de desarrollo implementado hasta el presente es considerado por Carrizosa, como poco integral por no contemplar diversas facetas del hombre y sus necesidades, con énfasis en operar en niveles macro-económicos dando escasa atención a las repercusiones sociales que en diversas formas resultan negativas para la salud sobre todo en grupos de mayor riesgo biológico y social. La persistencia de muertes evitables; la prevalencia e incidencia de patologías vinculadas con la pobreza, la falta de educación, las deficiencias del saneamiento básico, así como la insuficiente respuesta en calidad y cobertura de los servicios públicos de salud son demostraciones de la interrelación entre salud y modelo de desarrollo implantado. Realmente el modelo político anterior ha contribuido con el modelo de desarrollo escogido para que persistan en el país graves condiciones favorables a la morbimortalidad materna-infantil, a las enfermedades prevenibles, las diarreas y otras propias de la pobreza conviviendo con manifestaciones patológicas derivadas de un crecimiento económico que muy poco se compadecía de la ecología humana y el bienestar social. Se recuerda en el trabajo que el ingreso del Cólera al país pudiera adquirir características desastrosas para nuestra población. Pero este peligro potencial no se deriva tanto de la deficiente capacidad resolutiva existente en los servicios de salud como de las propicias condiciones para la difusión de la enfermedad dadas por la situación inadecuada de la vivienda, el saneamiento básico deficiente, la manipulación anti-higiénica de alimentos y las dificultades y deficiencias en la provisión y uso del agua potable. Este peligro es un ejemplo de la relación salud-desarrollo, no es un problema solo médico sino principalmente ligado a la pobreza.

Entre otros elementos de la propuesta que comentamos se resalta la situación de nuestro sistema de salud caracterizado por: instituciones y servicios aislados; inadecuada coordinación intra e intersectorial; escaso poder político del Ministerio de Salud para asumir su rol rector de la política y coordinador superior de estrategias y acciones de salud; excesiva centralización; regionalización de servicios más nominal que real; insuficiencia de recursos legales, normativos y reglamentarios derivados de un Código Sanitario carente de actualización, reglamentación y aplicación práctica; limitada capacidad técnica y administrativa de los servicios públicos de salud y de la seguridad social, un sector médico privado de escasa sensibilidad hacia sectores populares y falta de una efectiva participación social en salud. Otro aspecto que bien señala el documento es que "en el Sistema Nacional de Salud no se ha logrado aún un proceso de planificación sectorial y evaluación permanente en función a los objetivos propuestos" y lo relaciona

con la escasez de recursos humanos, insuficiente capacitación gerencial en la administración de servicios y programas de Salud, sistema de información en salud deficitario para la planificación y gerencia así como la inexistencia de un adecuado sistema de evaluación de servicios y de la calidad de la atención. Por nuestra parte, hasta dudamos que pudiera caracterizarse un "sistema nacional de salud" dada las características de aislamiento y escasa interacción entre sus componentes o efectores.

Con mucha propiedad Carrizosa enfatiza en los enormes desafíos operativos y de gestión, sobre todo en los servicios del gobierno, para el análisis de problemas, determinación de prioridades, asignación y distribución de recursos, y capacidad ejecutiva basada en las necesidades, la aplicación de criterios de riesgo y la tecnología más apropiada a cada nivel de resolución. Resalta sin embargo, la enorme importancia de la participación de otros organismos para-estatales, privados y de los Organismos No Gubernamentales en una acción coordinada de salud. El gasto en salud, la valoración del aporte del sector privado y tradicional y la delimitación del sector salud son aspectos que creemos deben ser profundizados y mejor estudiados. Por momento, al referirse a la práctica privada surge un marcado sesgo de medicalización que no compartimos.

Actualmente, el Ministerio de Salud se propuso la política de desarrollar un sistema que permita la coordinación e integración del sector y promueva la participación de otros sectores dentro de un modelo democrático de interacción. Es aquí donde surge en el documento, como una alternativa posible la descentralización de los Sistemas de Servicios de Salud de las que se señalan una serie de ventajas, todas ellas muy válidas.

Se afirma que todo proceso de cambio como el de la descentralización desarticula a las instituciones de su pasado, su funcionamiento interaccional, su capacidad gerencial y por sobre todas las cosas implica un cambio en la conducta o mentalidad organizacional de sus actores.

Carrizosa nos recuerda con mucha propiedad que el cambio de un sistema de salud muy centralizado como el que fue desarrollado por el régimen anterior hacia una descentralización del sistema de servicios y la democratización de la organización con efectiva participación debe ser concebido como un proceso dinámico que debe adecuarse permanentemente al contexto político, social, económico, tecnológico y cultural en el cual se va desarrollando.

Cada vez con mayor frecuencia, en las reuniones de salud de nuestro país se hace referencia al proceso de descentralización. Conceptualmente, la descentralización-centralización no son conceptos unívocos sino fórmulas que contienen principios, tendencias o modos de ser de un esquema político o administrativo. Las formas polares puras de la descentralización o centralización no existen sino en la abstracción. La coexistencia de ambos modos se da en forma de tendencias perfectibles según la voluntad y aplicación de la direccionalidad elegida. Se acepta en general que existe centralización cuando la cantidad de poderes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan ser considerados como entidades de administración; mientras que existe descentralización, cuando los órganos centrales tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

La descentralización administrativa en sentido estricto, consiste en la transferencia a la administración local de facultades, programas y recursos que fueron anteriormente ejercidos por el órgano central que las transpasa.

En la desconcentración se da una transferencia de cierto grado de autoridad administrativa a oficinas locales del gobierno central. La responsabilidad real sigue en

manos de la autoridad central y ésta puede retirar el poder transferido. La desconcentración comprende transferencia del nivel central al local de la planificación y asignación de recursos, la gestión de recursos humanos, la preparación de presupuestos y el control de gastos, así como la responsabilidad limitada en adquisición de suministros, mantenimiento y en la utilización de la colaboración intersectorial.

Entre las estrategias posibles de descentralización/desconcentración de la atención en salud Carrizosa destaca al SILOS, Sistema Local de Salud. Esta idea de SILOS surge como respuesta a la atomización de servicios que no se articulan para funcionar como red, al poco relacionamiento interinstitucional intra y extrasectorial, al inadecuado uso de los recursos disponibles; a la ineficiencia administrativa, baja cobertura, inequidad y poca o ninguna participación social que caracterizan a nuestro sistema actual de servicios de salud.

Carrizosa señala numerosos aspectos para la reorganización del sector salud, la organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Salud e incursiona en aspectos conceptuales de los SILOS, sus características, objetivos y ventajas.

Si bien lo expresado en el documento no lo debemos tomar como receta rígida a aplicar, sino como un proceso a ser iniciado, por nuestra parte creemos que no se resalta suficientemente en la ponencia la idea de desarrollar los SILOS como una táctica operativa que permita transformar, a partir del nivel local, a todo el Sistema Nacional de Salud. A pesar de ello, parece que hacia eso se dirige cuando señala que "SILOS vigoriza y confiere una nueva orientación al Sistema". La ponencia es extensa y difícil comentarla en toda su magnitud en este breve espacio, pero quisiera extraer algunos de los elementos fundamentales a ser desarrollados a partir del nivel local y que son: la intersectorialidad; organización y funcionamiento de redes y sub-redes de servicios; programación y gestión basada en criterios epidemiológicos; enfoque de riesgo; estudio de necesidades, problemas y soluciones con participación comunitaria; implementación de la estrategia de la atención primaria y aplicación de un proceso armónico de descentralización/desconcentración promoviendo la responsabilidad compartida en un ambiente de democracia participativa.

El documento no deja de hacernos pensar por nuestra parte, en que los SILOS tienen en primer lugar una dimensión política por cuanto se da participación a todos los sectores y a la comunidad en una situación de poder compartido donde se pueden expresar y discutir diversos intereses de distintos actores sociales en un espacio de diálogo y concertación; tienen, en segundo lugar, una dimensión técnica, subordinada a la anterior, que exige conocimientos y tecnología para implementar cambios. Todo esto se da en un espacio jurídico que regula el funcionamiento del Sistema de Salud, en un espacio administrativo que conforman las estructuras del sistema y en un espacio operativo donde se articulan e interactúan las distintas unidades productoras de servicios con una población que vive un tiempo y un espacio físico determinados.

Al espacio del SILOS en realidad lo deberíamos considerar en su real magnitud y complejidad de espacio demográfico, epidemiológico, tecnológico, económico, social y político inserto en una totalidad histórica donde se articulan e interactúan diferentes actores sociales con sus necesidades, expectativas, voliciones, proyectos y programas de salud.

Con el establecimiento del gobierno de la transición, más comprometido con las demandas de la población y el avance del proceso de democratización se irá exigiendo nuevas formas de encarar viejos problemas en un proyecto social participativo y orien-

tado a la equidad. Coincidimos con Carrizosa en que con esto adquirirá cada vez mayor relevancia lo que nuestro país aprobara como mandato de los cuerpos directivos de la OPS para desarrollar los SILOS como táctica operativa para la transformación del sistema de salud para poder atender las necesidades de la población con eficiencia, eficacia y equidad. Lógicamente, como cada país tiene su historia y su contexto político, social, económico, tecnológico y cultural diferente, nosotros también deberíamos estudiar y adoptar nuestra propia forma de desarrollar nuestros sistemas locales de salud. La próxima semana en San Bernardino, las autoridades del Ministerio evaluarán la aplicación de la Programación Local, uno de los mecanismos operativos aplicados en el país para desarrollar los SILOS e irán sentando las bases conceptuales, normativas y operativas hacia una definición de lo que en el Paraguay se considerará como un Sistema Local de Salud.

A la ponencia de Carrizosa la consideramos no sólo pertinente sino por demás útil, necesaria y muy oportuna. Puede tener aplicación en la realidad inmediata con positivo impacto en salud. Ante las próximas elecciones municipales, el sector debe anticiparse en revalorar el espacio de participación comunal como un escenario válido para la interacción, diálogo y concertación para la producción de salud.

Carrizosa da un aporte técnico a la Salud Pública y a la organización y funcionamiento del Sistema de Salud. Por otro lado, representa una contribución al proceso de democratización en salud y hacia el desarrollo de un modelo más humano del desarrollo.

Nosotros estamos muy habituados a pensar con el deseo. Debemos ser más prácticos y pisar tierra. El proceso de cambio político al cual se dirige el país debe acompañarse también de una transición y cambio en las estructuras y modalidades autoritarias en salud, hacia formas más democráticas de participación de los diversos conjuntos humanos en la identificación de las condiciones que favorecen o desfavorecen a la salud, las situaciones y factores de riesgo, el estudio de problemas prioritarios y la generación de alternativas de solución. Con la participación y compromiso de todos, con el control social de la gestión y el fortalecimiento político y técnico del sector se podrá asegurar la eficiencia, eficacia social y equidad que permitan incorporar la producción de salud y bienestar del hombre, así como la preservación de la naturaleza y defensa de la vida en un modelo de desarrollo que promueva la realización plena del hombre.

Pero será necesario y urgente fortalecer la capacidad política, técnica y estratégica del Sector Salud y sobre todo, de la Autoridad Sanitaria para asumir la plena responsabilidad y el compromiso ético de actuar no sólo en servicios de atención médica sino en todos los demás aspectos que contribuyen a la producción de la salud.

El sector salud deberá estar en condiciones de ejercer un liderazgo político importante no sólo para neutralizar orientaciones políticas o económicas desfavorables sino para permear en todos los niveles la concepción que la finalidad del desarrollo no es otra que la realización del ser humano en todas sus potencialidades que el modelo adoptado armonice el crecimiento económico con el desarrollo social y que en su operacionalización se respete en todos los casos el ecosistema natural y social.

Debemos crear una sociedad más sana, superando el miedo, la inmovilidad y el autoritarismo en salud del modelo anterior, así como, la desconfianza, incoherencia e indefiniciones de la transición.

Dentro del sector y específicamente en los servicios y programas de salud se

deberá elaborar una doctrina y una política sectorial coherente que refleje la relación del proceso de salud-enfermedad con los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales que lo determinan.

. El sector deberá tener el valor y la decisión de transponer el umbral de la retórica, del llanto y la queja para entrar con acciones concretas y efectivas abriendo nuevos caminos dentro de una concepción político-ecológica de la salud. La posibilidad del cambio en salud está dada, el cambio está en cada ciudadano, en cada familia y grupo social, nos corresponde a todos hacerlo efectivo.

Considero que esto y mucho más puede lograrse profundizando en los relevantes aspectos de la línea de pensamiento que nos propone Carrizosa en la ponencia que comentamos. La democratización en salud quizá llevará mucho tiempo y sacrificio, pero debemos iniciarla de inmediato, es más, creo que ya la hemos iniciado.

LA JUVENTUD Y SUS PERSPECTIVAS DENTRO DE UN MODELO DE DESARROLLO ALTERNATIVO

JOSE JIMENEZ - SUSANA SOTTOLI
Grupo de Ciencias Sociales (GCS)

1. INTRODUCCION

Durante los años 1950 al 70, América Latina fue escenario de cambios en su composición demográfica, educativa, laboral, política y cultural. Este conjunto de cambios operó con la promesa de un acelerado e ilimitado desarrollo y una reorganización social a través de los beneficios del llamado proceso de modernización. Sin embargo, a fines de los años 70 y principios de los 80, el proceso entró en un ciclo de discontinuidad y agotamiento y, aunque implicó a la sociedad en general, los principales afectados han sido y siguen siendo los sectores populares.

La situación de crisis se ve reflejada más acentuadamente en los grupos sociales de mayor vulnerabilidad y menor capacidad de defensa corporativa para articular sus demandas: jóvenes, mujeres, niños, migrantes. En efecto, los jóvenes -que habían sido los principales beneficiarios del ciclo modernizante- fueron los primeros perjudicados al agotarse éste.

La década de los noventa encuentra a toda la región sin poder dilucidar alternativas de desarrollo que posibiliten una salida a la crisis existente. Este contexto, analizado desde la perspectiva de las jóvenes generaciones, resulta tan desalentador como difícil de revertir.

En Paraguay se vivieron en mayor o en menor grado los cambios estructurales que se operaron a nivel regional, aunque con ciertas peculiaridades establecidas por

el modelo de desarrollo agroexportador vigente y la ausencia de un proceso de industrialización importante, y en general en etapas cronológicamente demoradas con respecto a la región. Así, la irrupción de los procesos modernizantes recién se observa con mayor evidencia a mediados de los años 70.

Demográficamente, la tendencia en aumento de la expectativa de vida -aunque en niveles inferiores a países como Argentina, Cuba, Costa Rica, Chile y Uruguay- así como una tasa de mortalidad bruta notoriamente superior y una tasa de fecundidad alta, permiten suponer un ritmo de crecimiento poblacional acelerado, en especial el de la población joven, que seguirá teniendo altas tasas de presencia en el Paraguay del año 2.000.

Ambos aspectos de esta problemática -el importante peso demográfico y social de los jóvenes en Paraguay y la necesidad de entender cómo afectan los procesos de cambio socio-económico a ese sector mayoritario- constituyen los ejes de justificación de este análisis.

Sin embargo, el mayor desafío se presenta en el momento de imaginar estilos alternativos de desarrollo para nuestra sociedad y visualizar cómo se articularían los jóvenes en esa nueva realidad. Creemos que las propuestas deberán recuperar un tanto de utopía, sin perder de vista los factores de viabilidad concreta en las acciones.

2. JUVENTUD Y CONTEXTOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

La identificación de etapas en la historia latinoamericana ayuda a encontrar ejes comunes para entender los macroprocesos que afectan a la población en general y al sector joven en particular. Esta es una estrategia analítica que no supone una concepción estrictamente lineal de los procesos descriptos, ya que ellos se interpenetran y desarrollan de maneras heterogéneas.

2.1. Etapa de la "modernización"

Durante tres décadas (1950-1980), la expansión de la cobertura educativa, el creciente proceso de urbanización, el acceso a los servicios de electrificación y saneamiento rural, la incorporación de nuevos actores al mercado del empleo (especialmente mujeres y jóvenes), el aumento de los niveles de ingreso, constituyen algunos de los indicadores que -en algunos países más que en otros- parecían presagiar el tan deseado inicio del desarrollo latinoamericano. El crecimiento económico experimentado se vio acentuado por una coyuntura internacional favorable al comercio.

Las transformaciones desencadenaron fenómenos de migración campo-ciudad, cuyos principales protagonistas eran jóvenes. La modificación de la estructura del empleo posibilitó incorporar una mano de obra juvenil que comenzaba a acortar la distancia entre su capacitación y las necesidades del mercado; la expansión de la educación media, la disminución del analfabetismo juvenil y la creciente masificación de la enseñanza universitaria restauraban la confianza en la educación como factor de ascenso social.

Sin embargo, a pesar de la extensión relativa de los beneficios de la "modernidad", el crecimiento no fue acompañado por una redistribución equitativa real de los ingresos. Por el contrario, el modelo resultó cada vez más excluyente en lo social y concentrador en lo económico, ahondando las diferencias existentes.

2.2. Etapa de crisis

Con la llegada de los años 80, el periodo de expansión comienza a revelar la contrapartida del endeudamiento externo hipotecando a las economías nacionales. Se agrega a este panorama la difícil coyuntura económica internacional que acelera la llegada de la recesión. Se verifica una tendencia regresiva en los indicadores socio-económicos, un estancamiento del Producto Interno Bruto (PIB), y un incremento de los niveles de pobreza en desmedro de la salud y la educación.

La crisis latinoamericana de los años 80 - la llamada "década perdida"- ha agotado el modelo de desarrollo socio- económico prevaleciente en la región sin que algún otro se defina como respuesta adecuada a la situación actual. Los cambios geopolíticos y económicos a nivel mundial no presagian una posición favorable para Latinoamérica, que parece haber pasado a planos muy secundarios en la atención de las potencias mundiales. En la región, la respuesta ensayada en la mayoría de los países se sustenta en el paradigma neo-liberal, con la aplicación de políticas económicas de alto costo social.

Estos sucesos indican el complejo proceso en el que se han desarrollado y crecido las generaciones jóvenes a nivel regional. Ciertamente ellas no son las únicas afectadas, pero existe una particularidad que deviene de la ..."situación paradojal creada por la fuerte apelación que les ha lanzado la modernización, por el aumento vertiginoso aunque no siempre ejercible de su escolarización, por la ruptura con los modelos culturales de sus ámbitos familiares, por su obligada mirada a un mundo a la vez cercano e inalcanzable que los modernos medios de comunicación les transmiten cotidianamente" (Ottone, 1989:210).

Los jóvenes latinoamericanos se ven excluídos y marginados. Existen altos niveles de desempleo y subempleo juvenil en la región, que en la mayoría de los casos no pueden atenuarse con la prolongación de los estudios o los inexistentes seguros sociales de desempleo.

Paradójicamente, como apunta Rodríguez (1989), las investigaciones acerca de los jóvenes no prosperaron cuando era más evidente el protagonismo juvenil, en la época de crecimiento económico y transformación social de los años 50 y 60, sino cuando ellos se convirtieron en el "reflejo más dramático de la crisis".

3. JUVENTUD COMO OBJETO DE ESTUDIO: UNA BUSQUEDA CONCEPTUAL

Los estudios sobre el tema juventud se desarrollan en América Latina en el contexto de la llamada "crisis de los paradigmas" en las ciencias sociales, caracterizada por la ausencia de un modelo hegemónico de explicación global de la sociedad.

La gran mayoría de los estudios intentan describir y analizar aspectos específicos acerca de la condición juvenil, aun cuando se realizan utilizando conceptos teóricos y categorías analíticas procedentes de diversos paradigmas de las ciencias sociales. Algunos autores afirman que ello ha facilitado el desarrollo de las investigaciones sobre juventud ya que los cientistas sociales -ante la ausencia de paradigmas globales- han realizado un esfuerzo creador y de acercamiento al estudio de actores sociales nuevos, sin los prejuicios que existían en otras épocas (Ottone, 1989).

Entre 1982 y 1986, se produce un volumen importante de información y reflexión sobre la juventud en América Latina en una etapa de mayor rigurosidad y fecundidad. Esto se debe, según Braslavsky (1989), a las transformaciones en la juventud misma, a la declaración por parte de las Naciones Unidas del año 1985 como Año Internacional de la Juventud, a la crisis de las sociedades latinoamericanas y al renacimiento de la democracia como modelo de desarrollo político y sus consecuencias en las expectativas de participar de las jóvenes generaciones.

La misma autora señala que el objeto de estudio juventud comenzó a existir recién en este siglo, como derivación de una serie de procesos tales como la expansión de los sistemas educativos, el desarrollo de las fuerzas productivas, la transformación de la organización y producción del trabajo, la posibilidad de control de la natalidad y el aumento de los niveles de expectativa de vida. Estos procesos contribuyeron a que el paso de la infancia a la adultez se realizara a lo largo de un periodo más prolongado. Anteriormente, la transición se realizaba sólo a través de algún ritual de iniciación, que generalmente no se extendía en el tiempo.

3.1. Heterogeneidad juvenil

El concepto de juventud resulta heterogéneo y complejo. Por un lado, la definición varía según la perspectiva de análisis, el contexto y el tiempo histórico; por otro, variables como género, clase social, raza, lugar de residencia, complejizan la condición juvenil. Por tanto, tan sólo desde una dimensión analítica se puede utilizar el concepto "juventud" como reflejo de un grupo social homogéneo.

En realidad, existe una amplia gama de grupos juveniles que están siendo afectados diferencialmente por la crisis económica y social en nuestra región. Algunas categorías resultan particularmente importantes por su peso demográfico y social: juventudes estudiantiles, juventud popular urbana, juventud rural y mujer joven.

En el presente análisis, asumimos que el concepto juventud "...está determinado por el contexto de la formación social que le contiene y por el tipo de relación que establece (el sujeto social juventud) con otras instancias dentro de esa formación (Britos Lemus y Guillen, citados en Rodríguez y Dabezies, 1990:74). Por ello creemos necesario introducir criterios múltiples para la caracterización del "ser joven" ya que una universalización del concepto elimina la heterogeneidad de situaciones y el contexto. Además -y fundamentalmente- porque consideramos que el análisis de la condición de los jóvenes no puede hacerse sin el análisis de las sociedades de las cuales ellos forman parte.

3.2. Los factores que definen el concepto juventud

Autores como Rodríguez y Dabezies (1990) han realizado una extensa discusión acerca de los "factores generadores de juventud", parte de la cual resulta pertinente recuperar en este apartado.

La definición de juventud generalmente está asociada al criterio de edad y a la identificación por lo que no es. Los jóvenes no gozan de las prerrogativas de los niños y no ejercen aún responsabilidades adultas.

Por un lado, la edad resulta un criterio convencional, útil a la hora de definir a los "jóvenes" con fines estadísticos, pero insuficiente para aprehender la complejidad del concepto. Los límites establecidos por las Naciones Unidas -entre los 15 y 24 años-

se extienden frecuentemente para abarcar grupos juveniles en diferentes contextos.

Por otro lado, la caracterización de juventud como etapa de moratoria, de preparación y formación para la adquisición de los roles adultos, resulta difícil de reconocer en el contexto de sociedades como las latinoamericanas, donde mujeres aún adolescentes acceden a la maternidad, mientras que sus pares varones comienzan a experimentar la supervivencia desde el trabajo informal a edades tempranas. Ambos, varones y mujeres jóvenes de clases populares, encuentran cerrado su ingreso a los sistemas educativos formales, por lo cual la "moratoria" no resulta aplicable a sus vidas. A tal punto que algunos autores sostienen que la exclusión socio-económica, política, educativa y jurídica es el factor determinante de la condición juvenil en América Latina hoy (Ottone, 1989; Rodríguez y Dabezies, 1990).

Factores tales como la posición dentro de la estructura familiar, grado de incorporación al mercado de trabajo, permanencia en el sistema educativo formal, aporte al ingreso familiar, dependencia del hogar de origen, ayudan a introducir mayor complejidad al concepto y a adecuarlo a las condiciones de nuestro contexto.

Tampoco resultan analíticamente fecundas ciertas definiciones unidimensionales, como por mucho tiempo sucedió con la identificación del sector joven con el sector estudiantil universitario. En este sentido, la educación actúa como "factor generador de juventud" en tanto concede a los individuos una cierta moratoria en la asunción de roles adultos. Sin embargo, la masificación de la enseñanza media -y universitaria en algunos países- operada durante el ciclo expansivo en América Latina, si bien ayudó a universalizar el fenómeno juventud, no resultó suficiente cuando en el periodo de crisis se rompió el vínculo entre educación y movilidad social. Muchos jóvenes latinoamericanos no acceden a mejores posiciones laborales o económicas a través de una mejor formación. Es más, muchos de ellos ni siquiera acceden a algún nivel de instrucción formal.

Por otra parte, el mercado de trabajo actúa como factor generador de juventud ya que, ante la imposibilidad de absorber la mano de obra disponible, el mercado de trabajo contribuye a la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo formal, extendiendo el periodo de juventud. Nuevamente en este caso, es necesario hacer la salvedad de que ello sucede con aquellos jóvenes que por lo menos han podido acceder al sistema educativo y que pueden alargar su permanencia en él. Además, es el mercado informal el contexto inmediato de inserción laboral de muchos jóvenes, más frecuentemente que el mercado formal.

Es común destacar las dimensiones simbólicas en la definición del concepto juventud ante el argumento de que los jóvenes no se encuentran insertos en estructuras productivas o reproductivas que otorguen criterios objetivos de definición. Sin embargo, el análisis anterior sugiere revisar esta concepción. No obstante, las dimensiones simbólicas adquieren relevancia cuando se incluye el proceso de construcción de la identidad como característica de la condición joven. En este sentido, la identidad juvenil también es definida desde "afuera" del grupo joven, especialmente por los medios de comunicación que encaran la creación de conjuntos de símbolos asociados a prácticas y representaciones juveniles. Estos símbolos son efectivamente incorporados, a través de mecanismos de consumo, por un vasto sector juvenil como indicadores casi indispensables de su identidad (ropa, música, lenguaje, actividades recreativas, etc.) (Sottoli, 1989).

4. LOS JOVENES PARAGUAYOS: SITUACION E IMPACTO DE UN ESTILO DE DESARROLLO

4.1. El aspecto demográfico

Según los datos del último censo (1982), aproximadamente un 69% de los habitantes del Paraguay tiene menos de 30 años. Si se excluye a los niños de entre 0 y 9 años, la población entre 10 y 29 años representa el 41% del total nacional.

Específicamente, la población entre 15 y 24 años es de 626.348, correspondiendo el 50% a varones y el 50% a mujeres. Este grupo constituye casi el 21% de la población total del Paraguay. Se estima que para los años 1990 y 1995, el porcentaje de población en estos grupos de edad descendería ligeramente a 19,6% y 18,9% del total de población estimada para esos años, respectivamente.

El 47% de los jóvenes de esta franja de edad vive en el área urbana y el 53% en áreas rurales, estableciéndose diferentes problemáticas e intereses en cada caso.

También de acuerdo a los últimos datos censales, en Asunción viven alrededor de 114.492 jóvenes entre 15 y 24 años, de los cuales 55.343 (48%) son varones y 59.149 (52%) son mujeres. Esta población constituye el 21% del total de habitantes que la capital tenía en el año 1982.

4.2. El aspecto educativo

Alrededor de 150.000 jóvenes se encuentran participando en el sistema educativo formal, en su nivel medio. Existe un 11,6% de jóvenes analfabetos entre los 15 y los 24 años, siendo mayor la incidencia de este índice en los grupos rurales y femeninos. En Asunción, un 4,2% de los jóvenes son analfabetos. Estas cifras aumentarían si se incluyen a los llamados analfabetos funcionales, es decir, aquellas personas que no pueden hacer uso de los contenidos de su alfabetización en su vida diaria y por tanto en la práctica operan como analfabetos. Asimismo, debe tenerse en cuenta los casos de escolaridad incompleta (deserciones), los aún insuficientes niveles de cobertura educativa y la cantidad de docentes no titulados, factores que inciden en la baja calidad del sistema educativo y que son actualmente reconocidos por las autoridades del sector.

Además, en términos cualitativos, la enseñanza formal presenta numerosas contradicciones entre las necesidades del joven educando y las características de los contenidos programáticos, entre las demandas del mercado laboral y la formación académica y técnica, entre las necesidades de protagonismo juvenil y la formación cívica. Los porcentajes de aplazados en el nivel secundario, así como el recurrente escenario de no ingresantes en las universidades son otros indicadores de un sistema educativo en crisis, cuyos principales perjudicados son los jóvenes.

Uno de los factores que permitió el largo sostenimiento del régimen stronista, fue el sistema educativo que centralizó, vigiló y normalizó los centros educativos, y programó los contenidos, el método y los maestros (Almada, 1989).

Otra característica de la educación sistematizada en el régimen anterior fue la omisión y la desarticulación de la producción de conocimiento y la organización, movilización y politización hacia un cambio social.

También la educación, a través de métodos magistrales, memorísticos y acríticos, desarrolló un contenido instruccional escindido de la vida cotidiana del educando. El

epicentro de este conflicto se centra en el manejo de la situación socio-lingüística; por un lado, la instrucción es en idioma castellano, mientras que la población juvenil en un 32,5% es monolingüe guaraní y el 56,8% es bilingüe (guaraní-castellano), y por otro lado, el trastoque semántico de palabras como "paz", "orden", "jider", "autoridad", "comunismo", etc., propició que la transmisión de experiencias propias de un sector determinado, en este caso el joven, confunda y empobrezca el habla. El joven no identifica la voz de su comunidad, no identifica su propia voz, su pensamiento y sus sentimientos.

La investigación de Ayala y Schvartzman sobre la educación y la conciencia cívica (1987) muestra el bajo interés de los jóvenes hacia los asuntos nacionales, la poca participación en organizaciones sociales, y una débil conceptualización de términos de referencia cívica como "ciudadano", "Constitución Nacional", "estado de sitio" y "sufragio". Este mismo estudio señala que "A lo largo de la investigación fue posible observar una débil transferencia de los objetivos educacionales relacionados con la formación cívica del joven. En el mejor de los casos, ella se dio tardíamente; recién en el nivel de formación universitaria fue posible encontrar correlaciones con cogniciones de actitudes cívicas positivas."

"En consecuencia, una proporción importante de jóvenes se encuentra frente a posibilidades bastante precarias de participar activamente en la vida cívica, de aportar creativamente al desarrollo político de la sociedad." (ibidem:305).

4.3. La situación laboral

La situación económica de los últimos años del stronismo es la consecuencia de una gestión administrativa desordenada durante más de dos décadas; se acentuó la crisis económica y no se tomaron medidas correctivas globales para salvar los obstáculos que se seguían profundizando. Los análisis acerca de la situación laboral coinciden en afirmar que esta crisis económica golpea acrecentadamente sobre todo a los sectores de recursos medios y bajos y, dentro de ellos, en forma especial al sector juvenil, ya sea en las zonas urbanas -reflejándose en el desempleo y aumento de la economía informal- o en las zonas rurales- con el aumento de la pobreza y de las migraciones a la ciudad.

Además de los factores antes mencionados, se suma la deficiencia de la aplicabilidad educativa, es decir, la incapacidad del educando para transferir la instrucción a una situación concreta, en este caso al trabajo. Un estudio sobre el empleo juvenil expresa: "Resulta llamativo que los varones entre 20 y 29 años de edad estimaron que la educación no les había ayudado en su desenvolvimiento en el mundo del trabajo (43%). Ello sería resultado de una mayor experiencia laboral que los trabajadores más jóvenes. En general, un 22% consideró que su educación ha sido irrelevante en relación a su empleo." (Nikiphoroff; Villagra; 1987:168).

La fuerza de trabajo juvenil ocupada está constituida por unos 324.260 jóvenes (52% del total), y cada año ingresan al mercado de trabajo alrededor de 50.000 jóvenes, aunque en modalidades subalternas de inserción, es decir, subempleo y desempleo disfrazado.

Los jóvenes entre 12 y 29 años representan el 54% de la Población Económicamente Activa del país. Son los jóvenes, junto con las mujeres y los niños, los grupos que conforman mayoritariamente el sector informal de la economía, probablemente como consecuencia de las dificultades que encuentran para acceder al mercado formal e

institucionalizado de trabajo en las mismas condiciones que el varón adulto.

Según los datos presentados por la Dirección de Estadísticas y Censos en su "Encuesta de hogares, mano de obra 1989", los jóvenes -edad comprendida entre los 12 y los 24 años- pertenecen a la mayor porción de desempleados (12%). Asunción y alrededores -zona metropolitana- constituye el área de concentración para esta población juvenil, migrantes generalmente rurales, que se establece en las ciudades en condiciones precarias de vivienda y trabajo.

En el área metropolitana el empleo juvenil creció en los últimos años, pero no en la medida del desempleo, en otras palabras, existe una incapacidad estructural de absorción de la mano de obra. Esto se constata en los empleos desnivelados con la formación del joven, los salarios inferiores al mínimo, y los empleos "disfrazados" o subempleos que configuran la gran economía informal.

4.4. El aspecto político

Evaluar el aspecto político de los jóvenes no sólo supone considerar las estrategias explícitas de adoctrinamiento político, coopiación de líderes juveniles para engrosar las filas del partido de gobierno y consecuente repartición de prebendas políticas y económicas, sino también la estrategia global diseñada con los mismos fines e implementada a través de la educación formal, los medios de comunicación masiva, y todo otro recurso más o menos institucionalizado al que se podía echar mano para construir la imagen de sociedad en armonía, homogénea, en consenso (Lezcano, Martini; Jiménez, 1989).

Los fundamentos ideológicos de la política educativa del sistema oficial se definen como "el conjunto de medidas, a través de las cuales el Estado tiende, directa o indirectamente, a asegurar, estimular o modificar los aspectos socio-culturales de la Nación." (Diagnóstico del Sistema Educativo, 1984). Esta doctrina se expresa a través de elementos tales como el nacionalismo, el Ser Nacional, la centralización, cohesión y vigilancia de la interpretación histórica. La historia que se enseña está agudamente adoctrinada hacia el caudillismo y se fomenta lealtad acrítica hacia las autoridades, cimentada en la exhaltación de los héroes, pro-hombres, y personalidades representativas.

Durante la era stronista, el discurso oficial sobre la juventud tuvo dos ejes principales. "Esperanza del mañana", recurso retórico para ocultar la falta de espacios reales de participación y justificar la sumisión del presente. "La generación de la paz", expresión que por un lado pretendía señalar diferencias con otras épocas de la historia paraguaya gobernadas con permanente zozobra por los reiterados golpes de estado y sublevaciones, y por otro lado enfatizar la "paz stronista" que permitía a la juventud estudiar y trabajar con tranquilidad.

El discurso que expresaba diferencia, cuestionamiento u oposición al discurso oficial, generaba el amonestamiento, la represión o la destrucción, siempre enmarcado por el miedo y el control de un modelo de organización. Un modelo de líder (varón, caudillo, paternalista, sacralizado), que generaba la desconfianza, la delación y la lógica maniquea del amigo-enemigo.

Existe una baja participación social de los jóvenes en los partidos políticos (siempre que se hiciera política desde la oposición), pues el discurso oficial correlacionó política con miedo, represión y subversión, este discurso penetró en la sociedad a través

de las instituciones. Y en general, las juventudes políticas no pudieron desprenderse de un discurso adulto ni tampoco presentaron propuestas alternativas a los intereses juveniles (Martini, 1988).

Según datos de la Encuesta Nacional de Juventud, llevada a cabo en el marco del proyecto "Participación de la juventud en el desarrollo" (1988), con el apoyo de las Naciones Unidas, un 34,1% de los encuestados manifestó estar afiliado a algún partido político y el 65,9% contestó negativamente. Esta cifra resulta relativamente alta en comparación con los niveles de afiliación política en la región, lo cual se explicaría en parte por la situación de afiliación compulsiva al Partido Colorado durante los años de dictadura. Por otro lado, los índices de afiliación no reflejan el nivel real de participación en la vida interna de los partidos, ya que en muchos casos éstos servían solamente como espacios de tráfico de prebendas.

Una gran parte de la juventud paraguaya revela hoy los efectos de ese contexto y de su correlato en lo económico y social, existiendo grandes sectores de jóvenes inmovilizados y desentendidos de su entorno, con el cual se vinculan de forma marginal y subalternizada.

El clima político de la fase terminal de Stroessner se caracterizó por una ampliación de los espacios de contestación social y un consecuente aumento de los niveles de represión. La coyuntura de fuerte contracción económica fue determinante para el crecimiento de demandas sociales que se expresaban en los intentos de rearticulación de grupos sociales y políticos a fin de adquirir niveles organizativos más eficientes para las luchas reivindicativas.

Dentro de los grupos organizados políticos, sindicales y estudiantiles, los jóvenes pasaron a tener una presencia protagónica en la tarea de reducir los espacios controlados y establecer estrategias de movilización. Muchos jóvenes estudiantes, profesionales y trabajadores constituyeron el grueso de las manifestaciones y protestas callejeras que caracterizaron los últimos tiempos de Stroessner en el poder.

Posteriormente muchos jóvenes organizados, que habían participado en las movilizaciones anti Stroessner y que vivieron con desconcierto y expectativa el tiempo inmediatamente posterior al golpe, volvieron a articularse dentro de sus organizaciones (partidos políticos, asociaciones gremiales) buscando nuevas metas. En este pasaje de la contestación a la elaboración de nuevos objetivos de lucha, muchos de ellos vieron sus lugares relegados ante el avance de una dirigencia de mayores que ocupó los puestos de decisión y protagonismo en la coyuntura post-golpe. Esta situación se hizo más evidente en las juventudes políticas organizadas que observaron con cierto desencanto el lugar que la sociedad de la transición democrática les tenía reservado, aunque de ello tuvieron noción más precisa con posterioridad al afán electoralista de sus partidos, en mayo de 1989. Esta situación también se vio reflejada en el descubrimiento de la dimensión gremial por parte de algunas corrientes del movimiento estudiantil, que trajo como consecuencia divisiones en el seno de la Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FEUP), que había alcanzado altos niveles de participación política durante la dictadura.

4.5. El aspecto asociativo

Existe un bajo nivel organizativo entre los jóvenes paraguayos, quienes en su mayoría no se sienten convocados a participar en ninguna organización juvenil.

La juventud organizada, generalmente de inserción urbana, con un perfil educativo y socio-económico superior al término medio, no es representativa de la juventud nacional, aquella compuesta por jóvenes desmovilizados y con crecientes dificultades de encontrar inserción en el mercado laboral y el sistema educativo. La brecha entre ambos sectores (organizados y no organizados) está matizada por cuestiones de regionalidad, clase y género, conformando un mosaico de juventudes más que un bloque social homogéneo. Existen variadas dificultades para llegar a aquella juventud no organizada; el entender el porqué y cómo se nuclean los jóvenes que sí participan en alguna forma de organización puede arrojar señales para acceder a los primeros.

Sin embargo, también puede constatarse que ante ciertos factores de convocatoria los jóvenes se movilizan y alcanzan niveles insospechados de participación: 20.000 a 25.000 servidores y 10.000 a 12.000 promotores provenientes de todo el país para la visita del Papa Juan Pablo II son números demostrativos de ello.

Al analizar algunas modalidades de organización juvenil, se constata que las organizaciones de la Iglesia son las que tienen mayor capacidad de convocatoria para los jóvenes. Esto se debe quizás a que ella ha sido un espacio seguro de reunión y un amparo institucional para las iniciativas de organización durante la dictadura, cuando todo intento de organización autónoma era reprimido.

Son pocas las organizaciones de jóvenes que abordan la problemática juvenil, analizan sus diferentes dimensiones y encaran acciones al respecto. Puede suceder que la organización sea creada por motivos que no tienen una relación directa con la condición juvenil, o bien, que la especificidad de una organización juvenil se dé unidimensionalmente, por ejemplo, asociando juventud con recreación, juventud con universidad.

Pocas organizaciones juveniles tienen reivindicaciones específicas para el sector juvenil. Menos aún en temas claves como empleo juvenil (desempleo, desfasaje entre formación y trabajo, primer empleo) o cultura juvenil (derecho a desarrollar una cultura propia, derecho a la diferencia, espacios culturales accesibles, promoción a artistas jóvenes). Pocas organizaciones juveniles se han formado con un objetivo productivo, del tipo cooperativa o empresa asociativa juvenil. Existen programas de apoyo a microempresas en el ámbito oficial y privado aunque no de mucha cobertura entre los jóvenes.

En el ámbito rural, los jóvenes campesinos tienen aún más dificultades para asociarse. Aquellos que participan de alguna forma asociativa lo hacen conjuntamente con los adultos reivindicando problemáticas que ellos también comparten; por ejemplo la tenencia de tierra, que se constituye así en garantía de trabajo y freno a la necesidad de migración.

Según la Encuesta Nacional de Juventud mencionada más arriba, del total de jóvenes encuestados, el 45,4% (1.198) expresó formar parte de algún grupo u asociación, cifra comparativamente alta aunque relativizada por las dificultades conceptuales a la hora de definir los criterios operativos de participación y pertenencia a asociaciones. Entre los jóvenes encuestados que declararon participar en alguna asociación, el 62,4% corresponde a la zona urbana y el 37,6% a la zona rural, el 47,2% es del sexo masculino y el 52,8% femenino, correspondiendo el 72,8% a jóvenes de 15 a 19 años y 27,2% a los 20 a 24 años. De todas maneras, estas cifras coinciden aproximadamente con las arrojadas por estudios privados en los cuales menos del 50% de los jóvenes encuestados pertenece a alguna asociación.

Respecto a las asociaciones a las que pertenecen. las menciones en la misma encuesta, según importancia, fueron las siguientes: instituciones religiosas católicas (43,1%), asociaciones estudiantiles (21,0%), clubes sociales y deportivos (18,1%), asociaciones políticas (4,8%), cooperativas (3,1%), grupo vecinal (1,3%) y el resto (8,6%) pertenece a otros grupos religiosos, de servicio, scouts, entre otros (Sottoli, 1989).

5. LOS JOVENES Y SUS PERSPECTIVAS DENTRO DE UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO

5.1. El marco alternativo o la recuperación de una utopía

La definición de nuevos modelos de desarrollo que permitan modificar el curso actual de las políticas económicas y sociales implica -en la actual coyuntura- un ejercicio de imaginación. Desafortunadamente, el modelo neo-liberal vigente en casi todos los países de la región continúa extendiéndose pese a las nefastas consecuencias que supone en el plano de la creciente exclusión de gran parte de la población.

En nuestro país, la decisión de implantar medidas de ajuste económico para contener los procesos inflacionarios parece irreversible por el momento. Ello supone enfrentarnos a un alto costo social en el presente y en el futuro inmediato.

Organismos regionales y analistas de diversas tendencias han resaltado la necesidad de abordar el problema de la justicia social, de la equidad en la distribución del ingreso y la atención a la gravedad de las condiciones de pobreza que aumentan en progresión geométrica. La dualidad "crecimiento económico versus justicia social" sigue presente en los debates, desafortunadamente sin que se diseñen nuevas estrategias en las cuales la equidad no sea un efecto colateral del crecimiento sino un fin en sí misma.

El marco de esta profunda y duradera crisis económica no puede, sin embargo, desalentar el ejercicio creativo de un modelo de sociedad diferente, alternativo al actual. Quizás sin la omnipotencia de las utopías globalizantes que pretendían responder a todas las preguntas y aportar todas las soluciones, pero con la suficiente fuerza para motivar y orientar una praxis política y social más humana en este tiempo. Así, entendemos lo alternativo con un profundo sentido del "deber ser", de lo utópico, necesario de ser pensado, pero matizado con un adecuado principio de realidad.

En consecuencia, un primer punto a ser considerado es el actual estado de cosas -nuestra situación de sociedades capitalistas dependientes- que constituye un cuadro de condicionamientos ineludibles. Por tanto, un modelo de sociedad alternativa tendrá que proponer modificaciones estructurales referidas a las relaciones sociales y de producción actualmente existentes.

Un segundo punto, sería el de contemplar la noción de proceso en la implementación de las propuestas alternativas, entendiendo esto como la posibilidad de factibilizar las acciones por la vía de las transformaciones graduales pero profundas.

Un tercer punto se refiere al grupo social que nos ocupa, los jóvenes, quienes obviamente no podrán formular una propuesta de modelo alternativo de sociedad como grupo social único, sino articulado en sus demandas y expectativas con otros grupos de intereses, aunque dentro de la especificidad de su propia condición. Esto deviene de nuestra definición de juventud, enraizada en el contexto al cual se hace referencia.

5.2. Ejes del marco de desarrollo alternativo

Las propuestas de desarrollo deberán romper con el reduccionismo económico que define a las dimensiones política y social como secundarias al crecimiento económico. Así como incorporar otras dimensiones que los modelos de desarrollo vigentes han desconsiderado -no sin afectar de hecho su existencia- por ejemplo, la dimensión ecobiológica del desarrollo. Por tanto, es necesario repensar los conceptos de desarrollo y proponer concepciones más integradoras y menos excluyentes.

Un nuevo ordenamiento de las prioridades comprendería a tres ejes básicos para pensar un nuevo modelo de desarrollo: justicia social, reconstrucción democrática y crecimiento económico (Guimaraes, 1990).

El primer punto se refiere a la impostergable necesidad de lograr una redistribución de las riquezas, un acceso más igualitario a las oportunidades de empleo, educación, salud, y otras condiciones básicas de vida.

La reconstrucción democrática es esencialmente pertinente en nuestro país y en la región, en donde los modelos políticos autoritarios han prevalecido por largos periodos. El modelo democrático implica niveles altos de participación popular, requiere de grados cada vez más articulados de organización de la sociedad civil e institucionalización de la sociedad política. El crecimiento económico a través de estrategias de reconversión industrial, reforma tributaria, fomento a las inversiones, replanteamiento del problema de la deuda externa, etc. deberá diseñarse en función de la necesidad de redistribución del ingreso y de fortalecimiento de modelos políticos participativos. Precisamente en contrario a la lógica de crecer para luego distribuir, tan promisoria pero de resultados insuficientes.

Es necesario, tal como lo mencionabamos antes, incorporar como prioridad la cuestión del medio ambiente en cualquier estrategia de desarrollo. No puede concebirse un modelo que acreciente la destrucción de nuestro entorno y no propicie el traspaso de los recursos naturales a las generaciones futuras en mejores condiciones de conocimiento, aprovechamiento y conservación, única forma de garantizarles un cierto nivel de supervivencia y bienestar (Sunkel, 1987).

Asimismo, en la dimensión cultural, nuestra historia, tradiciones, lenguaje, valores, deberán constituirse en materia prima para definir las prioridades, sin que se idealicen al extremo de reproducir falsos nacionalismos, y buscando redefinir y filtrar aquellos que resultan discriminatorios o retardatarios (autoritarismo, machismo, caudillismo, etc.). El papel de la investigación social y tecnológica resultará fundamental como apoyo a la reflexión y producción de nuevos conocimientos útiles al desarrollo.

Por último, consideramos que el Estado tiene que cumplir un rol fundamental en la articulación de cualquier propuesta de desarrollo, redefiniendo sin embargo su actual perfil concentrador y administrativamente ineficiente, por el de un promotor de espacios sociales de participación, garante de los derechos ciudadanos e impulsor del crecimiento económico.

5.3. Perspectivas de la juventud: marginación, adaptación o cambio

El régimen anterior sólo se ocupó de la juventud desde un punto de vista negativo, es decir desde la repulsa de su identidad, desde lo problemático y desde su marginación. Esta exclusión continúa y se evidencia en la concepción de que los jóvenes

se insertarán, incorporarán, ingresarán o entrarán en la sociedad, dando a entender que no forman parte de ella y que su acción será de adaptación y no de cambio.

La negación de la identidad propia opera de tres maneras: Primero, un determinismo al considerar a la juventud como portadora de una especie de maldad innata propia de esta franja etaria, disociada de los conflictos sociales; no se considera que la problemática juvenil es el emergente de una sociedad contradictoria. Se manifiesta cuando hechos de violencia, toxicomanía o amenaza a los valores tradicionales afloran. La destrucción de materiales educativos en los colegios; las golpizas en las fiestas juveniles; el desborde del fin de año lectivo secundario, del 21 de setiembre (inicio de la primavera y día de la juventud); producen, como meras anécdotas, gran escándalo en la opinión pública, pero sólo son superficialmente analizadas.

Segundo, un romanticismo que se expresa en frases como "juventud, divino tesoro", "esperanza del mañana" en las que se patentiza que el joven es en realidad un niño que intenta ser adulto.

Y por último, un paternalismo evidenciado en las organizaciones sociales y políticas que restringen los deberes de los jóvenes y los colocan bajo la tutoría, la autoridad paterna o estamentos institucionales; sin embargo, se les obliga a prestar servicio militar o ir a la guerra.

La problemática juvenil es extremadamente compleja, pero ningún programa, plan o medida técnica tendrá sus resultados adecuados si se sigue mirando a la juventud desde la negación. Un plan de desarrollo que desee integrar a los jóvenes debe potenciarlos como actores principales en las actividades económicas, educativas, políticas y culturales.

5.3.1. Construcción de una identidad social

En los planes de desarrollo, es fundamental que el proceso de toma de decisiones esté protagonizado por los beneficiarios, en este caso los jóvenes podrán escuchar su propia palabra y así asumir su identidad y su responsabilidad (Kindo, 1987).

El cambio, frecuentemente asociado con el lenguaje joven, no significa necesariamente olvidar las tradiciones positivas de una sociedad. El joven es el portador privilegiado por medio de la palabra de los usos, hábitos y costumbres que forman el marco simbólico del cual él se nutrirá para adaptar (aceptar) o transformar su sociedad. Y en este caso, es esencial evaluar la diversidad de mensajes en un mundo mediatizado por la técnica y la comunicación social.

Hasta ahora, el inmovilismo de las estructuras tradicionales deja muy pocos espacios para el intercambio de experiencias y esperanzas de los jóvenes. Una parte fundamental en la construcción de una identidad juvenil es la generación de espacios en donde puedan configurar una sociedad basada en el respeto y reconocimiento de la pluralidad social, e incentivar el pensamiento crítico para evitar la palabra autoritaria, la intolerancia y la exclusión.

Los jóvenes saben muy poco sobre sí mismos porque son pocos los espacios que poseen para discutir y proponer soluciones sobre sus problemas generacionales, sexuales, laborales, sociales, etc.

El Estado, por un lado, sabe poco sobre la situación juvenil a niveles específicos como el laboral y el sanitario, porque cuenta con pocos estudios sobre esta realidad;

pero por otro lado, en algunos de los pocos estudios, las conclusiones y recomendaciones quedaron olvidadas en una gaveta ministerial.

La construcción de una identidad juvenil es tarea del Estado, de la iglesia, de las organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo de ellos mismos; es un proceso de participación a diferentes niveles, porque la experiencia nos enseña que las formas de organización impuestas desde arriba a la postre no funcionan apropiadamente. Los jóvenes deben sentir una necesidad de participación y cambio social en los planes de desarrollo.

Paralelamente al inicio de esta voluntad de las instituciones para crear las condiciones para la participación juvenil, dos aspectos son fundamentales: la educación y el empleo. Y sobre estos dos ejes es necesario investigar y tomar las decisiones pertinentes en materia de familia, organizaciones juveniles, vivienda, salud, deporte, esparcimiento y cultura. (Ottone, 1987).

5.3.2. La unión hace la fuerza

La economía, el empleo y la educación presentan ligazones muy estrechas y complicadas. En esta trilogía la franja etaria entre 15 y 24 años es significativa por su cantidad, desafío y potencial de cambio.

A nivel educativo, una reforma es perentoria y debería contemplar los siguientes aspectos: la descentralización académica; la eliminación de la lógica amigo-enemigo; el incremento del análisis, investigación, pensamiento crítico y productivo; la instrucción cívica para la participación social; la prevención sanitaria; la capacitación y profesionalización docente; el aumento de centros de estudios y currículos de tipo técnico a nivel medio y terciario; y, mayor gestión de los educandos en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Los planes, métodos y recursos humanos y materiales deberían orientarse hacia la reciprocidad entre la institución educativa, el trabajo y la comunidad.

A nivel laboral, el punto de partida estaría en la gran cantidad de jóvenes inmersos en la economía informal, una estrategia sería la capacitación administrativa y técnica para el autoempleo, y la creación y consolidación de empresas asociativas juveniles.

Pero el apoyo administrativo y técnico no son suficientes si no se consolida el trabajo asociativo. Un desarrollo a nivel económico implica un nivel personal y otro grupal, hacer las cosas significa hacer con otros, la conciencia del joven deberá desarrollarse en el trabajo grupal, en las decisiones y en la tarea (Kambarage, 1988). En este sentido, a nivel educativo, la instrucción cívica, es también educación para la cooperación.

5.3.3. El espacio local como alternativa de participación

Las elecciones municipales de este año constituyen una de las notas más resaltantes en el ritmo del proceso de democratización del país.

Después de más de dos años desde el inicio de la transición, diversos hechos políticos generan expectativas sobre la participación ciudadana en el gobierno local; por ejemplo, los cambios que se introdujeron en el Código Electoral. Sin embargo, la municipalidad paraguaya tiene una herencia política y administrativa muy determinante, pues durante los largos años de dictadura no respondió eficientemente a las demandas de las comunidades y todavía continúa con una estructura jurídica y administrativa muy

centralizada y con pocos recursos efectivos para lograr su real autonomía. Es el caso de las áreas relacionadas a la salud, educación y empleo que dependen de las acciones tomadas a nivel ministerial.

A pesar de estas limitaciones, el espacio público se irá ganando progresivamente con la participación ciudadana. En este sentido, uno de los sectores más importantes por su cantidad y significación es el juvenil.

La juventud puede, gracias a acertados planes y acciones, cumplir un rol fundamental en la consolidación de una transición democrática, y específicamente, las organizaciones juveniles pueden convertirse en un motor poderoso para generar la autonomía comunitaria.

En el contexto urbano, estos son los puntos preponderantes para una política juvenil en el contexto municipal (Jiménez; Sottoli, 1991b).

A nivel de planificación:

Identificar cuales son los intereses y necesidades de los jóvenes según sectores barriales.

Realizar un diagnóstico de las condiciones socio-económicas de los jóvenes inmersos en la economía informal y en especial aquellos que trabajan en la calle.

A nivel de acciones concretas:

Crear escuelas y talleres de oficios para la especialización de jóvenes artesanos.

Coordinar un centro de información sobre ofertas y demandas laborales.

Habilitar una categoría de boleto estudiantil para aquellos jóvenes que estudian y utilizan el transporte urbano.

Incrementar las actividades y el número de matriculados de los centros, escuelas y conservatorios de arte que estén a cargo de la Municipalidad.

Reconocer y fomentar las agrupaciones barriales como instrumentos privilegia dos para la participación ciudadana y en especial de los jóvenes.

Privilegiar a los jóvenes organizados por medio de credenciales que les habiliten a descuentos en las entradas de espectáculos artísticos, deportivos, científicos, etc.

Crear una coordinadora de organizaciones juveniles para trabajar conjuntamente con la municipalidad.

Aumentar los espacios verdes para la recreación y la construcción de centros deportivos para el uso de los jóvenes.

Realizar controles estrictos sobre la higiene de los alimentos y de los locales frecuentados por jóvenes.

Emitir por medio de la prensa oral, escrita y televisiva programas destinados a los jóvenes en donde se analice el papel de los medios modernos de comunicación.

Conformar una comisión juvenil de medios de comunicación social para denunciar aquellos medios que transmitan contenidos de violencia, intolerancia, autoritarismo y todo tipo de neo-colonialismo cultural.

Incentivar el turismo juvenil y en especial el contacto con la naturaleza a través de paseos, campamentos, travesías, etc.

Llamar a concursos de becas para que los jóvenes artistas presenten proyectos para embellecer los barrios.

Realizar programas educativos para la prevención de la toxicomanía en los jóvenes (tabaquismo, alcoholismo y droga-dependencia).

6. NOTAS FINALES

El análisis realizado refleja la complejidad de asociar juventud y desarrollo. Complejidad que abarca a otros actores sociales y que en el presente plantea más preguntas que respuestas.

Sin embargo, en el marco de una propuesta que recupera algo de utopía-acción, planteamos que la justicia social, la reconstrucción democrática y el crecimiento económico serían los ejes de un nuevo modelo de sociedad. En él, los jóvenes deberán fundamentalmente ser capaces de construir su propia identidad social y convertirse en protagonistas desde los diferentes espacios de la práctica social. Propuestas o acciones concretas sobre temas acuciantes como empleo, educación, salud, recreación podrían generarse a partir del marco mencionado, siempre que los jóvenes -en conjunto con otros grupos sociales- pudieran fortalecer sus procesos de organización e impulsar nuevas formas de participación y relacionamiento social.

BIBLIOGRAFIA

Almada, Martín. Paraguay; Educación y dependencia. 2a ed. Asunción, Ñandutí Vive-Intercontinental, 1989.

Arditi, Benjamín; Rodríguez, José Carlos. La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay. Asunción, El Lector, 1987.

Ayala de Garay, María Teresa; Schvartzman, Mauricio. El joven dividido: La educación y los límites de la conciencia cívica. Asunción, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, 1987.

Braslavsky, Cecilia. Estudios e investigaciones sobre juventud en América Latina: balance y perspectivas. In Ernesto Rodríguez y Ernesto Ottone (comp.). Mitos, certezas y esperanzas. Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina. Montevideo, CELAJU/UNESCO, 1989, pág. 17-48.

Callescuela. Los niños de la calle. Revista Emergencia. Asunción, 1 (2): 24-27,44. Setiembre-octubre 1988.

Casaccia, G.; Céspedes, R. (col.). Bibliografía sobre la juventud paraguaya. Montevideo, CELAJU-ICI-IJ, 1988.

Centro Paraguayo de Estudios de Población. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1990. Asunción, CEPEP, 1991.

Consejo de la Juventud de España. Bases para una política de juventud. 4a ed. Madrid, CJE, 1987.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Paraguay. Censo Nacional de Población y Viviendas 1982, Asunción, DGEC, 1986.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Paraguay. Estimación y proyección de la población según sexo y grupos de edad; periodo 1950-2025. Asunción, Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población-Centro Latinoamericano de Demografía, 1986.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Encuesta de Hogares, mano de obra 1989. Asunción, DGEC, 1989.

Espínola, Basílica et al. En la calle; Menores trabajadores de la calle en Asunción. Asunción, Edición de los autores, 1987.

Faletto, E.; Martner, G. (coor.) Repensar el futuro; Estilos de desarrollo. Caracas, Nueva Sociedad-UNITAR-PROFAL, 1986.

Feijoó, María del Carmen. La pobreza latinoamericana revisitada. Revista Nueva sociedad. Caracas, (108): 28-36. Julio-agosto 1990.

Guimaraes, Roberto. Desarrollo con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años 90?. Revista Síntesis, Madrid, (10): 15-68. Enero-abril 1990.

Ibarra, Xavier. Juventud vs. participación. Revista Emergencia. Asunción, 1 (0): 38-41. Mayo-julio 1988.

Jiménez, José. Los jóvenes buscan un papel protagónico con un libreto mediocre. Asunción, Grupo de Ciencias Sociales, 1990. Serie Notas & Debate No. 1.

Jiménez, J.; Sottoli, S. Economía informal, familia urbana y niños trabajadores. Asunción, Grupo de Ciencias Sociales, 1991a. Serie Notas & Debate No. 4. - Jiménez, J.; Sottoli, S. Los jóvenes y el espacio local: Diagnóstico de la condición juvenil y propuestas de acción. Asunción, Grupo de Ciencias Sociales, 1991b. Serie Notas & Debate No. 5.

Kambarage Nyerere, Julius. Educación de adultos y desarrollo. Revista Educación de adultos y desarrollo. Bonn, (30): 7-20. Marzo 1988.

Kindo, R.; Tete, R.; et al. Desarollo, de acuerdo con el pueblo; Una declaración de doce puntos. Revista Educación de adultos y desarrollo, Bonn, (28): 5-23. Marzo 1987.

Lezcano, C. M.; Martini, C.; Jiménez, J. Transición y juventud en el Paraguay. Asunción, GCS, 1989.

Martini, Carlos. Juventudes partidarias, o el divorcio entre la política y lo cotidiano. Revista Emergencia. Asunción, 1 (1):26-29. Julio-agosto 1988.

MJT; MEC; OIT; PNUD. "Participación de la juventud en el desarrollo". Encuesta Nacional de la Juventud Paraguaya (PAR/85/005). Asunción, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Culto, OIT, PNUD, 1988.

Morínigo, José N. Las familias y los valores sociales en el medio urbano. Revista Educar. Asunción, 5 (15): 24-25. Marzo-abril 1985.

Naciones Unidas; Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe; 1990. Santiago de Chile, NNUU-CEPAL, 1990a.

Naciones Unidas; Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Transformación productiva con equidad; La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, NNUU-CEPAL, 1990b.

Nikiphoroff, Basilio; Villagra, María Susana. El empleo juvenil; Realidad y espectativas. Asunción, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, 1987.

Ottone, Ernesto. Juventud, voluntariado y los desafíos del desarrollo. In Ottone, E.; Rodríguez, E. Juventud y desarrollo: Caminos para una respuesta. Montevideo, CELAJU-ICI-IJ, 1987.

Ottone, Ernesto. La crisis y los jóvenes: ¿Un espacio para la innovación? In Rodríguez, Ernesto; Ottone, Ernesto (comp.). Mitos, certezas y esperanzas. Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina. Montevideo, CELAJU/UNESCO, 1989, pág. 205-214.

Palau, Tomás; Heikel, M. Victoria. Los campesinos; el Estado y las empresas en la frontera agrícola. Asunción, Base-Isec/Pispal, 1987.

República del Paraguay. Diagnóstico del Sistema Educativo al año 1980. Asunción, Ministerio de Educación y Culto, Departamento de Planeamiento Educativo, 1984, tomo I.

República del Paraguay. Censo Nacional de Población y Viviendas 1982 (2). Asunción, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1986.

Rodríguez, Ernesto. La investigación como herramienta para la acción en el terreno de las políticas de juventud. In Rodríguez, Ernesto; Ottone, Ernesto (comp.). Mitos, certezas y esperanzas. Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina. Montevideo CELAJU/UNESCO, 1989, pág. 215-222.

Rodríguez, Ernesto. Juventud latinoamericana: Crisis, desafíos y esperanzas. Montevideo, CINTERFOR-CELAJU-MEC, 1989.

Rodríguez, Ernesto. Situación de la juventud en América Latina. Ponencia presentada en el "Encuentro de Jóvenes del Cono Sur", Asunción, manuscrito, 27-30 de julio de 1990.

Rodríguez, E.; Dabezies, B. Informe sobre la juventud latinoamericana, sd., Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, texto en preparación, 1990.

Romero Pereira, Carlos. Una propuesta ética. Análisis de la realidad nacional. Asunción, Editorial Histórica, 1987.

Salazar, María Cristina. La explotación empieza cuando usted nace. El trabajo infantil en América Latina. Revista Nueva Sociedad. Caracas, (99): 158-168. Enero-febrero 1989.

Schibotto, Giangi. Niños trabajadores; Construyendo una identidad. Lima, Manthoc/IPEC, 1990.

Schvartzman, Mauricio. Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya. Asunción, CIDSEP, 1989.

Sottoli, Susana. Aproximación a las modalidades de organización juvenil en Paraguay. Asunción, Grupo de Ciencias Sociales, 1990. Documento de Trabajo No. 4, Serie Roja.

Sottoli, S.; Jiménez, J. Impacto de los cambios estructurales en los jóvenes; El caso paraguayo en el contexto latinoamericano. Asunción. Grupo de Ciencias Sociales, 1990. Serie Notas & Debate No. 2.

Sunkel, Osvaldo. Del medio ambiente al ambiente entero; bases para alternativas de desarrollo sostenible. In Marter (coord.) El desafío latinoamericano. Potencial a desarrollar. Caracas, Nueva Sociedad. Unitar/Profal, 1987, pág. 165-183.

Undiks, A. (coor.). Juventud urbana y exclusión social; Las organizaciones de la juventud poblacional. Buenos Aires, Hvmanitas-Folico, 1990.

Proyectos de desarrollo y su impacto en los procesos regionales de identidad cultural

Oscar Rivas
SOBREVIVENCIA

Ensayo de implantación de una metodología de acción:

REVITALIZACION EXPRESIVA

Caso Kamba rová Apohá de Itaguazu-Altos Paraguay

A. BREVE DESCRIPCION INTRODUCTORIA

" ...buscó un arco. -Pónle cuerda a mi arco, dijo a la abuela de los Mba'e ypy. Le puso cuerda. Flechó (con él) mariposas, trayéndolas en grandes cantidades a su abuela. Más tarde, habiendo crecido y adquirido entendimiento, buscó pájaros para su abuela, matándolos en grandes cantidades.

Después de ésto hizo a quien le serviría de compañero, de hermano menor; él mismo, de su propia divinidad, creó de una hoja de Kurupika'y a futura Luna. "

Pa'i Rete Kuaray (El señor del cuerpo como el Sol) - "Ayvu Rapyta
Textos míticos de los Mbya-Guarani del Guairá " - LEON CADOGAN

Describir la curiosa persistencia de manifestaciones culturales de carácter casi arqueológico en una zona de permanente contacto con sociedades basadas en el consumo de la mayoría de los exponentes de la "modernidad", como lo constituye la ciudad de veraneo de San Bernardino, resulta sobre todo en una ardua búsqueda de formulaciones ordenadas y claras de **preguntas-puntos de partida** más que de grandes

conclusiones y respuestas.

El logro de esta descripción, contando con el protagonismo de la población involucrada, constituye el **inicio** de una tarea conducente al conocimiento de sí mismos que es, en definitiva, el punto de partida para la formulación de propuestas de hacer historia colectiva y propia.

Más que "hurgar" en los "por qué" de la persistencia de estas formas expresivas en un proceso casi intacto, libre de contaminaciones y donde aún éstas (las "contaminaciones") se han sabido incorporar sin el deterioro que caracteriza a otros casos (y aquí se muestra el lado original de esta población); se quiere exponer un trabajo intensivo de tres años de acompañamiento y de motivación de un proceso de "reflexión sobre sí mismos" protagonizado especialmente con los **kambarová apohá** "hacedores de máscaras" de la comunidad de Itaguazú.

Dicho proceso es parte, además, de un seguimiento que ya lleva 12 años que se tiene en la zona, rescatando; registrando y evaluando participativamente el imaginario de la comunidad de Itaguazú.

La experiencia incluye a componentes de la comunidad en el afán de hacerla más colectiva, más participativa y con más posibilidades de proyección en el tiempo a partir de los recursos de apropiabilidad que toda metodología similar supone.

B. UBICACION Y DESCRIPCION DE LA REGION

> "Después remontaron el rio Paraguay y contra los temores de los españoles fueron bien recibidos por los indios,a los que apartaron de sus ritos, dejando buena memoria. De regreso,visto el éxito de sus prédicas, se decidieron por la fundación de un pueblo,a seis leguas al norte de Asunción. Lo bautizaron con el nombre que ya tenía desde las épocas de Irala, Los Altos, donde reunieron a más de 300 indios y construyeron una iglesia. Esto ocurrió en 1580..." (1)

Recorriendo zonas no muy lejanas de Asunción (insertas en las viejas y deprimidas áreas minifundiarias del país, esto es, la región Central) y propicias para la idea de instalación de un establecimiento rural experimental, que contemplara variables como: autoabastecimiento; ecología; reciclaje y valores culturales particulares y autóctonos, optamos por la Cordillera de Los Altos y más específicamente una compañía ubicada a escasos 3 Km del pueblo San Lorenzo de Los Altos: **Itaguazu.**

El descubrir que la zona que habíamos elegido era una región donde la población estaba integrada por vertientes culturales que iban desde el mestizo, descendiente de los antiguos habitantes del original poblado indígena de Los Altos hasta restos de migraciones europeas de fines del siglo XIX, creando un mosaico cultural riquísimo en

tradiciones, confirmaba el acierto de la elección.

C. CEREMONIALES

El hallazgo de un antiguo ritual

"¡Oï avei,
ñande apytépe
mombylygui oúva
ohecha
ñane santo kuéla
mba'eichapa
ñambo jelovia!"

"¡También, entre nosotros están quienes vienen de lejos a ver como hacemos que nuestros santos se sientan importantes!"

Con estas inesperadas frases, uno, el extraño, percibe que era "notado" y "bienvenido", a pesar de la poca iluminación dada por una gran fogata central y los macillos de "kapi'i pytä"(a) a modo de antorchas del patio ceremonial, contiguo al pequeño viejo Oratorio, demolido en 1986 en un intrincado juego de poder y rito colectivo (hoy existe un nuevo Oratorio-Capilla de factura popular donde se realiza este ritual).

Sin embargo, el temor de irrumpir e interrumpir, le hace a uno moverse respetuosamente protegido por las sombras.

Había más de trescientas personas entre protagonistas y "público".

Fue la primera vez que participábamos de las festividades de San Pedro y San Pablo en Itaguazú, Compañía de Altos, en junio de 1979.

Se trataba de un ritual que se remontaba a la época fundacional (aunque hemos verificado varios elementos constitutivos de los mitos y prácticas de los **ava chiripá** y mbya de donde podríamos inferir orígenes precoloniales) de Los Altos, más tarde San Lorenzo de Los Altos, establecido en el siglo XVI por misioneros franciscanos que fueron Fray Luis de Bolaños y Fray Alonso de San Buenaventura, pueblo de guaraní hasta mediados del siglo XIX cuando, con el otorgamiento de la ciudadanía a los naturales de los Pueblos de Indios se aceleró el proceso de mestizaje rompiendo de este modo la unidad étnica entonces aún vigente.

En la zona aún se conservan, sin embargo, muchos apellidos indígenas como: YSOGOVA; AZOBI; ÑAMANDU; TAPAIKUA y PACUA entre otros. Esta última, **PACUA**, sería la familia de "hacedores de máscaras" con la que emprenderíamos el trabajo aquí descripto.

Así surgió la convicción de desarrollar una lenta y gradual aproximación hacia las ricas manifestaciones expresivo-simbólicas de este remanente celoso de sus tradiciones que constituye la comunidad mestiza de Itaguazu.

Así también, en 1979, el año de nuestra inserción en el lugar, participábamos de uno de los más hermosos rituales populares campesinos de los que hoy se conservan en el país.

Se trataba de las celebraciones en honor a los santos patronos de la Compañía de Itaguazu: San Pedro y San Pablo.

"Kamba ra'anga"(b) de rostros cubiertos con máscaras de madera tallada y pintada; "guaikuru" (c) vestidos con trajes de hojas de "pakova" (d) y tocados de "pindo rogue" (e) trenzados hábilmente, en un bello ejemplo sobreviviente-indicador de indumentaria de ancestrales técnicas de cestería guarani; el "viva", juego ritual de purificación por el fuego; el "toro", símbolo de la invasión europea y la destrucción de los "Kokue" (f) indígenas; "mbói" (g); "ka'i" (h); "kurupi" (i) y "pombero" (j), genios protectores de los mitos rurales populares, desfilaban ante los extasiados presentes en un sugerente y mágico patio ceremonial dominado por un inmenso "timbo" (k).

En los últimos años del siglo estaban todavía corporizándose narraciones de cronistas de la colonia similares a algunos elementos registrados por Cadogan de tradiciones del Guairá hacia los años cuarenta.

Sin embargo, Itaguazú se mostraba, entonces, sólo en uno de sus múltiples y fascinantes tesoros expresivos que año a año iríamos descubriendo y compartiendo.

D. ITAGUAZU Y SUS TRADICIONES

El área de la Cordillera de Los Altos comprendida por las compañías "Poraru"; "Itagaza"; "Ybu"; "San Blás"; "Aguara"; "Jakare" e "Itaguazu" de la jurisdicción de Altos y las compañías "Ybu"; "Cristóbal Colón" y "Ciervo Kua" de la jurisdicción de San Bernardino, encierran tradiciones celosa y hábilmente guardadas desde antaño por sus vecinos y quién sabe bajo riesgo de desaparición aún sin un riguroso trabajo de registro (por lo menos) gracias al agresivo proceso de deculturación provocado con cierta premeditación por los impulsores de Planes orientados por un mal comprendido concepto de desarrollo.

Itaguazu de Altos, a escasos 60 Km. de la capital, conserva costumbres fuertemente arraigadas, hoy olvidadas en muchas poblaciones paraguayas presas del impacto de la "cultura internacionalista" de los modelos de desarrollo implementados en nuestro país en varias épocas de su historia y, con mayor fuerza en su historia reciente, aún no evaluados suficientemente con el fin de sentar bases para una estructura diestra de planificación que contemple los intereses de los sectores populares así como de las minorías étnicas autóctonas de nuestro territorio nacional en la búsqueda de mejores y verdaderos índices de calidad de vida, donde la cuestión de la identidad y la preservación de valores propios tiene que ver con el afianzamiento de la capacidad de autogestión e independencia de las personas tanto en su dimensión individual como grupal. Una sociedad "anónima" difícilmente adquiere talento para el trazado de su propia historia.

Las celebraciones de San Pedro y San Pablo, la "rúa" (l) de San Pedro y San Pablo; las fiestas de los nichos familiares; "Tupäsy Verónica Ñuguaitï"(m); "Tupasy Soledad" (n); San Juan "ára"(o); "kurusu ára" (p); San Lino y los ritos de Penitentes de "Tupasy Natividad" (q) son muestras de un mosaico de expresiones populares rico en contenidos estéticos, formales y simbólicos y, a través de ellos, se traduce toda su fascinante y particular visión de mundo incorporando elementos de los más actuales en un creativo y personal proceso de asimilación y adaptación cultural.

Intentando la pervivencia de esta modalidad se aseguraría la preservación de hitos referenciales que hacen a la identidad y autonomía cultural de nuestras poblaciones.

Veamos una breve descripción de lo que son dos de las festividades celebradas en el lugar y que son escenario de invocaciones en función de la restauración del equilibrio natural (ecológico), marco y base de la capacidad productiva de subsistencia

y ojalá excedencias de las familias pobladoras y donde las máscaras son protagonistas.

La rúa de San Pedro y San Pablo:

Los preparativos arrancan semanas antes, con la reunión de las máscaras existentes y la fabricación de otras nuevas en los improvisados talleres de la compañía: los "yvyra gwy" (r) de los patios de las casas de los "cabezantes" (s).

Las fiestas de San Pedro y San Pablo se realizan los días 28 y 29 de junio de cada año. Son varios los nichos familiares que veneran a estos santos patronos de la Compañía de Itaguazu y algunos, la noche del 28 de junio, organizan "juegos" o "rúa" en sus respectivos "korapy" (t); en éstos se puede ver el "viva" al santo con las teas encendidas hechas de macillos de "kapi'i pytä" en medio de "números" presentados por los "kamba ra'anga" y la irrupción intermitente de los "guaikuru" y "guaikuru opívo" (u).

Pero las fiestas centrales en devoción a los santos patronos se realizan las noches del 28 y 29 de junio en un gran patio lateral de la capilla levantada en el año 1985 en sus honras (anteriormente se realizaba en el viejo oratorio hoy demolido). Aquí, la noche del 29, se reúnen los mascarados de la compañía en mayor número que la noche del 28, esto, debido a que vienen los demás que, en la noche anterior, animaban las celebraciones de los santos de los nichos familiares.

La "rúa" del "señor San Pedro y San Pablo" (como dicen en el lugar) se desarrolla en un gran patio ceremonial contiguo a la capilla de los santos (imágenes talladas en madera, probablemente del siglo XVII). En un lugar del gran círculo virtual se construye el "escenario", un pequeño tablado hecho de troncos y ramas, casi siempre debajo de un gran árbol. En este escenario se ubicarán los "kamba" animadores-presentadores y los "kamba" músicos.

En el centro del patio ceremonial delimitado por el público está la gran fogata donde son encendidas las teas de "kapi'i pytä" que sirven tanto para el fuego del "viva" como para acompañar en cortejo iluminado los "números y alegorías" presentados que recorren lentamente todo el perímetro del círculo para que la gente los vea. Los números o sketch son encarnados por "kamba" y entre ellos se encuentran figuras míticas como el "pombero"; el "kurupí"(v); el "jasy jatere"(w); "mbói"; "mala visión"(x); otros símbolos como el "toro"; la "doncella que huyó de su casa y tuvo por hijo un "ka'i"; el "indio pyta jováí"(y); como así también aquellos personajes y hechos que en el año calaron fuerte en la comunidad, en este sentido, en algunos años, se presentaron: Margareth Thatcher (cuando la guerra de las Malvinas); Joseph Mengele (el médico nazi); las selecciones de los mundiales de fútbol; las chicas de la gimnasia Ritmo Gym (programa de televisión); las "chiroleras" de los desfiles estudiantiles; el cometa "Jáli" (Halley); platos voladores; y no faltan las sátiras a personajes locales de la comunidad y del país.

En junio de 1989 los "kamba ra'anga" juglar-trovadores de Itaguazú, presentaron todas las vicisitudes del golpe militar visto desde sus propias perspectivas y por supuesto, no faltaron las críticas y las desconfianzas hacia el nuevo proceso político que se iniciaba.

Mientras todos estos personajes y alegorías van desfilando alrededor del patio ceremonial con su cortejo de antorcheros y "PM" (policía militar); "soldados"; "ñandu" (dando picotazos a todo el que irrumpe en el patio ceremonial manteniendo así el círculo del mismo al igual que los otros dos personajes mencionados antes), los "kamba" del tablado van narrando jocosamente las anécdotas correspondientes a cada "número" c

tocando sus instrumentos populares de música (cajas; tambores; platillos; flautas "mimby"(z); "turu"(aa); sonajas; "mbaraka" (ab), con predominio de los instrumentos de percusión. Es de notarse una vez más la habilidad de la gente de esta comunidad en la incorporación de nuevos elementos sin perjuicio de su particular riqueza expresiva ni del sentido de propiedad colectiva del evento.

En los intervalos de los números presentados se desarrolla el juego del "viva" que consiste en el "hovere" (ac) mutuo con las teas de "kapi'i pyta" al mismo tiempo que se pronuncia con firmeza y devoción: ¡viva San Pedro y San Pablo!; es en este momento que, de modo intermitente, irrumpen los "guaikuru" en vertiginosas corridas y simulacros de "raptos" de los participantes, a quienes toman de la cintura, los levantan y giran varias veces sobre sí mismos, luego sueltan a sus "raptados" y se alejan raudamente perdiéndose en la obscuridad. De tanto en tanto, escondidos entre un grupo de "guaikuru" que irrumpe en el patio ceremonial de juegos, aparecen los más "temidos": los "guaikuru opívo". Los gritos de los participantes se intensifican con la aparición de estos últimos, así como las carcajadas y el bullicio de los espectadores.

Una vez que se han "presentado" todos los números "programados" e "inventados" en el momento, se sigue con el "viva" y los "guaikuru" hasta muy entrada la noche y, así, poco a poco, el público y los "jugadores" se van dispersando.

A veces, la "rua" acaba con un baile general con banda de músicos, si no con equipos electrónicos de sonidos y material grabado donde, naturalmente, cabe todo género musical "de moda". Es de destacar que esta modalidad última no cuenta con la aprobación de la mayoría de los pobladores, sobre todo de los más viejos, "es una falta de respeto al santo"- dicen.

Tupasy natividad ara

Penitentes de la Virgen María:

"Tupäsy Natividad
re jajái ha remimbíva
ne rendápe ohua'ïva
gente kuérã opaichagua.

Ne milagro re hechaukáva
nderero ñáva guivépe
py'a marangatuetépe
oúva ndéve opaga..." (ad)

¡Viva la Virgen la Natividad!
¡Viva!

Durante los dos días que dura la caravana de mascarados, penitentes de la Virgen María, son incontables las veces que se pronuncia esta exclamación.

Los días 7 y 8 de setiembre son reservados en la compañía Itaguazù para honra de la Natividad de la Virgen María: "Tupasy Natividad". Nuevamente son los mascarados

"kamba ra'anga" los protagonistas de un ritual por demás rico en fervor y riqueza expresiva.

Esta vez se trata de una caravana de mascarados que va de casa en casa "enviados por la Virgen de la Natividad" a cumplir con los deseos del dueño de casa en relación a unos juegos o sketchs rituales, presabidos por tradición, que se "muestran" luego de un saludo ceremonial cargado de alabanzas; de bendiciones enviadas por la Virgen (por intermedio de sus mensajeros mascarados) al dueño de casa que los recibe y a sus allegados; buenos augurios para la cosecha (y aquí se van describiendo uno a uno los rubros tradicionales de la economía campesina, cada uno con aquellas características que hacen a una buena producción) y deseos de abundancia, harta abundancia, buena salud y promesas de protección hasta el próximo "encuentro".

La caravana de mascarados llega a la casa, pide permiso, pregunta por el dueño o la dueña, se da el saludo ceremonial y una vez que el dueño o la dueña acepta la llegada de los enviados de la Virgen María y pide "ver" una determinada alegoría o juego, comienzan los golpes del tambor del "cajelo" (ae) y el baile general de "las kamba ra'anga" (las, porque todos los mascarados que siempre son hombres están vestidos de mujer y se tratan entre sí de "comále kuéla": comadres), es el inicio del ritual que en cada "parada" dura hasta que el dueño de casa se sienta "satisfecho" respondiendo afirmativamente a la pregunta "Pende py'a quapy polä ma pa kuñakalai kuéla ha kalai kuéla" (af) y deposite en manos de los mascarados las ofrendas (aguardiente de caña; chipa; torta de miel; sopa paraguaya; golosinas) enviadas a la Virgen en agradecimiento.

Las alegorías y juegos presentados y hasta ahora registrados en este trabajo son representaciones lúdicas de hábitos de animales silvestres y domésticos; bailes con demostración de destreza; mofas de tareas cotidianas campesinas y algunas escenas con cierto asiento mítico cuyos orígenes aún quedan por develar. Aquellos juegos presenciados fueron:

1. "tahyirë" -especie de hormiga.
2. "panambi veve" con su variante "vava" ya borrachas (tambaleantes) -vuelo de mariposas.
3. "ñahati" -libélula.
4. "ñahati jejahu" -baño de libélulas.
5. "kururu" -sapos.
6. "kururu salida" -celo de sapos.
7. "masakaragua'i jupapo" -especie de ave muy pequeña anidando.
8. "mbarakaja salida" -celo de gatos.
9. "burro jahu" -baño de burros.
10. "kupi'i" -termita.
11. "kuchu'ivyvy" -especie de ave nocturna.
12. "jagua salida" -celo de perros.
13. "jagua pä'ä" -perros trancados.
14. "mamanga" -abejorro.
15. "kavichu'i" -especie de avispa.
16. "potro ñedoma" -doma de potros.
17. "lechiguana ñembyai" -extracción de miel de lechiguana (especie de avispa).
18. "chicharö trenzado" -tipo de comida típica.
19. "vaka ñeñami" -ordeñe de vacas.

20. "eirapu'a ñembyai" -extracción de miel de otra especie de avispa.
21. "tren".
22. "plata yvyvy reka" -búsqueda de tesoro enterrado.
23. "al barrer" -baile general y demostración de destrezas en el baile.
24. "cantarilla" -juego de imitación de recipientes de agua.
25. "burro ñedoma" -doma de asnos.
26. "mburika ñedoma" -doma de mulas.
27. "londón" -juego de develar y castigar fechorías e inmoralidades cometidas.

La descripción detallada de cada uno de estos sketchs y juegos no se incluye aquí por razones de alcance y extensión de este trabajo.

Todas estas alegorìas y juegos se realizan al son de un tambor que marca el ritmo; sin él, es imposible hacerlos, según sus propios protagonistas. El "cajelo" actúa como guía y detrás de él vienen los "caciques" que son uno o dos mascarados que se alternan el liderazgo en cada "parada".

En cada una de las alegorìas subyacen elementos mágicos, símbolos eróticos, entes míticos guaraní y valores cristianos entremezclados y confundidos en un enredo de siglos.

Aquí, en este ritual, es que son más frecuentes y variadas las máscaras zoomorfas, muy poco usuales en las fiestas de San Pedro y San Pablo. Podemos citar al "mainumby" (colibrí), el pájaro- trueno, mensajero de los dioses guaraní (es curiosa la analogía kamba- mensajeros de la Virgen María). Por supuesto que muchos significados ya no hacen parte del consciente de la comunidad que los protagoniza. Sin embargo, es aún posible encontrar piezas sueltas en la memoria de los viejos y aún en la de los jóvenes que escucharon hablar a sus mayores. Rearmarlas de manera conjunta, colectividad-investigador, es la tarea que debe ser hecha con el afán de dejar en su lugar de origen los hallazgos de este seguimiento; esto ayudaría a la reflexión sobre sí mismos de los dueños genuinos de esta historia.

La caravana empieza alrededor de las cuatro de la mañana, antes que salgan los primeros rayos del sol, con un rezo a la imagen de la Virgen y así termina, con el mismo rezo, frente a la misma imagen, ya entrada la noche, donde dejan los mascarados sus vestidos y sus máscaras. Al día siguiente volverán a empezar los penitentes de la virgen María otra intensa jornada que acabarán ya tarde a la noche impregnados de alcohol, en la tercera o cuarta ebriedad del día (algunos ya no llegarán hasta el final, quedarán dormidos a la vera de los "tape po'i" -senderos- sumidos en un sueño etìlico). Un rezo, una letanía y los "kamba" exhaustos, sucios de polvo y sudor vuelven en sí, se dispersan. Hasta el siguiente setiembre los encontraremos en sus capueras esperando volver a ser los penitentes mensajeros de "la Virgen Natividá".

5. MASCARAS DE KURUPIKA'Y, TIMBO APYTERE Y AGUARDIENTE.

Uno de los aspectos resaltantes de este trabajo ha sido el relevamiento, registro y clasificación de uno de los más fuertes elementos expresivos de esta comunidad de Ita Guazú: el "kamba rova". (máscara).

"..la creencia religiosa compartida por el escultor y por su tribu daba un significado a sus abstracciones y las hacía aceptar por todos, mientras que el artista europeo (lèase de nuestra sociedad de clase media y alta urbana también) vive en un mundo

objetivo donde ninguna creencia es lo bastante fuerte como para conferir a sus abstracciones un sentido aceptado por la comunidad. Se ve obligado, por tanto, a buscar la abstracción pura centrada sobre el intelecto por lo que sus obras no pueden obtener la misma común adhesión".(2).

Cuenta la memoria colectiva que el "principiante" (el más antiguo que se recuerda) de la tradición de hacer máscaras fue un personaje llamado Francisco Tapaikua (ag), también hacedor de "santos", que vivió en el lugar hace más o menos 200 años (según nuestros informantes).

Así como en Tobatí son características las máscaras de "timbo rapo kue" (ah), para los "kamba rova apoha" (hacedores de máscaras) de Itaguazú, el material más apreciado es el tronco del "kurupika'y" (ai), usándose tambièn el "timbo apytere" (aj) y, a veces, la madera del "kaureti" (ak).

Es frecuente ver a los artistas de Itaguazú reunirse en la casa de un "cabezante" (al) de kamba ra'anga en las proximidades de las fiestas religiosas tradicionales de la compañìa como las de San Pedro y San Pablo y Tupasÿ Natividad y, en medio de historias, casos, chistes, "jetaky" (am) y tragos, van fabricando las máscaras, atribuyéndoles significados y personajes de las escenificaciones de ese año (esto cambia naturalmente, no importando la representación fiel o literal necesariamente) a medida que del escoplo, del martillo de madera casero, del "kyse'i" (an), del hachita, del afilado machete y del papel de lija van naciendo verdaderas expresiones artístico-simbólicas de la imaginería popular.

Así se elaboran también los sketchs que serán presentados al público en la rúa de San Pedro y San Pablo después de las fervorosas oraciones y cantos religiosos y después de "ofrecer su trabajo" al santo en devoción en una vehemente plegaria con llanto y borrachera.

El soporte está listo y comienzan a pensar qué tipo de pinturas o agregados le harán al "kamba rova" "i vai ve haguä" (ao) o para que sea más "efectivo" (ap) si es que se trata de la representación de un modelo (animal; persona o entidad mítica).

Los pigmentos, tintes y agregados usados son de los más variados; muchas veces lo primero que se tenga a mano y a veces se deja la máscara tallada sin ningún tratamiento adicional.

El color negro lo extraen del "tatarë pire" (aq) chamuscada y amanecida en agua "oñemo enserena va'erä ype" (ar), también lo consiguen con asfalto líquido y aún, si los tienen, de tintes industriales.

El rojo, de la corteza del "kurupa'y (as), con el mismo proceso anterior pero sin quemarla, o bien óxido industrial o pintura.

El amarillo, del "tajy" (at) cuya corteza es raspada y disuelta en agua o querosene.

El blanco: dejando la madera del "kurupika'y" natural.

El rosado: frotando la raíz de una pequeña palmera que llaman "mbokaja'i" (au) o también pétalos de algunas flores como la Sinesia (av).

El violeta: de los frutos del "taruma guasu" (aw).

Otros colores son obtenidos con elementos y tintes disponibles en el comercic local.

Existen muchos otros pigmentos (tonos de marrón; terracota; tonos de rojo) conocidos por los viejos "kambarova apoha" que fueron dejados de lado por la dificultad que suponen frente a la fácil obtención de tintes industriales. Estos conocimientos

tradicionales son los que intentamos seguir rastreando y registrando y con los del lugar, de tal suerte que no mueran con sus ya escasos conocedores.

"toda política cultural que tienda a desarrollar este arte deberá, por supuesto, prever el estudio de las técnicas autóctonas por parte de la nueva generación de artistas, pero no se llegará a nada si no se trata al mismo tiempo de preservar el esquema conceptual en el que esas técnicas han sido elaboradas. En otros términos, es indispensable volver a valorar el sistema de creencias que inspiró a los escultores antiguos".(3)

No se trata naturalmente de "agarrarse" al pasado sino de ayudar a auscultarlo de tal suerte que la comunidad logre "apropiarse" de su proceso de desarrollo expresivo. Uno de los sabidos mecanismos que genera la dependencia constituye precisamente: aplastar la memoria cultural de los pueblos llevándola al olvido, o lo que adquiere aún mayor gravedad: degradarla a tal punto que sea repudiada por sus propios protagonistas.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

Cardozo, Efraim; "Apuntes de Historia Cultural del Paraguay", Biblioteca de Estudios Paraguayos. Vol. XI, Pág. 101-2. Año 1985.

Underwood, Leon; "Masks of West Africa". Londres: Tiranti. Año 1964.

Balogun, Olga; "Las artes tradicionales y el desarrollo cultural de Africa", Culturas. Santillana/ UNESCO No.0,1976.

Fuerzas Armadas, política de ajuste y modernización institucional en el contexto de un modelo alternativo de desarrollo.

Carlos María Lezcano
Grupo de Ciencias Sociales (GCS)

RESUMEN

EL ENSAYO se estructura en tres partes con el objetivo de analizar la intervención militar en el Estado y en la sociedad, de manera a tener un trazado general de esta relación triádica.

En la primera parte se busca definir el marco de la intervención militar como actor político autónomo en la región. Se quiere hacer una revisión de las causas más generales de la constitución y del deterioro de los regímenes militares, el inicio de las transiciones y las dificultades para establecer relaciones cívico-militares más sanas.

En la segunda parte se analizan los cambios y continuidades específicas en la administración militar paraguaya después del golpe de febrero de 1989, sus causas y consecuencias.

En la tercera parte se revisan los cambios en el contexto de seguridad y en las percepciones de amenaza a nivel mundial. También se revisan las dificultades que deben ser vencidas para operar un cambio en el estilo de gestión militar y los contenidos básicos de ese cambio.

Finalmente, en las conclusiones, a modo de expresión de deseo, se plantea un modelo alternativo de relación FF.AA.-Estado-sociedad.

INTRODUCCION

En América Latina en general, y en el Paraguay en particular, la vinculación de las Fuerzas Armadas al desarrollo global del país ha sido determinante. Esto se explica por el tamaño creciente de las instituciones castrenses, por la ampliación de sus misiones y funciones, y por la distorsión de su carácter al constituirse en el estamento de mayor poder económico y político dentro de estas sociedades latinoamericanas —y particularmente en la paraguaya—, que sumado al monopolio del uso de la fuerza delegado constitucionalmente, se aproximan al poder total.

Esta acumulación de poderes ha trastocado la relación de las Fuerzas Armadas con el Estado en la medida que la extensión de misiones ha involucrado a militares con la administración distorcionada de la economía pública. En el caso paraguayo la deformación ha sido aún más compleja en la medida que el stronismo utilizó un mecanismo perverso para corromper al cuadro de oficiales: pagaba sueldos bajos pero permitía el ejercicio de profesiones civiles y la administración de "negocios particulares", con lo que los oficiales se veían vinculados en actividades extraprofesionales que deterioraron la institucionalidad militar. El incremento permanente de poder también ha transtornado la relación de las FF.AA. con la sociedad en la medida que para mantener la situación de privilegio ha tenido que recurrir al mantenimiento de un régimen autoritario y corrupto a expensas de la participación societal en los beneficios del crecimiento económico de la era de Itaipú y el desarrollo del negocio agrícola de los años setenta. Finalmente, ha deformado la relación de las instituciones castrenses con la política partidaria en tanto que la autonomía militar que daba verdadero respaldo a la dictadura stronista necesitaba de una ficción democrática para cubrir su desnuda violencia y para ello deformó al Partido Colorado, lo convirtió en partido-Estado y se sirvió de él para montar los rituales de un régimen democrático pero sin sus contenidos originales.

Desde esta enajenación de doctrina, ética y misiones profesionales se debe partir ya que es un sector de las propias Fuerzas Armadas el que inicia el movimiento militar que terminó en el golpe y derrocamiento de la dictadura de Stroessner. Esta enajenación ha llevado a la mayoría de los oficiales a considerar que es normal el poder casi total que detentan, que son normales los negocios a los que se dedican, que también es propio que los militares puedan estar afiliados a un partido político y que administren otras reparticiones del Estado que no sean las unidades militares. Por lo tanto el dilema de la transición está en cómo negociar con las propias Fuerzas Armadas una reducción del actual ámbito exajeradamente extendido de gestión. Cómo conseguir que se subordinen al próximo gobierno civil, que no es otra cosa que subordinarse al imperior de la ley. Cómo hacer que la doctrina que los coloca fuera y por encima del Estado acepte un cambio que permita una normal inclusión profesional dentro del Estado y de acuerdo a misiones y funciones profesionales. Cómo conseguir que el tamaño y disposición de las fuerzas preparadas para luchar contra el "enemigo comunista interno y externo, real o potencial" durante la dictadura, sea racionalizado en base a conceptos de estrategia operacional más contemporáneos. En suma, que logren entender el proceso de transición hacia la democracia, y que apoyen su consolidación mediante la elaboración de estrategias de cambio organizacional y funcional para apoyar un nuevo proyecto de desarrollo global.

PRIMERA PARTE: AUTONOMIA MILITAR

La explicación de la intervención militar en la región latinoamericana debe buscarse en un complejo abanico de causas, que se abre o se cierra dependiendo de las características particulares de cada país. Pero existe un antecedente que marca a toda la experiencia militarista, entendida ésta, en términos generales, como la pretensión militar de ocupar todos los espacios sociales. Esa causa o antecedente que cruza a los autoritarismos militar de la región está en la conformación de los bloques hegemónicos después de la segunda guerra mundial, la percepción de amenaza mutua y el inicio de la "Guerra Fría" entre los bloques liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente.

A la "Guerra Fría" se subordinan los acontecimientos coyunturales de cada subregión y país en particular. Latinoamérica, por estar dentro del área geoestratégica norteamericana, tenía como principal enemigo a la URSS, que primero significó una amenaza de invasión externa, pero, más tarde, cuando los propios técnicos estadounidenses descubrieron las grandes desigualdades locales, se convierte en "enemigo interno manejado por el comunismo internacional".

Bajo este signo ideológico-político nacen y se consolidan regímenes de corte autoritario, civiles y militares, en toda la región, con el sentido de constituir un muro de contención a la inestabilidad producto del desequilibrio estructural —económico, político y socio-cultural—. Para convertir en una amenaza externa que permitiera el uso de la fuerza para contener las demandas sociales se tenía que desarrollar la percepción de los peligros que representaba el "comunismo interno y externo" para el orden occidental. Esta amenaza era real en la medida que occidente constituía, a su vez, un riesgo para los países socialistas.

El gran desencuentro entre occidente capitalista y el Este socialista en las reuniones de Yalta y Postdam permitió así el desquicio más grande de todos los tiempos. Las proyecciones estratégicas entre bloques se tiñó de matices militares, subordinando de esta manera la política a la guerra, ocupando —en clave clausewitziana invertida— todos los espacios sociales y expulsando la política a los márgenes de los sistemas decisionales.

Este escalamiento de la amenaza y la respuesta en consecuencia, la escalada militar "disuasiva" llevó a una militarización también de los países subalternos, y particularmente de las naciones latinoamericanas. La consecuencia inmediata fue la creciente autonomía militar, entendida ésta como la capacidad estamental de fijarse sus propios objetivos, y hasta proveerse los medios para alcanzarlos. Augusto Varas define dos tipos de autonomía militar: a) la profesionalizada, producto de una creciente corporativización combinada con procesos de modernización e industrialización militares, y b) la desprofesionalizada, resultado de la subalternización profesional de las instituciones castrenses a la característica fundamental de gestoras principales del Estado como totalidad (Varas, 1988). La mayoría de los casos de autonomía desprofesionalizada se tratan "Estados de propiedad privada", Estados sultanísticos en el sentido dado por Max Weber (Weber, 1974). Juan Linz distingue estos tipos de Estados como los característicos de las dictaduras personalistas del Tercer Mundo, y los particulariza:

"Sin embargo, hay Estados —los de Somoza, Trujillo, Idi Amín, Macías, Mobutu...— en los que sería difícil decir que estuvieran sirviendo ni siquiera a una clase social. Todos

estos personajes no tienen otro fin que servirse a sí mismos, a sus bolsillos —¡veánse sus cuentas bancarias en Suiza!—. A lo más, sirven a su familia, a sus amigos y a todos aquellos que estén dispuestos a negociar con ellos para poder hacer sus operaciones económicas, que no funcionan dentro de una economía pura de mercado, y paguen su tributo, contribuyendo, de esta forma, a sostenerlos en el poder" (Linz, 1988: 31-32).

Estas autonomías, profesionalizadas o no, han desgastado aún más las ya escuálidas economías de sus países, con lo que se esfuman las posibilidades de un desarrollo capitalista equilibrado, y se mantiene la presión de la deuda externa contratada precisamente para reciclar los regímenes autoritarios de la región. Es decir, el riesgo fue aumentando en la medida de que esos modelos autoritarios requieren de la prebenda y los privilegios para reproducirse, lo que obligó a una expansión del Estado en actividades impropias, tomando iniciativas y dejando su carácter subsidiario, sobre todo en las dimensiones económicas; así, el Estado, en nombre de élites de poder, se convierte en el principal empresario, pero no con criterios de eficiencia y eficacia organizacional sino simplemente con el objetivo de aumentar la capacidad de manejo patrimonial del régimen: intercambio de beneficios de negocios públicos y privados —lícitos e ilícitos— pero vinculados al Estado, en contrapartida a la lealtad política que permitía el mantenimiento del modelo.

De esta forma se vuelven extremadamente costosos para los centros de poder los autoritarismos y lentamente va siendo revalorizada la democracia hasta convertirse de nuevo en el régimen más apto para administrar las desigualdades y el conflicto.

Mediante la confluencia de estos factores externos con la creciente deslegitimación interna de los militares como gobernantes, y en otros casos por directo fracaso profesional del mando superior de las FF.AA. como en las Malvinas, los militares deben negociar su retiro de la primera escena política. Así se inician la mayoría de las transiciones, excepto la paraguaya que comienza con un golpe que derrocó y puso fin a la dictadura militar más antigua de la región, con lo que las FF.AA. salen legitimadas después del movimiento militar, para desarrollar y conducir luego un proceso de apertura política sin precedentes en el Paraguay en el último medio siglo.

Pero la pesada carga de la administración militar anterior quedan gravadas profundamente en las instituciones castrenses, sobre todo porque algunas deformaciones no son de resolución rápida ni simple. El régimen de Alfredo Stroessner manejó con perversa eficiencia la corrupción, tanto como mecanismo de administración y reproducción de su régimen, y como ideología de la indiferenciación que hizo prácticamente imposible una contestación consistente a la dictadura liderada por él.

La administración militar estuvo marcada por este modelo de operar el poder. Estos son algunos de los indicadores más importantes desde la óptica de este trabajo:

a. La administración del personal estuvo caracterizada por el manejo discrecional del General-Presidente, que disponía de acuerdo con su criterio personal y de las intrigas maniobradas por su entorno civil y militar, la movilidad horizontal y los ascensos en todas las fuerzas. Así se produjeron deformaciones aumáticas como la permanencia indefinida de oficiales generales y la postergación de oficiales superiores que tenían que "esperar" el momento que alguien le diera un "empujón" para ascender. En el Cuadro 1 se puede observar la deformación del tramo medio del escalafón donde se amontonaron coroneles y tenientes coroneles sin un futuro determinado por alguna disposición objetiva sino la simple disposición humoral del dictador.

A las cifras del cuadro antes citado hay que agregar el ascenso, en diciembre de 1988, de 200 oficiales superiores (coroneles, tenientes coroneles, mayores y homólogos de la Armada); entre los que resaltaba la promoción del hijo del General-Presidente, el Coronel de la Fuerza Aérea, Gustavo Stroessner Mora. Este incremento del cuadro de oficiales superiores distorsionó aun más el ya sobrecargado escalafón medio de las tres fuerzas.

Cuadro 1

Oficiales Combatientes del Ejército y la Aeronáutica en 1.987

Grado	Cantidad de Puestos
General de Ejército	1
General de División	13
General de Brigada	28
Coronel	328
Teniente Coronel	138
Mayor	179
Capitán	248
Teniente Primero	233
Teniente	201
Sub-Teniente	119
Total	1.488

Fuente: Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ejercicio Fiscal 1987. Citado en Análisis del Mes No. 13, Noviembre de 1986.

Hasta la actualidad se ha hecho muy poco aún para solucionar la deformación, que para una normalización institucional requiere de decisiones que no siempre serán del agrado de todo el estamento, pero cuando están en juego objetivos nacionales más generales bien valen los esfuerzos.

b. La fusión con el Partido Colorado fue un trastrocamiento muy dramático para la vida institucional de las Fuerzas Armadas como organización jerarquizada, disciplinada y no deliberante. Ambas instituciones se autoinfluían con la perversión de misiones y de formas de administración que de ello deriva. Políticos presionaban para el ascenso de sus "ahijados", y militares tomaban parte de decisiones del partido. Esta confusión de espacios se extiende hasta hoy, a pesar de que el Código Electoral ha puesto trabas taxativas a la militancia partidaria de los militares; algunos comandantes y el propio general Rodríguez, Presidente de la República y Comandante en Jefe de las FF.AA., todavía no tienen muy claro cuáles son los límites funcionales de uno y otro ámbito.

c. La deformación legal de la profesión y organización militar también es herencia del régimen anterior. Las leyes básicas, 832 de Organización General de las Fuerzas

Armadas de la Nación y la 847 que establece el Estatuto del Personal Militar no han sido modificadas, aunque algunas leyes promulgadas durante el año 1989 y la Ley 1 de 1990, que sancionó el Código Electoral, las matizan bastante.

La ley de organización fija las misiones de las Fuerzas Armadas, figurando como alta prioridad la seguridad interior. Además, las funciones del ministerio de Defensa Nacional están limitadas a gestiones administrativas y judiciales de las Fuerzas Armadas, con lo que se permite una alta autonomía funcional a las fuerzas al no estar sujetas ni siquiera a las políticas del Estado como conjunto. Por otro lado, se degrada la función ministerial con una serie de gestiones heterodoxas que le recargan inútilmente de responsabilidades inapropiadas, cuestión tratada más adelante.

El otro aspecto importante a considerar en este apartado es la vinculación militar a la economía no pública. Una de las características de la administración militar anterior fue la reducida paga profesional y la permisividad para el ejercicio de profesiones civiles y negocios particulares a los oficiales en servicio activo. Este uso fue reconocido por la ley 847 "Estatuto del Personal Militar", promulgada por Stroessner el 29 de diciembre de 1980. El capítulo III trata sobre la ética militar y en los artículos 75, 76 y 77 de este capítulo se establecen esas facilidades:

"Art. 75. Los militares en Servicio Activo pueden ejercer, directamente o por medio de terceros, la administración de sus bienes en tanto no infrinjan las disposiciones del presente Estatuto".

"Art. 76. El Oficial Graduado Universitario puede ejercer sus actividades técnico-profesionales en el medio civil, siempre que tal práctica no perjudique al servicio".

"Art. 77. El Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación podrá determinar que el Personal Militar en Servicio Activo informe sobre el origen y naturaleza sus bienes".

La autorización para la administración de bienes propios podría admitirse, siempre y cuando el oficial realice una declaración de bienes previa a hacerse cargo de cualquier misión, pero con la protección de que solamente si el Comandante en Jefe determina, podría informar el origen de los bienes —sin decir a quien tiene que hacer esa declaración—, la ley establece un sistema de impunidad selectiva, ya que este artículo exime al personal militar de las penalidades establecidas para los demás funcionarios públicos que no realizan declaración de bienes.

d. La percepción de amenaza y la definición de seguridad nacional también fue una permanente esquizofrenia que contribuyó a manipular, por un lado, el "síndrome de fortaleza sitiada" (Varas, 1988: 191) por una hipótesis de conflicto con Bolivia, mateniendo cierta lealtad castrense, pero, por otro lado, sirvió para fortalecer la preparación real para la guerra al "enemigo interno". Esta lógica de la guerra total, que impide una percepción flexible de los conflictos y las diferenciación social, se mantiene en algunos comandantes que ven amenazas detrás de toda demanda social.

Las deformaciones doctrinarias y organizacionales señaladas hicieron que durante todos los años de dictadura se falseara la estructuración y escalonamiento de las fuerzas, y se desarrollara un mutuo recelo dentro de ellas, y entre el espacio militar y la sociedad en general. Un cuadro de oficiales sobredimensionado para mantener un régimen prebendario e injusto hizo que se mantenga una organización ficticia. También provocó trastrocamiento en las prioridades presupuestarias a nivel global y dentro de la administración militar en particular, en donde se privilegiaron los gastos necesarios para mantener una

estructura extendida en personal.

Esto obligó a incurrir en otros vicios también deformantes en la relación con el resto del Estado y con la sociedad. Con un argumento muy simple como es la autovaloración de "herederas de los padres de la patria y reserva moral de la nación", las instituciones castrenses se consideraron —y este pensamiento tiene resabios— fuera y por encima del Estado, con una legalidad y moralidad especial. Este trastrocamiento de valores ético-profesionales produjo otro cambio de sentido más alarmante: de ser una rama que debe administrar el monopolio legal de la fuerza para garantizar la soberanía del Estado, las instituciones militares se convirtieron en co-administradoras del Estado. De ser apoderadas de la fuerza delegada por la sociedad, pasaron a controlarla con el monopolio de la fuerza que detentan.

Estos cambios en las misiones y funciones produjeron profundas heridas en la organización y la moral de las fuerzas, y cuando ese manejo discrecional estuvo por afectar al poder del Gral. Rodríguez y su entorno se produjo el movimiento militar que terminó en el golpe cruento del 2 y 3 de febrero de 1989.

SEGUNDA PARTE: CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION MILITAR

Por acuerdos locales e internacionales el Gral. Rodríguez acompañado de las Fuerzas Armadas inició y dirige hoy un proceso de apertura política, transición que debe terminar con las primeras elecciones presidenciales y legislativas libres, informadas y controladas, en el año 1993. En todo momento las FF.AA. manifiestan su apoyo a la apertura democrática y sostienen que están avanzando en un proceso de institucionalización militar. Hay indicios ciertos de que existe voluntad para operar algunos cambios, pero otros no. Precisamente, las características que permanecen son las que hacen dudar sobre el sentido de las reformas militares puesto que son comportamientos similares a la administración anterior. Se señalan más importantes:

a. Administración del cuadro de oficiales

En esta materia se produjeron importantes cambios. El más significativo es la regulación del retiro de oficiales donde se operó una ruptura con el régimen anterior al establecerse por ley el tiempo de servicio de oficiales generales y la puesta en vigor de los límites de edad para cada grado. También se ha regulado el ascenso y retiro del general de Ejército, que también tiene un máximo de cinco años en funciones. Todas estas disposiciones modificaron la administración anterior, trazando líneas generales de un manejo más ordenado.

Donde se produce la continuidad en el estilo es en el manejo del escalafón medio, espacio en el que siguen amontonándose oficiales superiores reproduciéndose el estilo de gestión del régimen anterior, como se puede notar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Oficiales de las Fuerzas Armadas en 1990			
Grado	Cantidad de Puestos		
	Ejercito y Fuerza Aérea	Armada	Total
General de Ejército	1		1
General de División	8	1	9
General de Brigada	31	2	33
Coronel	425	84	509
Teniente Coronel	199	452	244
Mayor	332	423	374
Capitán	336	55	391
Teniente Primero	315	65	380
Teniente	244	50	294
Sub-Teniente	167	25	192
Totales	2.058(*)	369	2.427
Totales 1987	2.151	469	2.670
Diferencia (1987 - 1990)	-93	-100	-193

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. Presupuesto General de la Nación. Anexo del Personal. Administración Central, Ministerio de Defensa, Tomo V, Ejercicio Fiscal 1990.

(*)En la suma de 2.151 oficiales del Ejército y la Fuerza Aérea se incluyen oficiales de los servicios, mientras el Cuadro 1 solamente se refiere a los oficiales combatientes de ambas ramas.

Inmediatamente después del golpe, por disposición del Gral. Rodríguez, pasaron a retiro 32 oficiales generales y un número no determinado de oficiales superiores, principalmente coroneles. Para compensar el escalafón fueron ascendidos, durante los últimos 24 meses, 50 oficiales generales y más de 300 oficiales superiores. Esta rotación produjo una rotación, es cierto, pero no resolvió la congestión del tramo medio del cuadro de oficiales, continuándose la distorsión y el consecuente resentimiento.

b. Modificación de la administración territorial

En el Anexo se puede notar la radical modificación de los territorios administrados por los tres cuerpos de Ejército, siendo el Primer Cuerpo —conformado por tres divisiones de Caballería— el más favorecido con los cambios. Lo que se ha hecho es invertir los términos anteriores, pero una modificación tan radical como esa ha generado

resentimientos entre las armas, sobre todo en la Infantería.

c. Mantenimiento del espacio militar como objeto no legislable

El año pasado se presentaron dos iniciativas legislativas para modificar la ley del Servicio Militar Obligatorio, las que fueron rechazadas por "ser la administración militar área de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo". Los proyectos presentados, uno por senadores del PLRA y otro por el senador febrerista, fueron rechazados por la mayoría colorada con argumentos que autorestringen la capacidad legislativa, quedando áreas o segmentos de la realidad social nacional como espacios no legislables y privativos del Poder Ejecutivo —y particularmente militar—, por lo tanto no controlables mediante mecanismos transparentes y de dominio ciudadano. Los senadores colorados sostienen que todo lo que tenga que ver a la organización y administración de las Fuerzas Armadas de la Nación deben ser iniciativas del Poder Ejecutivo y manejadas por ordenanzas del Comandante en Jefe. Esta es la "legalización" de la autonomía militar; es decir, la capacidad de proponerse sus objetivos y los medios para alcanzarlos.

d. Relación con la política partidaria

Es perceptible el cambio formal, contenido en los artículos 48 y 49 del Código Electoral que inhiben taxativamente la posibilidad de realizar cualquier actividad político-partidaria personal militar y policial en servicio activo. La dificultad está en que estas disposiciones no son observadas en la práctica de los comandantes y por el propio comandante en jefe, el Gral. Rodríguez, que sigue interviniendo como presidente honorario del Partido Colorado.

e. Excesivo tamaño de las fuerzas

Es evidente que una población militar total de 22.919 hombres (en 1990) es alta para toda la sociedad, ya que representa 5,7 personales militares por 1.000 habitantes, y 56 por mil kilómetros cuadrados, en un país sin problemas de fronteras.

b. Intervención pública extendida

Continúa bajo control militar la seguridad interior ya que la dirección del Ministerio del Interior y la jefatura de la Policía están ejercidas por dos Generales de División en servicio activo. Además, fue creada una Fuerza de Tareas Conjunta integrada por fuerzas de operaciones especiales de la policía y del ejército, las que intervinieron como elementos de disuasión y represión en conflictos de tierras y laborales, en todos los casos contra los sectores más desprotegidos. Más tarde, reconociendo que la participación en esta fuerza dañaba la imagen de las FF.AA., los efectivos militares fueron retirados y la tarea fue encomendada exclusivamente a la Policía. Sumadas a estas funciones, aparentemente vinculadas a la formación profesional, oficiales generales y superiores están al frente de importantes empresas autárquicas y de administraciones locales.

TERCERA PARTE: NUEVAS POLITICAS MILITARES PARA TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

El proceso actual es sumamente delicado porque se debe ampliar la participación política, que significa liberar las presiones que existían sobre las demandas de la sociedad, pero al mismo tiempo existen menores condiciones que antes para satisfacer esas necesidades. En esta parte se busca dar una visión general del contexto de esas necesidades y las propias de una administración militar más racional.

El medio ambiente político y militar

Los cambios introducidos por la nueva política interna y externa de la dirigencia soviética en los últimos cinco años han ejercido una presión determinante en el nuevo contexto internacional. La visión de que la supremacía militar no significaba generalmente hegemonía global, el reconocimiento de que la seguridad nacional no puede ser una cuestión exclusivamente militar o militarizada, y que la mejor manera de garantizar la seguridad de ambos bloques era disminuyendo la percepción de amenaza mutua, dieron los primeros signos de cambio.

Del 19 al 21 de noviembre de 1990 se concretó uno de los pasos más importantes en el largo camino de la cooperación y la paz en Europa. La "Carta de París" consolida esfuerzos iniciados en la Conferencia de Helsinki en 1975 por los 34 miembros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE): todos los países europeos, excepto Albania, más Canadá, Estados Unidos y Turquía.

Pero el avance más importante, para crear las bases de confianza mutua, fueron las negociaciones de Viena a partir del seminario convocado por la Conferencia sobre Medidas de Confianza y Seguridad (CSBM), del 16 de enero al 5 de febrero de 1990. En este seminario de apertura de la quinta ronda de conversaciones de la CSBM se alcanzó el objetivo de poner en contacto por primera vez en cuarenta años de "Guerra Fría" a los jefes de los Estados Mayores y altos jefes militares de toda Europa, junto con las de Estados Unidos y Canadá.

Todos estos cambios conceptuales y operacionales de la geoestrategia mundial facilitan la reducción militar global, para ajustar los presupuestos de seguridad y defensa a las prioridades nacionales, actualmente menos amenazadas y más solidarias.

Las resistencias a vencer

A pesar de los cambios quedan resabios de la cultura política y organizacional del autoritarismo que mantienen amenazas a un proyecto democrático social y político.

La amenaza más importante para un proyecto alternativo de desarrollo con participación de las Fuerzas Armadas es la inercia en el estilo de administración militar. Existe mucho temor a los cambios, porque, de hecho, las instituciones castrenses están adaptadas a la estabilidad, producto del orden, la jerarquía y la disciplina internas. De ello se desprende la fuerte tendencia conservadora en la cultura organizacional de las FF.AA. Esa tendencia se ve reforzada por el medio ambiente profesional poco desafiante en términos teóricos y tecnológicos. Al ser poco compleja la amenaza a ser atendida, desde una evaluación conservadora, en vez de incrementar su eficiencia y eficacia

profesional en los campos que le son propios, la administración militar extiende sus misiones hasta controlar importantes porciones del Estado y de la economía privada, produciéndose deformaciones aberrantes. Para corregir estas desviaciones es necesario, primero, conceptualizar y consolidar un Estado de Derecho; luego, en ese marco redefinir las misiones globales y particulares de las FF.AA.; finalmente, se debe establecer la distribución de programas, con sus correspondientes partidas presupuestarias. Hasta este momento se opera a la inversa, con la fuerza inercial heredada.

La definición y organización democrática del Estado permitirá una descentralización de funciones hoy concentradas en el Ejecutivo y asignadas a las FF.AA.. Esta orientación apunta a desmilitarizar acciones sociales que perfectamente pueden ser atendidas por otras entidades locales, regionales o nacionales, como por ejemplo, la atención a las comunidades indígenas, a los veteranos, programas de desarrollo regional, transporte y comunicaciones, y tantas otras funciones asignadas al cuidado castrense que no corresponden al perfil profesional militar.

Las misiones de seguridad interior como la lucha contra el tráfico de drogas ilegales y el terrorismo, así como la administración de situaciones de conmoción social por desastres naturales o desequilibrios económicos drásticos, deberán ajustarse a nuevas y mejores relaciones con el Estado y con la sociedad. La acción cívica de las FF.AA. en tiempos de paz también debe ser arreglada mediante leyes que formalicen la relación. Por último, es necesaria una compatibilización de las políticas de relaciones exteriores y de defensa, de manera a pensar y desarrollar sistemas solidarios de seguridad y defensa.

Pero donde se debe poner énfasis en la administración militar es en la estandarización de las unidades; las prestaciones de salud a oficiales, sub-oficiales y soldados; las coberturas sociales a la población militar y sus familiares; y, sobre todo, la igualdad de oportunidades en toda la estructura del escalafón militar. Además de la deformación en la apropiación presupuestaria, donde los gastos corrientes —sobre todo los relacionados al personal— representan más del 80%, y las inversiones y mantenimiento de bienes de capital no alcanzan al 20%, es necesario corregir las desigualdades entre las distintas fuerzas, armas y servicios. Desigualdades que generan resentimientos innecesarios.

Conclusiones y alternativas: Agenda para una reforma militar en tiempos de incertidumbre

En base a todo lo visto es importante señalar que existen limitaciones para un cambio doctrinario y operacional significativo en las Fuerzas Armadas, para de esta manera poder producir una nueva relación de éstas con el Estado y con la sociedad. Esas limitaciones se pueden sintetizar en los siguientes elementos:

a. El tamaño, organización y disposición de las fuerzas tiene directa relación con el poder que éstas han acumulado en la últimas cuatro décadas, por lo que será bastante complicada la negociación para modificar estos criterios. Este el tema llave para continuar con los cambios necesarios para una nueva relación FF.AA.-Estado-Sociedad.

b. La vinculación de jefes militares a importantes negocios privados y/o dependientes del Estado dificulta también el tránsito hacia un régimen más previsible.

c. Por estas razones y, como ya se señaló antes, por la acumulación de poderes, será todavía difícil que las Fuerzas Armadas se subordinen al poder civil. Se deberá pasar por un proceso de negociaciones que permitan avanzar hacia formas de subsidio y complementación cívico-militar, y en ese proceso ganar confianza para poder tener espacios de gestión diferenciados hasta llegar a relaciones menos asimétricas. Este proceso sólo será posible si desde ambas partes se produce un interés por conocer mejor y respetar más al otro.

d. A este proceso también le falta una idea acabada de como se va operar el retiro de las Fuerzas Armadas de la primera línea de poder y gobierno. Esta ausencia de propuestas, o la exasperación en los discursos políticos sobre la corrupción, hacen temer a los militares porque se sienten amenazados, y cuando esto sucede tienen comportamientos corporativos, lejos de los valores nacionales que le sirven de razón de ser. Es necesario establecer diferenciaciones entre las distintas formas de perversión que manejó el régimen anterior. En base a ello se podrá elaborar un programa del tránsito hacia formas más racionales de economía, política y sociedad. Sin ello se pondría en un mismo saco a todos: contrabandistas y narcotraficantes con empresarios que tuvieron que evadir algún impuesto para mantenerse en el mercado o las paseras de fronteras que mantienen a sus familias en condiciones precarias con el pequeño contrabando.

En cuanto a las limitaciones de este análisis hay que reconocer la escasa definición de una estrategia de desarrollo alternativo, son más bien cuestiones implícitas sin que existan categorías precisas. Tanto en el análisis del estilo de intervención histórica y la actual de las FF.AA., como en las propuestas de reforma, están implícitas concepciones de desarrollo, pero no están estructuradas de forma acabada. Desde el punto de vista de este trabajo, ese es un estilo más flexible y eficaz para este tiempo que presenta tantas zonas grises en los sistemas de acción, donde lo característico es el reforzamiento de la incertidumbre antes que la claridad de las ideologías omnicomprensivas, mucho menos de la certeza, la precisión y el orden.

Dentro de un ordenamiento caótico existen algunas exigencias básicas para la convivencia social medianamente satisfactoria. Una de ellas es la diferenciación mínima de espacios de gestión y misiones o funciones entre los distintos actores estatales, políticos y sociales, de manera a interrumpir con la actual "esquizofrenia social" que inhibe la transparencia de los actos individuales y colectivos, y constituye el medio ambiente apropiado para el desarrollo de acciones deformadas del poder: el autoritarismo y la corrupción. Otras cuestiones básicas tienen que ver con la necesidad de reglas claras para el juego democrático —político y económico—, y sobre todo, el respeto de las reglas de juego que implica a todos los escenarios y todos los actores; nadie puede ser excluido ni alguno puede considerarse exceptuado del cumplimiento de las reglas, ni situarse fuera o por encima del ordenamiento jurídico y administrativo del Estado.

Con estas premisas básicas se puede tentar un plan de reforma militar que pueda apuntar a la equidad social, dentro de la simetría en las funciones estatales. Esto no pretende ser un listado exhaustivo de los tópicos de una reforma, pero sí los puntos más resaltantes desde la visión del ensayo:

a. Reorganización interna para nuevas misiones

Este es un problema crucial; algunas fuerzas, como las locales, necesitan reformas previas a cualquier ordenamiento funcional. Primero es necesario un sinceramiento

en el volumen de las fuerzas para poder racionalizar también el cuadro de oficiales, que como ya se demostrara antes, está deformado en su tramo medio. Con este cambio se podría trabajar por la excelencia del número óptimo de profesionales que permanezcan en actividad. Además del sinceramiento del tamaño, es importante reformar la modalidad organizativa buscando unidades flexibles, perfectamente adiestradas, de organización rápida y desplazamiento en todo terreno, orientadas a la utilización combinada de las distintas fuerzas, armas y servicios, con el sentido de disminuir los costos y gastos globales sin perder operatividad. En la actual organización, las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) tienen poca complementación operacional, y lo poco que se realiza en este aspecto parece limitado a las maniobras de entrenamiento que tienen lugar una vez al año. En cambio, la utilización subsidiaria y complementaria de las fuerzas, armas y servicios tiene que ver con la planificación estratégica, comando y control, inteligencia y operaciones combinadas, en todo momento y en base a nuevas formas de encuadramiento y escalonamiento de las unidades armadas.

La utilización combinada de las fuerzas tiene otras ventajas, además del aumento de la eficacia operativa: 1) permite mayor estandarización de las instalaciones, armas y equipos en la medida de que todas las fuerzas se complementan o subsidian, dependiendo del teatro de operaciones (en determinados casos es mejor una prestación que otra); y, 2) evita la rivalidad (diferente a la competencia profesional necesaria) inútil entre las fuerzas, armas y servicios, competencia que no aporta a la normalización institucional.

Además, la utilización combinada de fuerzas en base a unidades más flexibles puede permitir ampliar las misiones hacia necesidades de policiamiento contra el narcotráfico y el terrorismo externo.

b. Cambio en los fundamentos doctrinarios de la seguridad

Es fundamental una revolución conceptual de la seguridad. Es una premisa generalmente aceptada que la seguridad es una cuestión de relación de fuerzas, pero hay que definir el escenario para la correlación, y sobre todo las dimensiones de cooperación y solidaridad, para partir de una mejor relación interna hacia una proyección de seguridad compartida. También la seguridad implica un sistema económico ajustado a los objetivos de seguridad definidos mediante un sistema democrático, es decir, que no es simplemente la aceptación pasiva de los representantes en el Legislativo de lo formulado autónomamente por las unidades militares. Esto último sería como legalizar un mecanismo de apropiación de fondos de acuerdo a las necesidades internas del estamento militar: el planteamiento de reforma es que los objetivos de seguridad sean los mandantes para la definición y apropiación correcta de las partidas presupuestaria. También es fundamental que la seguridad renueve su marco de valores y principios: el anterior concepto de seguridad ponía como valor supremo a la paz y el orden, luego venía el ordenamiento de los demás valores subordinados a los dos primeros. En esta escala no había, y no hay aún, cabida para una seguridad basada primariamente en la justicia. Finalmente, es importante señalar que hasta las condiciones actuales de las relaciones entre Estados y entre sistemas complejos de integración, aún cuando la amenaza se ha difuminado bastante, es necesaria una fuerza armada para la defensa y la seguridad. Todavía el contexto de seguridad de cada Estado se define por la amenaza que pesan sobre sus objetivos nacionales permanentes y de desarrollo,

resultante de la proyección de objetivos de otros Estados. Es muy difícil tener claro el panorama futuro, por lo que es necesario mantener cautela respecto a reformas más radicales. En este caso se vuelve aconsejable elaborar estrategias basadas en una suficiencia defensiva, a la vez que se desarrollan mecanismos de confianza mutua y defensa solidaria.

c. Cambios de base en la estructura organizativa

Es necesario aumentar la relación de profesionalización militar y disminuir la incidencia de las fuerzas de reemplazo (conscriptos). No se aboga por la eliminación total del Servicio Militar Obligatorio, sino por la incorporación de militares profesionales que facilite balancear el excesivo peso de conscriptos, y permita la creación de unidades especializadas, más pequeñas, flexibles, de rápido desplazamiento y capacitadas para múltiples funciones-misiones, como ya se señaló. Para este tipo de unidades se requiere de mayor especialización y continuidad para que sea rentable, lo que hace sumamente costoso mantener modalidades organizativas en base a conscriptos exclusivamente. El modelo operativo-organizacional planteado permitirá la modificación de fórmulas organizacionales que vienen siendo utilizadas desde hace 200 años, basadas en una ocupación extendida del terreno con infraestructura que permita alcanzar ese objetivo, lo que dificulta una operación flexible y resulta en el medio plazo más costosa.

Actualmente el personal de reemplazo (conscriptos) representa el 76,63% del total del personal militar, siendo éste un índice muy elevado en relación a otros países de la región, y ni qué decir en relación a los países de la OTAN, por ejemplo, donde solamente Turquía, con 88,4% de personal de reemplazo, supera a Paraguay.

d. Complementación política y militar para definir operativamente los alcances de la seguridad.

La reforma conceptual planteada requiere de esta complementación de manera a reducir los "antogonismos" entre civiles y militares, y poder así establecer mecanismos operativos que permitan la evolución subsidiaria en materia de seguridad y defensa.

Una propuesta concreta para llevar adelante esta visión es la creación de un Consejo Nacional de Seguridad a nivel de la Presidencia de la República, el cual debe estar presidido por el el titular del Ejecutivo e integrado por los presidentes de las dos Cámaras del Congreso, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, los presidentes de las comisiones de Defensa e Interior de ambas Cámaras del Congreso, el ministro de Defensa Nacional, el Jefe de Estado Mayor de las FF.AA, los comandantes de las tres fuerzas, el ministro del Interior, el ministro de Relaciones Exteriores y el ministro encargado de coordinar el Equipo Económico. También se deben integrar a este consejo asesores de seguridad y defensa de la Presidencia de la República, funciones que deben ser creadas para un seguimiento permanente de estas cuestiones, en coordinación con las funciones vinculadas de otros sectores del Estado (ministerios de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Gabinete Militar y Civil de la Presidencia, sistemas de información, etc.).

e. Descongestión en el escalafón medio de oficiales

España ha conseguido el retiro de 10 mil oficiales durante el último quinquenio. Esta reducción se ha facilitado mediante compensaciones especiales para los que opten por el retiro anticipado. Una política de este tipo a nivel local permitiría la racionalización

del cuadro de oficiales y la eliminación de congestiones que sólo traen molestias y provocan el manejo arbitrario de ascensos y misiones.

f. Complementación social en tiempo de paz

Si estos cambios conceptuales y organizacionales pueden ser implementados se pueden pensar en formas más creativas de complementación y subsidiariedad entre las FF.AA., las demás funciones del Estado y entre estas y las organizaciones no gubernamentales para organizar un mejor y mayor servicio a la comunidad. Es necesario partir del supuesto de que durante las últimas cuatro décadas las instituciones armadas han venido ganando competencia en una serie de funciones extendidas de su especialidad profesional; la propuesta se encamina a utilizar la capacidad gerencial y operativa adquirida para la administración de servicios comunitarios importantes, mientras se opera una disminución de la capacidad de gestión autónoma.

Una primera forma de subsidiariedad se está dando ya entre las FF.AA. y los ministerios de Salud y Educación y Culto, ya que las instituciones castrenses se encargan de alfabetizar a los conscriptos iletrados y de administrar programas de recuperación médico-odontológica, pero sin que exista coordinación efectiva y transparencia en las funciones. Los programas y presupuestos deben ser manejados por los ministerios de cada rama de manera que pueda haber coherencia interna entre los mismos.

Otra forma de acción cívica es la diversificación de la instrucción del personal de reemplazo incluyendo programas de educación para la organización (formas cooperativas de producción, financiamiento y comercialización), educación cívica, tecnología apropiadas de producción agrícola y animal para recuperar una relación equilibrada con el medio. Estos y otros módulos pueden ser inicialmente apoyados por ONGs y luego ser incorporados a la estructura de enseñanza militar.

También es una misión complementaria importante el apoyo al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y a los municipios, dada la infraestructura del Servicio de Ingeniería de las FF.AA., cuestión a ser definida como programa permanente en base a acuerdos explícitos y trasparentes de complementación.

Finalmente, dentro de otras muchas otras formas de acción cívica que hacen y otras que pudieran implementar las FF.AA., es necesaria la conformación de grupos especialmente entrenados para hacer frente a situaciones de desastres naturales, además de tener una acción educativa permanente hacia la sociedad para poder entrenar a la población a sobreponerse a este tipo de contingencias. Regularmente estos acontecimientos van acompañados de pánico y caos, ante los cuales pueden responder con mayores y mejores resultados las organizaciones que tienen a la jerarquía y la disciplina como principios de ordenamiento interno.

g. Subordinación al poder civil para acciones de policiamiento interior.

Existen acontecimientos que sobrepasan la capacidad de policiamiento a cargo de instituciones responsables de la seguridad ciudadana, como son los casos del producción y tráfico de drogas ilegales, y el terrorismo externo. Ante estas situaciones, y arregladas a una ley orgánica de seguridad y defensa, se debería establecer el procedimiento para que las FF.AA., en subordinación al poder civil —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, y coordinando acciones con otras unidades específicas —Policía, DINAR— pueda establecer límites a este tipo de organizaciones que tienden a desbordar el marco del Estado. El riesgo que tiene esta proyección de misiones, en caso de no

estar suficientemente controlada, es que la corrupción termine metiéndose en las organizaciones de represión y control.

h. Buscar la concreción de sistemas solidarios de seguridad, defensa y cooperación en la sub-región

La nueva conformación de bloques, esta vez de neto corte comercial, hace previsible una competencia por el control de mercados que no estará excenta de confrontaciones, por lo tanto la guerra no está superada; simplemente habrá quedado obsoleta la guerra con fuerzas separadas de las demás funciones sociales y, por el contrario, se estará frente a situaciones de confrontación que exigen mucho mayor complementación, no solamente dentro del Estado-Nación sino una percepción de la amenaza común, una planificación estratégica compartida y la articulación de seguridad y defensa solidarias.

Esa reestructuración de los sistemas de relaciones internacionales requiere de nuevas articulaciones de seguridad y cooperación que rompa los moldes de simples acciones conjuntas, casi tópicas, como la operación UNITAS u otras similares, que responden a intereses bilaterales. En Europa se experimentaron mecanismos diferentes a la OTAN y a la Unión Europea Occidental (UEO) como son la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) con el objetivo de disminuir la amenaza, aumentar la confianza y construir una seguridad solidaria.

Para desarrollar instituciones similares en la región americana y particularmente en el sur, se debe partir de la premisa de que la región, en sus relaciones de cooperación y seguridad, es muy diferenciada y asimétrica. Basta mirar el avance de la integración de mercados del norte, complementada con estructuras defensivas conjuntas. En el Departamento de Defensa norteamericano, dependiendo del Estado Mayor Conjunto, se encuentran tres unidades que reflejan esa voluntad: la Junta Permanente sobre Defensa Conjunta Canadá-Estados Unidos, el Comité de Cooperación Militar Canadá-Estados Unidos y la Comisión de Defensa México-Estados Unidos.

En el Cono Sur, en el marco de los acuerdos de integración en progreso, son necesarias conversaciones para buscar y estructurar mecanismos de seguridad y defensa solidarios de manera a afianzar la soberanía subregional, mantener el clima de paz, desarrollar convenientemente para todas las partes los recursos compartidos y hacer frente a amenazas internas y externas mediante planeamiento estratégico y fuerzas conjuntas con alta capacidad de complementación.

Solamente en base a esta integración se podrán nivelar las asimetrías existentes en la formación y en los recursos disponibles (información, armamento, comunicaciones y apoyo) entre las fuerzas de la región, y de éstas con los países del norte. Esta menor diferencia relativa también facilitará un desarrollo profesional estimulante que permita una mayor y mejor inserción de las Fuerzas Armadas en funciones competentes.

i. Reorden patrimonial y funcional para acompañar los desafíos de los procesos de ajuste

Un cambio doctrinario tan importante requiere de dos cuestiones básicas: 1) la separación Estado-partido de manera a evitar los filtros arbitrarios desde el punto de vista militar que significa pasar por el partido decisiones técnico-profesionales, y del manejo de personal; este es el gran debate de la reforma militar soviética, y también es una de las mayores resistencias locales; y 2) la dedicación exclusiva del militar

profesional y del personal de reemplazo a las actividades vinculadas con la misión y servicios militares; no puede evolucionar el desempeño profesional basado en el pluriempleo o el desempeño mixto: ni el comandante empresario ni tampoco el conscripto-peón.

Si estos principios doctrinarios básicos fueran aceptados se puede avanzar hacia otros no menos fundamentales:

1. Es necesario afianzar la jefatura y mando del Ministerio de Defensa sobre las Fuerzas Armadas. No puede seguir siendo una función administrativa y judicial simplemente, dislocando la dirección política de la misión militar. Esta deformación es producto de la intervención trastrocada de las FF.AA. en la política, particularmente en la dirección del Poder Ejecutivo, lo que lleva a subalternizar al ministerio de Defensa.

2. Es necesaria una doctrina de Planeamiento Estratégico Militar Conjunto. Por esto es conveniente una función de Estado Mayor Conjunto que pueda articular las tres fuerzas y las distintas ramas y armas.

3. Utilización de diseños mixtos para las funciones de logística: centralizar la adquisición, almacenamiento y conservación, de manera a controlar más eficientemente las partidas de gastos vinculadas al avituallamiento; pero descentralizar la disposición y provisión, de manera a agilizar el acceso a los insumos necesarios.

4. Utilización de presupuesto por programa y control de gestión de manera a fiscalizar la rentabilidad del gasto oara su racionalización. Que la contabilidad no sea simplemente una justificación del gasto, sino un instrumento para hacer eficiente y eficaz la partida presupuestaria disponible.

5. Realizar un inventario global y detallado de todos los bienes disponibles —muebles, inmuebles, equipos, armamentos— que componen el activo de las fuerzas. Esto se orienta a una administración patrimonial más ajustada, y responder con datos más objetivos si las FF.AA. locales están sobredimensionadas o no. En el caso de que la respuesta fuera afirmativa se debe tratar de movilizar y transferir por venta aquella porción del patrimonio que no aporta nada a la operatividad de las fuerzas pero que genera costos y no produce ningún tipo de beneficios. Esta eliminación de porciones de activo permitirá la inversión en otros bienes necesarios para la modernización de las fuerzas.

6. En base al funcionamiento del Planeamiento Militar Conjunto realizar racionalizaciones a dos niveles: i) de unidades militares distribuidas en todo el territorio de la República de acuerdo a nuevas fórmulas organizativas que exijan menor capacidad instalada que las actuales grandes unidades y unidades de las fuerzas, y ii) de personal, para su reducción y mejor empleo.

7. Redefinir los sistemas educativos desde el origen hasta la terminación de la carrera en los distintos escalafones.

A modo de conclusión:

Todas estas concepciones y misiones militares, aparentemente revolucionarias, tienen el sentido de provocar un cambio significativo en la búsqueda del equilibrio perdido, para reconstruir y consolidar una nueva relación FF.AA.-Estado-Sociedad.

La cooperación regional y la racionalización interna del Estado en base a los criterios generales básicos —no pretendió en ningún momento ser exaustivo— expuestos

en el apartado anterior pueden reforzar el proceso democratizador.

Por el contrario, si se sigue con inercia conservadora la administración militar, apenas se le estará dando un barniz democrático que encubrirá la misma gestión miiitar stronista.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aguayo Quesada, Sergio; Bagley, Bruce Michael (Comp.). En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990.

Benítez, Raúl. "O pensamiento militar de Clausewitz". Revista Política e Estrategia. Saô Paulo, VI 1): 119-137. Ene-Mar 1988.

Goodman, Louis; Mendelson, Johana S.R. et al. Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico militares en América Latina. Montevideo, Peitho, 1990.

Joint Military Net Assement. Washington, Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, 1990.

Lezcano, Carlos María. "Las Fuerzas Armadas y el proceso de transición en el Paraguay". Ponencia presentada en la sesión "Fuerzas Armadas durante los procesos de transición", en el Comité Fuerzas Armadas y resolución de conflictos de la Asociación Internacional de Sociología. XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid, 9 al 13 de julio de 1990.

Lezcano, Carlos María. "El régimen militar de Alfredo Stroessner. Fuerzas Armadas y poder político en el Paraguay 1954-1989". Revista Síntesis. Madrid, (10): 167-194. Enero-Abril 1990.

Lezcano, Carlos María; Martini, Carlos. "¿Es posible la transición pactada en el Paraguay?. Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura". Perspectiva Internacional Paraguaya. Asunción, I (1-2): 201-225. Enero-Junio y Julio-Diciembre de 1989.

Linz, Juan. "Las diversas formas de Estado y sociedad civil" en Sociedad Civil o Estado. ¿Reflujo o retorno de la sociedad civil?. Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1988.

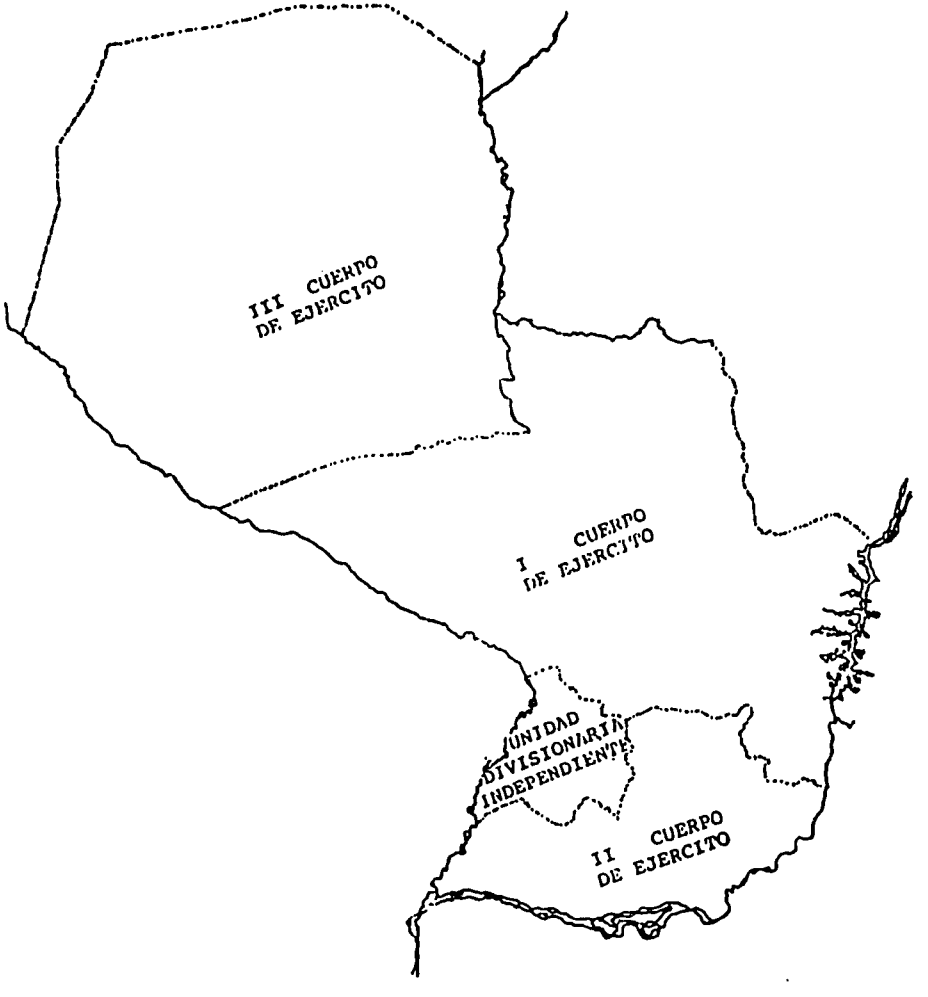
National Security Strategy of The Unites States. Washington, The White House, March 1990.

Perelli, Carina. Los militares y la gestión pública. Montevideo, Peitho, 1990.

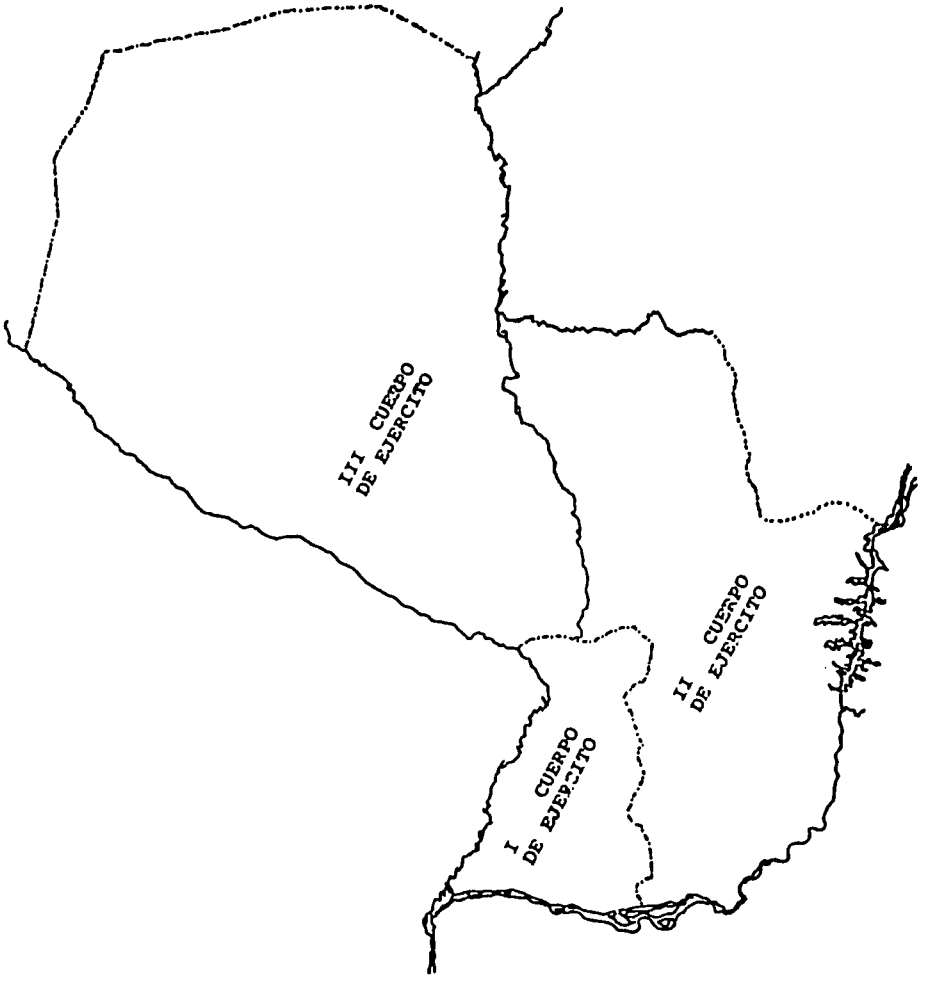
Varas, Augusto. La política de las armas en América Latina. Santiago, Flacso, 1988.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión de la segunda edición en español, de la cuarta en alemán, 1974.

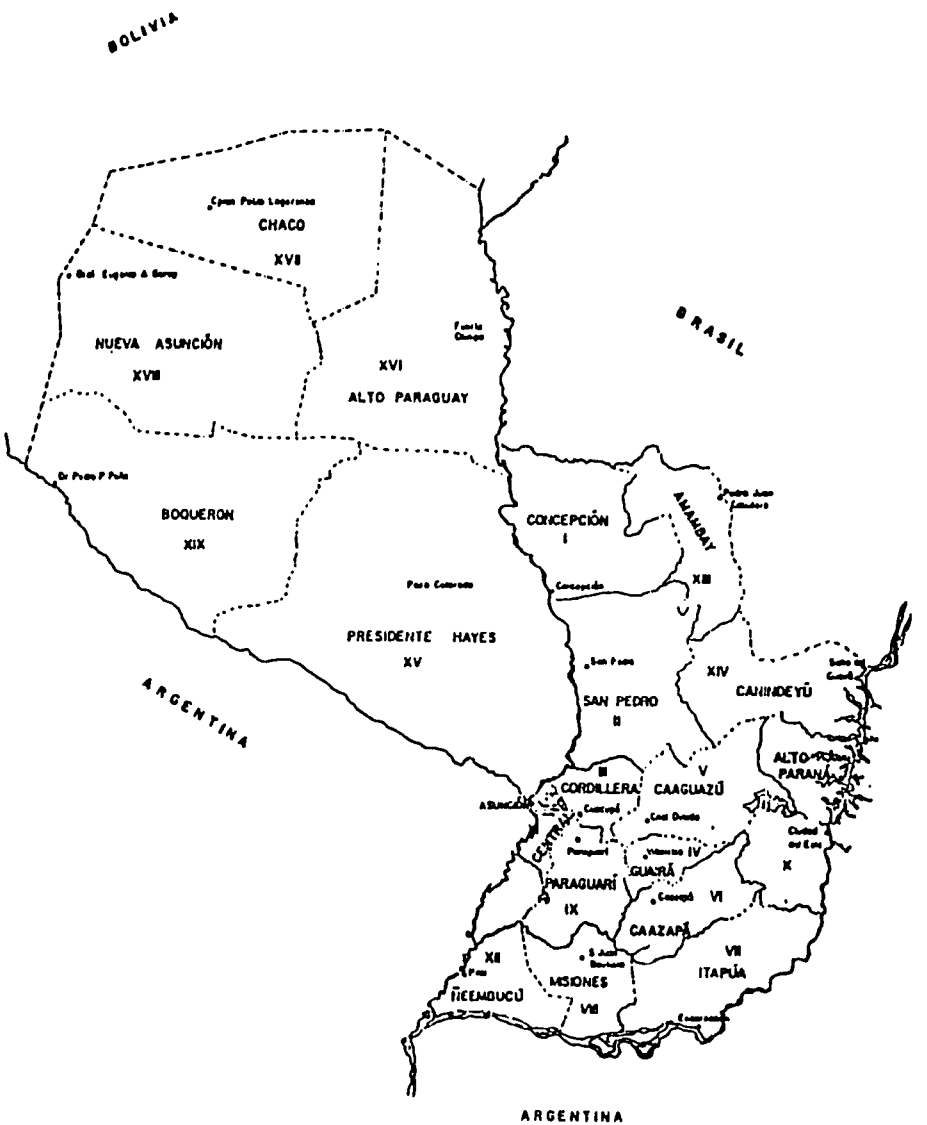
Mapa 1: División Política del Paraguay



Mapa 2: División Original de los Cuerpos del Ejército



Mapa 3: División de los Cuerpos del Ejército posterior al golpe del 2 y 3 de febrero de 1989



Desarrollo sostenible, un modelo ecológico alternativo: El caso del Proyecto Mbaracayú de la Fundación Moisés Bertoni

Autores:
Equipo de la Dirección de Desarrollo Sostenible
Director:
Arq. Jorge Arturo Herreros
Investigadores:
Ing. Agr. Atilio Cabrera Rivarola
Lic. Luciano González Ferreira
Ing. Agr. Carlos Aquino López
Fundación Moisés Bertoni

PRESENTACION

La Fundación "Moisés Bertoni" para la Conservación de la Naturaleza, es una entidad sin fines de lucro creada por un grupo de conservacionistas, en enero de 1988. Su misión consiste en la conservación de la diversidad biológica en armonía con el desarrollo socio-económico sostenible del Paraguay. Así mismo, promueve el trabajo coordinado con otras instituciones, tanto gubernamentales como aquellas organizaciones no gubernamentales, que persiguen fines similares.

Dentro de esta perspectiva, fomenta y promociona el desarrollo socio-económico sostenible del Paraguay.

La Fundación trabaja en el país con una cobertura poblacional que incluye a los distintos sectores sociales: pequeños, medianos y grandes propietarios que disponen bajo su custodia, posesión o atención de recursos naturales que a través de una explotación irracional, puedan afectar el medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

INTRODUCCION

En América Latina, considerada todavía hasta hoy como un continente en vías de desarrollo, la problemática ambiental sigue creciendo a un ritmo muy acelerado, a pesar de los esfuerzos que vienen realizando los países componentes de este bloque. No será posible solucionar muchos de los problemas que existen debido a los grandes intereses económicos que poseen las empresas multinacionales.

Algunos de los principales problemas de los países latinoamericanos es la excesiva sobre-explotación de los bosques tropicales, especialmente el Amazonas, con cifras realmente alarmantes; la instalación de industrias en los cursos de agua, la excesiva utilización irracional de productos agroquímicos en las campiñas sudamericanas produciendo derramamiento de efluvios tóxicos peligrosos para la Salud Pública, la erosión hídrica descomunal de nuestros campos de cultivos, traen consigo un rápido deterioro de la productividad de rubros importantes y como consecuencia de esto, el nivel de vida decrece a un ritmo excesivamente acelerado.

Para asumir estos problemas ambientales en América Latina tendríamos que incorporar factores económicos, sociales y culturales de la región, como estrategia para encarar la grave crisis ambiental que se viene apuntando. Es necesario además, desarrollar una mayor integración económica de los países componentes de nuestra región.

La integración de esfuerzos de los diferentes países de la región deberá tener una política basada en la amplia participación de todos los estratos sociales. Para establecer dicha política debemos tener en cuenta dos aspectos muy importantes: 1° que la política de conservación y desarrollo debe ser considerada en forma integral y no solo para beneficio del hombre; 2° la destrucción casi total de los bosques tropicales, atlánticos traen consigo la desaparición de valiosas especies de la fauna y flora; ha llegado el momento de realizar regeneración y conservación de los que aún existen, en forma sostenible, para beneficio del hombre y la naturaleza.

La premisa de trabajo será fundamentalmente la de, "pensar globalmente y actuar localmente".

SITUACION DEL MANEJO DE LOS BOSQUES EN AMERICA LATINA

Los bosques naturales de las regiones tropicales, han sufrido un deterioro marcado a través del tiempo. El mismo se ha generado por la alteración de los ecosistemas originales, por su transformación en otros sistemas o no, y por su transformación casi irreversibles en suelos degradados (Poore 1978). Así mismo, la actitud de productores privados y las políticas forestales del Estado inciden en este proceso de degradación de los bosques tropicales. En efecto se hacen inversiones y existen estímulos para la

deforestación, y casi no las hay para el manejo y tratamiento a los bosques naturales.

Como punto de partida del análisis de la situación de los bosques tropicales en América Latina, conviene resaltar algunos hechos que caracterizan la relación del hombre con el bosque en los trópicos.

- La mayoría de los bosques del mundo se encuentran en los trópicos; sin embargo, los beneficios materiales para la población son irrisorios. Mucho de los beneficios se pierden y/o se destruyen y en los países tropicales queda muy poco valor agregado de la producción forestal (Banco Interamericano de Desarrollo 23-1983).

- El aprovechamiento del bosque tropical no ha conducido a un desarrollo entre la naturaleza y la comunidad. La producción se orienta más hacia fuera de la comunidad, que dentro de la región forestal (Troensegaar 8-1984).

- Aquí no se niega que los bosques deben ser explotados por que las demandas corresponden a las necesidades, pero no debe olvidarse que algunas superficies, solo por sus funciones de protección de suelos y cuencas hídricas, merecen ser protegidas. Frente al retroceso del recurso, los planes de reforestación y regeneración natural son demasiados limitados como para armonizar los efectos de la deforestación (Savage et al 1985).

- Las comunidades rurales no participan en la planificación ni en las decisiones del manejo forestal; tampoco generan productos de servicios para su propio uso de una forma racional (Banco Interamericano de Desarrollo 1982).

En este sentido podemos afirmar que ni siquiera se intenta para disminuir el riesgo en las comunidades que viven de la explotación sostenida de los recursos naturales, pues se sabe que los desastres son provocados por el mal uso de los recursos en mayor medida que por fenómenos naturales (Savage op cit).

Esta situación del mal manejo de las recursos naturales es la que nos presenta ahora un panorama de desolación: incendios, invasiones de terreno, pérdida de recursos genéticos, escasez de la madera, agricultura y ganadería en terrenos inapropiados, y lo que es peor, la perdida de oportunidades de desarrollo para mejorar la calidad de vida.

PRINCIPALES RESTRICCIONES AL MANEJO DE LOS BOSQUES TROPICALES

Creemos que es importante identificar algunas de las restricciones de mayor importancia que operan sobre el manejo racional de los bosques tropicales. Estas restricciones hacen referencia a los obstáculos que impiden el desarrollo de un manejo forestal sostenible y reducen las posibilidades de éxito económico de las operaciones en bosques tropicales.

a) Restricción de estructura de la demanda

Solo se utilizan los árboles de mayor dimensión de las mayores especies.

Esto supone cortar muy poco volumen y por lo tanto los costos de infraestructura (vías desalijo, camino, transporte, etc.) son muy altos por unidad de volumen (Office of Tecnology).

Esta restricción se puede superar clasificando las especies por grupos de carac-

terísticas similares, aprovechando más íntegralmente al bosque, incluyendo trozos cortos y ramas de diámetros menores. Así mismo, utilizando mayores proporciones de maderas del bosque tropical en productor de fibras (celulosa), madera reconstituida (tableros) y combustibles (leña y carbón), se lograría un mayor aprovechamiento por hectárea.

b) Restricciones de productividad

En general los suelos tropicales son muy frágiles y muy pobres. En estas condiciones una alteración muy intensa del ecosistema tiene muchas veces consecuencias irreversibles; la explotación irracional del bosque, además de alterar el bosque; produce efectos negativos sobre el suelo y las cuencas hídricas.

c) Restricciones por preferencia de liquidez

El sector privado, que ha estado explotando el bosque natural de los trópicos, tiene una preferencia de liquidez relativamente alta y por lo tanto sus horizontes de tiempo para planificar o invertir es casi nulo. Se produce entonces el fenómeno "de corto y abandono", ya que los ciclos de corte recomendables exceden los períodos máximos que las empresas agroforestales consideran aceptables.

d) Restricciones derivadas de los grupos de presión

Existe una continua pugna entre los desarróllistas y los preservacionistas. Los unos tratan de que se extraiga lo más posible pensando solo en utilidades máximas, mientras que los otros tratan de mantener intacto los bosques sin considerar ni el bienestar de las poblaciones incluidas, ni las necesidades locales y nacionales.

Si a esto sumáramos la falta de recursos de los Estados para controlar la explotación por parte de los primeros y evitar la invasión de tierras en áreas de protección, el único resultado es una pérdida continua de recursos naturales de todo tipo (King).

e) Restricción en planificación

Sin una planificación adecuada del uso de la tierra y proyectos de inversión bien elaborados y a la escala adecuada, es difícil salir de la crítica situación actual.

Los proyectos en bosques tropicales deben considerar el rendimiento sostenido de muchos bienes y servicios. En general, los planes de manejo no corresponden a proyectos de inversión económicos y financieros que permitan comparar lo invertido en manejo forestal con otras alternativas de subvención.

En los demás sectores de la economía, los análisis son a plazos demasiado cortos y no consideran la sostenibilidad de los sistemas. La sociedad parece siempre dispuesta a internalizar los costos, de a parir la polución que causan las industrias, porque la perciben más directamente, pero no así a internalizar los costos de la destrucción de

los recursos naturales, pues la fuente de costo social no se percibe tan directamente por el público.

Frente a estos problemas y considerando que el paraguay no se encuentra ajeno a la situación real del resto del continente, la Fundación está intentando llevar adelante un proceso de Desarrollo Sostenible y conservación, en la cuenca alta del río Jejuí que abarca aproximadamente 280.000 Has., cuyos principios teóricos metodológicos y técnico productivos puedan ser, eventualmente, extrapolables en otras zonas del país.

El área del proyecto Mbaracayú abarca unas 60.000 Has. destinada a una reserva natural y unas 220.000 Has. aproximadamente, que comprende la zona de amortiguamiento e influencia de la reserva.

DIAGNOSTICO DE LA ZONA

Uno de los problemas que no conoce pausa en la zona del Proyecto Mbaracayú, es la deforestación permanente y sistemática a que está sometida el área por parte de empresarios agroganaderos nacionales, brasileños y los pequeños productores agrícolas campesinos. Los primeros, por temor a la expropiación de sus tierras debido a la falta de una definición de los criterios de "explotación racional", se deciden a talar de manera indiscriminada sus bosques para habilitar pasturas e incentivar la cría de ganados; los pequeños productores por su parte, debido a la falta de diversificación de rubros de renta y a la utilización de una tecnología no apropiada, agotan sus parcelas de terrenos en un tiempo relativamente corto (cinco a siete años) y van presionando sobre nuevas tierras boscosas para la habilitación de nuevas parcelas agrícolas.

Es importante puntualizar que el sector campesino, en un porcentaje muy elevado, 90%, (Renshaw y otros, 1988) no tiene acceso a asistencia técnica ni crediticia que le permita dar un tratamiento racional en el uso de sus recursos naturales, situación que explica el desconocimiento del potencial productivo del bosque y la tala indiscriminada de la reserva de monte que disponen. A esta constatación hay que agregar la intervención de extranjeros en la tala del bosque para obtener maderas y exportar por vía legal o ilegal, rollos de maderas hacia el Brasil.

En consecuencia existe una subutilización de los productos del bosque, madera, miel de abeja, yerba mate, hierbas medicinales, petti-grain y otros. Así mismo, se constata la ausencia de una voluntad política que pueda regular el contrabando masivo de recursos forestales.

Otro de los problemas que no se puede dejar de mencionar es el uso indiscriminado de agrotóxicos, especialmente los órgano- clorados y fosforados.

El suelo de toda la cuenca es muy frágil ya sea por su textura (franco-arenoso) como por su morfología (pendientes muy pronunciadas). Según la clasificación del uso potencial de estos suelos, cae en la categoría VI y VII (Facultad de Ingeniería Agronómica, 1983), por lo que se recomienda desarrollar actividades como la agroforestería o para cultivos agrícolas con tecnología apropiada.

En efecto, la desprotección de las cuencas hídricas por la deforestación de los cauces, sin respetar las franjas de seguridad establecidas en la Ley forestal del país, produce una contaminación a través de desagües de efluvios tóxicos, además de una erosión compulsiva, que conlleva el arrastre de la capa fértil o arable de los suelos.

Con referencia al uso y tenencia de la tierra, se puede afirmar que el 80% de

los campesinos son ocupantes precarios de sus tierras (Renshaw y otros 1989), esto repercute negativamente en sus perspectivas crediticias.

El Banco Nacional de Fomento, podría llegar a tan solo 16% de los habitantes de la cuenca, en cambio el Crédito Agrícola de Habilitación no posee suficiente capital para ampliar su cobertura operativa.

Aparentemente el rendimiento productivo promedio de la zona es superior al resto del país, esto ocurre debido a que los cultivos se realizan en rozados y además, el tiempo de utilización son de apenas dos años, luego habilitan nuevas parcelas lo que convierte al productor campesino de la zona, en un potencial campesino sin tierra en el lapso de cinco a siete años.

Los principales cultivos de renta son el algodón y el tabaco. Los principales rubros de subsistencia son la mandioca, el maíz, el poroto y arroz secano.

En toda la zona de amortiguamiento de la Reserva no existe ninguna actividad tendiente a la reforestación.

El área de operación del Proyecto se encuentra a unos 400 Kms. al noreste de Asunción, de los cuales unos 190 Kms. está constituida por carretera no pavimentada. Estos dos factores (la distancia y la mala comunicación terrestre), inciden para que los sectores productivos de la zona no hayan recibido asistencia técnica, crediticia y organizativa de las instituciones gubernamentales pertinentes o de alguna organización no gubernamental.

Atendiendo a la constatación de estos problemas agrológicos y económicos-sociales, creemos que se justifica la implementación del Proyecto de Desarrollo Sostenible en la zona de amortiguamiento de la Reserva del Mbaracayú, con el propósito de lograr cambios en la mentalidad y prácticas productivas de las poblaciones asentadas en el área, de cara a la conservación de los recursos naturales de la Cuenca del Río Jejuí.

II- OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo principal del Proyecto consiste en proteger los recursos naturales en la Cuenca del Río Jejuí y crear las condiciones y mecanismos necesarios para mejorar el nivel de vida de las comunidades campesinas e indígenas asentadas en la zona de amortiguamiento de la futura Reserva Natural, a través de la promoción de actividades agrosilvopastoriles que sean económicamente rentables, socialmente factibles y ecológicamente sostenibles; y de esta forma, aliviar la presión social sobre los bosques primarios.

El Proyecto se propone realizar actividades que involucre, tanto a la población beneficiaria, como también a otras instituciones que tengan experiencias en trabajos con campesinos e indígenas, o conocimientos sobre sistemas productivos alternativos. En este sentido, se pretende arbitrar los mecanismos y recursos necesarios para:

Fomentar la participación organizada de la población afectada al proyecto a fin de analizar y elaborar propuestas de producción con tecnologías alternativas acordes con el mercado regional y la conservación de la naturaleza y la preservación dal medio ambiente.

Con respecto a la coordinación e implementación de programas de apoyo a las organizaciones campesinas e indígenas, nos interesa concretar convenios interinstitucionales con el propósito de implementar un conjunto de subproyectos que contribuyan al desarrollo sostenible de la región.

BENEFICIARIOS Y AREA DEL PROYECTO

La zona del Proyecto Mbaracayú se encuentra situada al noreste del país, y abarca una vasta zona que se encuentra cruzada por ríos y arroyos caudalosos, afluentes del río Paraguay. El área destinada a Reserva Natural comprende unas 60.000 Has. aproximadamente de bosques húmedos semicaducifolios de transición, muy importantes por su riqueza florística, además de ser cabecera de nacientes de muchos arroyos.

El proyecto Mbaracayú propone realizar un manejo apropiado y sostenible de estas 60.000 Has., en donde el concepto de conservación y desarrollo vayan ligados mutuamente.

El proceso de trabajo que la Fundación ha iniciado a través del Proyecto Mbaracayú comprenden dos áreas y actividades bien diferenciadas: Reserva Natural y conservación, zona de amortiguamiento y desarrollo sostenible.

En el área de reserva natural se propone realizar tareas de investigación, experimentación, educación ambiental y recreación. En esta parte cabe diferenciar los términos conservación y preservación. El primero hace referencia a una utilización integral y a largo plazo de los recursos naturales, en cambio, preservación indica que la unidad natural debería ser mantenida en su estado original sin ningún cambio en su estructura.

El trabajo de desarrollo sostenible se lleva a cabo en la zona de amortiguamiento de la futura reserva del Mbaracayú, estas son áreas adyacentes a la reserva natural, en donde el uso de la tierra es parcialmente restringida, con tecnologías y rubros apropiadas. La zona de amortiguamiento desempeña dos funciones de vital importancia para la reserva natural:

1°) Amortiguamiento de extensión, es decir amplía el área de los hábitats dentro del área protegida, y con un adecuado trabajo de toma de conciencia, las comunidades podrían convertirse en defensores del área de reserva.

2°) Socio Amortiguamiento: utilización de la vida silvestre, por parte de las comunidades existentes en la zona.

La importancia de un área protegida o reserva natural están dadas por diferentes criterios como los descritos a continuación:

i)La estabilización de las funciones hidrológicas, al actuar como "esponja", permitiendo retener en el suelo suficiente cantidad de agua en épocas de sequía, y absorber en época de mucha lluvia, evitando la rápida escorrentia hacia lugares mas bajos;

ii)Los suelos tropicales que se encuentran desprovistos de cobertura vegetal arbórea se degradan con mucha rapidez.

iii)Una masa considerable de bosque permite a la región tener una relativa estabilidad tanto en el clima como en la constancia de las precipitaciones.

Otros factores que se pueden considerar importantes en la creación de una reserva natural y que podemos considerar son: la promoción del ecoturismo, la recreación, la investigación científica, la educación ambiental, además de preservar patrimonios culturales de los indígenas, que históricamente han vivido y sobrevivido en los bosques.

La zona donde se pretende implementar el Proyecto de Desarrollo Sostenido comprenden aquellas comunidades campesinas e indígenas ubicadas en la zona de amortiguamiento de la futura Reserva Natural.

En esta primera etapa se está trabajando con cuatro asentamientos campesinos

(Ñandurokai, Tendall, La Morena y María Auxiliadora) y dos comunidades indígenas Aché (Chupa Po'u y Mboi Yaguá) todas ellas ubicadas en el lado oeste de la reserva. Se optó por esta área, debido a que en la misma se encuentran concentradas la mayor parte de la población campesina e indígena, como podrá apreciarse en el anexo 2, por lo que la presión sobre la reserva es mayor en esta zona.

Los asentamientos poblacionales afectados al Proyecto en esta primera etapa son:

Tipos y No. de Asentamientos	Nombre de los Asentamientos	No. de Familia
1.- Indígena	Chupa Po'u	60
2.- "	Mboi Yaguá	12
3.- Colonias Campesinas	Ñandurokai	31
4.- "	De la Residenta	300
5.- "	Tendal	150
6.- "	11 de Septiembre	120
7.- "	Siete Monte'i	125
8.- "	La Morena	50
9.- Semiurbana	Villa Ygatïmí	400

Como se podrá apreciar en el cuadro precedente, la población del área asciende a unas 1258 familias aproximadamente (RENSHOW, y otros, 1987), distribuidas en dos comunidades indígenas; seis colonias campesinas y una población semiurbana.

LAS COMUNIDADES LOCALES Y EL PROYECTO DE DESARROLLO

La Dirección de Desarrollo Sostenible de la Fundación "Moisés Bertoni", consciente de que el éxito del manejo de la Reserva Natural depende del grado de aceptación y apoyo de las comunidades vecinas (tanto campesinas como indígenas), está implementando distintos tipos de actividades agrosivopastoriles, tendientes al mejoramiento del nivel de vida de estas comunidades y a la búsqueda de tecnologías alternativas apropiadas que posibiliten un mejor manejo de los recursos naturales de la cuenca del río Jejuí.

Uno de los primeros desafíos que tuvo que enfrentar el Equipo Técnico de la Dirección de Desarrollo Sostenible, fue la presentación del Plan General del Proyecto Mbaracayú (importancia de una Reserva Natural, ventajas ambientales para la región y económicas para las comunidades locales), y el logro de la aceptación y legitimación de la misma por parte de las autoridades locales y pobladores en general.

Desde el primer momento, fue claro para el Equipo Técnico de Desarrollo Sostenible, que la estrategia de trabajo para con las comunidades indígenas y los campesinos, debería ser distinto.

Conviene recordar que la Fundación "Moisés Bertoni" no es una institución especializada en temas indígenas. Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Sostenible, en la prosecución de los objetivos y fines últimos de la institución, se halla investigando, formulando e implementando actividades agropecuarias y forestales en asentamientos campesinos y comunidades indígenas.

Los apuntes que presentamos a continuación, no son sino la reflexión y sistematización de los obstáculos y preocupaciones que el equipo interdisciplinario ha encontrado en el trabajo con comunidades Aché de Chupa Po'ú y Mboi Yaguá en el departamento de Canindeyú.

Los problemas a que nos referimos son dos principalmente. El primero hace referencia a la poca claridad y coherencia de una perspectiva teórica para definir, entender y aprehender la problemática étnica en su real dimensión. En este sentido, nos hemos percatado de que se sigue percibiendo a los grupos étnicos como un segmento inferior del mundo rural campesino, a los que habría que "apoyarlos a desarrollarse" de acuerdo al modelo de desarrollo de la sociedad envolvente. Esto significa que pese a los largos años de trabajo y de práctica con grupos indígenas, la situación de estos se sigue pensando desde posiciones conceptuales e ideológicas externas, que no responden ni a la matriz cultural de estos grupos ni a la lógica de conocimiento que estos poseen; en consecuencia, no hemos sido capaces de pensar en nuestra realidad a partir de nuestras propias ideas por lo que no hemos logrado desarrollar sistematizaciones o propuestas de apoyo a comunidades indígenas a partir de lo que estos grupos son, de sus específicas identidades culturales, de sus demandas y problemas (Arzubiaga, 1987).

Aquí conviene señalar, en un contexto más amplio, mucho de los esfuerzos de América Latina, por modernizarse desde la Segunda Guerra Mundial se han concentrado en homogeneizar a las poblaciones, basándose en la teoría de que esto impulsaría el desarrollo económico. En este escenario se consideró que la cultura local y las diferencias sociales eran obstáculos que habían que superar, no oportunidades que había que aprovechar.

Las deficiencias de este enfoque, expuestas durante la época pasada de crisis económica y ambiental, han llevado a algunos teóricos e instituciones de apoyo a comunidades indígenas a buscar otros posibles métodos que permitan un desarrollo sostenible. Cada vez más se considera que la clave para la concepción y ejecución de una gestión eficaz de los recursos significa no solo permitir diferencias locales, sino promoverlas para aprovechar los sistemas locales de conocimientos (Wali 1990).

Una considerable evidencia ha demostrado que los pueblos autóctonos han logrado proteger y mantener ecosistemas frágiles durante cientos de años en tanto consiguen niveles de vida relativamente altos. Esto ha dado lugar a la hipótesis de que las formas orgánicas de organización social local son requisitos para un desarrollo

sostenible eficaz.

Esta hipótesis descansa en dos premisas. Primero, los patrones de organización social local, influidos por contextos económicos y políticos cambiantes, constituyen la base de la identidad étnica. La etnicidad, pues, no es meramente la diferencia externa en vestimentas, música, danza e incluso el idioma; se forja a medida que las comunidades responden a través de sus instituciones locales (tales como patrones de intercambio, relaciones familiares y sistemas religiosos) a los problemas de la adaptación. Segundo, la participación local eficaz en un proyecto de desarrollo sostenible, puede ocurrir preservando y tomando como base esta identidad étnica. Si se busca la participación mediante la imposición de estrategias culturales no autóctonas, el proyecto pone en peligro el control por parte de la comunidad de los recursos locales.

El segundo problema que hemos experimentado en nuestro trabajo de apoyo a las dos comunidades Aché (Chupa Po'ú y Mboi Yaguá) es de carácter metodológico. En efecto, nuestro primer contacto con las comunidades estuvo basado en un diagnóstico (relevamiento y priorización de los principales problemas comunitarios) y planificación, en la que la población local tuvo poca participación. Así mismo, en los criterios de evaluación utilizados para medir los logros obtenidos, primaron los de carácter tanto cuantitativos, como los cualitativos.

Estos problemas, tanto de orden teórico y metodológico fueron ajustándose a partir de un conocimiento más profundo de la realidad indígena.

Sin pretender realizar una descripción exhaustiva de las características socioeconómicas y culturales peculiares de campesinos e indígenas, a continuación señalamos algunos criterios teórico-metodológicos que el Equipo Técnico tuvo en cuenta al iniciar sus trabajos en el marco de Desarrollo Sostenible.

Comunidades Indígenas

1- Economía :se sustenta en la caza, pesca y recolección preferentemente. Agricultura y trabajos extraprediales, ocasionalmente.

2- Organización e identidad: poseen una organización basada en lazos de parentesco e identidad étnica.

3- Tenencia de la tierra: las comunidades indígenas están asentadas en terrenos comunitarios.

4- Uso de los bosques:debido a su estrategia de supervivencia, para los indígenas, el bosque tiene una significación económica, cultural y religiosa muy importante

5- Tecnología:los Aché practican una agricultura de subsistencia con tecnología rudimentaria. Son cazadores y recolectores por excelencia, con implementos tradicionales y sostenibles.

6- Organización y distribución de la producción:así como la propiedad de la tierra es comunitaria, la mayor parte de la recolección y la producción son distribuidas de acuerdo a criterios de reciprocidad comunitaria.

Asentamientos Campesinos

1- Economía:está basada en la agricultura y en los trabajos extrapredialeS (changas).

2- Organización e identidad:los asentamientos campesinos de la zona en su mayoría están atomizados. Mantienen relaciones de reciprocidad a través de lazos de parentesco y en momentos críticos (enfermedades, muertes) e intercambio de trabajos ocasionales (minga).

3- Tenencia de la tierra:poseen parcelas individuales.

4- Uso de bosque:la mayoría de los campesinos ven al bosque como un impedimento para sus actividades agrícolas.

5- Tecnología:al practicar una agricultura más intensiva respecto a los indígenas, y debido a su mayor inserción al mercado, y por lo tanto, mayor producción de rubros de renta (algodón y tabaco), se puede afirmar que la tecnología y los rubros de renta implementados por los campesinos, no son los más adecuados para la zona.

6- Organización y distribución de la producción:cada hogar campesino constituye en si una unidad doméstica y económica, por lo que la producción y distribución del excedente se realiza en el ámbito familiar.
En base a estos criterios y a un relevamiento de los problemas más acuciantes en cada comunidad y asentamiento, el Equipo Técnico elaboró una estrategia de trabajo para cada caso.

MARCO TEORICO

El hombre no se siente parte de la naturaleza, sino mas bien como una fuerza externa destinada a dominarla y conquistarla. Habla de una batalla contra la naturaleza olvidándose que, en caso de ganar, se encontraría él mismo en el bando perdedor.

Los asombrosos adelantos científicos y técnicos han producido en el hombre la creencia de haber solucionado el problema de la producción. Por esto, la tarea principal de los países ricos es la "educación para el esparcimiento", mientras que para las naciones pobres lo es la "transferencia de tecnología". (Schumacher, 1986).

De esto se desprenden algunos problemas:

La supuesta solución del problema de la producción está basada en una concepción errónea de lo que es renta y lo que es capital, justo donde la distinción es muy importante; allí donde se trata del capital irremplazable que el hombre no ha creado, sino simplemente descubierto y sin el cual nada puede hacer: los bienes de la naturaleza. Es obvio que el hombre ha trabajado y sigue trabajando para generar capital (v.g. una

amplia base de conocimiento científico técnico, elaborada infraestructura, equipos sofisticados, etc.); pero todo ésto es sólo una pequeña parte del capital total que estamos empleando. El capital proporcionado por la naturaleza es mucho más importante que el aportado por el hombre.

LA PROBLEMATICA DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Los proyectos de desarrollo implementados en las últimas décadas en América Latina, plantean como su objetivo principal el "fomento a la producción y productividad" para "el mejoramiento de las condiciones de vida" de los campesinos; pero suponen que ésta vendrá de la mano con el aumento de la producción y productividad.

Se pretende forzar al campesino a adoptar una racionalidad de productor. A reestructurar todo su sistema de planificación, toma de decisiones y trabajo, en función del mercado.

El campesino no es un productor, es mucho más que ello. Su concepción de bienestar no es de ninguna manera contraria al aumento de la producción, a la innovación tecnológica, a la evolución cultural, a todos aquellos supuestos sobre los cuales se basan los proyectos de desarrollo. Pero sucede que el campesino no siempre se deja engañar por los mitos en que hemos convertido el aumento de la producción, la innovación tecnológica, la evolución cultural (ZUTTER, 1987).

Nuestra concepción de desarrollo está viciada de irrealidad. Obsesionados por el papel de la agricultura como sostén de un "Desarrollo Nacional" que suele ser copia simplista de las experiencias históricas de países templados del hemisferio norte, exigimos a nuestros campesinos que cumplan dicho rol, sin que se den las condiciones (precios adecuados y garantizados, por ejemplo), que exigieron los campesinos del hemisferio norte antes de aceptar correr los riesgos propuestos y volverse "productores" (ZUTTER, op cit).

Cabe recordar que, a la exigencia de descolonización de los países del hemisferio sur, se agregó el planteamiento de "Desarrollar las regiones que no gozaban del nivel de vida alcanzado en el hemisferio norte, cualquiera sea su signo ideológico". "Desarrollar" fue siempre interpretado como "hacer crecer". El subdesarrollo consistía en estar marginado de la economía mundial y de las bondades de la sociedad de abundancia en pleno auge en el norte. El "Desarrollo" debía por consiguiente buscar alcanzar los niveles de rendimiento, de industrialización y servicios que habían sidos considerados como la clave del éxito del norte.

Muchas fórmulas fueron propuestas y ensayadas. En América Latina conocimos recetas como la revolución verde en lo agrícola, la sustitución de importaciones en lo industrial y el crecimiento del Estado en los servicios.

La característica de esta fase fue la creencia en la existencia de metas y modelos universalmente válidos. La fe en lo universal fue el signo distintivo del "Desarrollo".

Durante muchos años quedaron relegados a la obscuridad y al oprobio los pueblos y los investigadores preocupados por la defensa de las particularidades locales y regionales. El nuevo esquema sólo admitía las particularidades como fuentes de "ventajas comparativas" en lo productivo (aprovechar para una inserción más rentable en la economía mundial) y como reservas de folklore en los demás.

La dura realidad del planeta, terco en mantener las diferencias, volvió a abrir brechas para planteamientos no ortodoxos. Muchos especialistas, aterrados por los desastres causados en su rama por el mito de lo universal, comenzaron a levantar cabeza. Exigieron un poco más de consideración y surgieron nuevos enfoques.

El ecodesarrollo o desarrollo sostenible por ejemplo es uno de ellos, producto del esfuerzo de científicos de la naturaleza por hacer respetar las leyes de la tierra, de la ecología. Otros investigadores lanzaron también sus propuestas, forjando nuevas palabras en las que el "desarrollo" está determinado por algún eje o alguna estrategia. Además del ecodesarrollo, encontramos el "etnodesarrollo", el "endodesarrollo", etc. Cada nueva corriente pone el acento en la convicción o especialidad propias, aunque reconozca la importancia de lo planteado por otros.

Prueba de ello es que los ecodesarrollistas hacen de lo social, de la intervención organizada de la población, uno de los pilares de su fórmula. A su vez, los etnodesarrollistas suelen ser firmes defensores de la ecología. Ambos reclaman un desarrollo desde dentro, endógeno, un "endodesarrollo".

En conjunto, todas estas tendencias están haciendo más que pegar prefijos o calificativos a la palabra "desarrollo"; la están reinterpretando. Están reorientando la palabra desarrollo, haciéndola partir no del verbo "desarrollar", entendido como "hacer crecer hasta una meta máxima", sino del verbo "desarrollarse" entendido como "valorar, entender y aprovechar todas las posibilidades internas, guardando la armonía del conjunto" (ZUTTER, op cit). Ya no se trataría de "ser más" en forma comparativa, de acuerdo a una escala universal, sino de "estar mejor" dentro de las posibilidades y limitaciones de cada realidad, de cada sociedad. Por último, todas estas tendencias, intentan así forjar una nueva corriente de "desarrollo". Cada una está buscando y aportando algo. Ninguna está realmente consolidada como tal ni puede ser considerada aún como alternativa suficientemente válida de por sí. (ZUTTER, op cit).

MARCO METODOLOGICO

El objetivo metodológico que se propone en este proyecto es la búsqueda conciente de metodologías que potencien la capacidad pedagógica del Equipo Técnico. Nos proponemos incorporar a nuestro quehacer productivo y asistencial, instrumental educativo apropiado, de manera a posibilitar la revalorización de las prácticas experienciales y de saber campesino a partir de su propia lógica de reproducción social de conocimientos y crear los espacios adecuados para que los conocimientos provenientes de los paradigmas científicos sean asumidos por los campesinos productores en la pespectiva de mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

La tarea de articular e integrar conocimientos y destrézas provenientes de diferentes paradigmas, a través de metodología activa-participativa, es el desafío de mayor trascendencia.

Otro aspecto metodológico importante consiste en la intencionalidad de este Proyecto, donde hay importantes componentes de intervenciones técnico-productiva, a partir de las cuales buscamos no solo fortalecer los mecanismos de producción de las economías campesinas, sino además, implementar acciones que integre la capacidad organizacional del campesino. Este equilibrio, perseguido a través de programas arti-

culados de acciones técnico- productivas y organizacionales, no es fácil y de ello dan cuenta muchas instituciones que sobrevaloran un solo tipo de intervención sobre otros o que tal vez ni siquiera se plantean el problema.

A nuestro criterio, resulta importante que un diseño de estrategias de desarrollo rural integre, desde su generación, objetivos técnicos, productivos con objetivos organizacionales. Los primeros, dirigidos no solo a posibilitar procesos de susbsistencia campesina, sino que además a generar aumentos de producción ante una eventual activación de políticas agrarias favorables a la pequeña producción. Y lo segundo, la integración de objetivos socio-organizacionales, dirigidos a fortalecer la capacidad de decisión autónomas de los campesinos en los planeamientos agrarios y sociales. La integración de ambos tipos de objetivos garantiza en parte, la consecución de programas de desarrollo rural integrado que impidan el divorcio entre formas de desarrollo que de por sí son indivisibles.

Desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible, la población local adquiere un papel insubstituíble; de ahí que, se la considera como la protagonista principal.

Este Proyecto se sustenta en el supuesto de que efectivamente, el hombre es el factor preponderante en un ecosistema determinado, para su conservación, mejoramiento, aprovechamiento o destrucción.

La preservación y mejoramiento de un ecosistema han de pasar necesariamente por la participación de la población afectada.

Por esto, al hablar de la participación de la población en acciones que tiendan al Desarrollo Sostenido, la misma implica plantearse el problema de la organización de esa población.

El Desarrollo Sostenible no existe en abstracto, sino de acuerdo a un ecosistema determinado. La misma "... resulta de la suma de todos los organismos vivos (incluyendo al hombre), y de los componentes físicos y químicos de un área determinada en el espacio y en el tiempo determinado, que están interactuando recíprocamente" (Montaldo, 23 -1985).

Planificar y ejecutar acciones de transformación o mejoramiento de los recursos naturales de la Cuenca del Jejuí, significa tener una visión general y unidad de criterios. Es decir, que las decisiones asumidas, respeten la armonía del conjunto y se tomen en cuenta las interacciones entre los diversos elementos.

Por esto creemos, que el Desarrollo Sostenible, no puede basarse en cualquier tipo de organización.

Las posibilidades de una organización campesina para participar en la administración y conservación de un ecosistema, depende de sus propias características: composición social, territorio, funciones y capacidades; y del enfoque metodológico utilizado por los agentes externos que los apoya y acompaña.

La concepción e implementación del Desarrollo Sostenible en la Cuenca del Jejuí, pasa por la coherencia del territorio (ecosistema determinado en su globalidad) y la coherencia del grupo social que habita esa área. (campesinos, indígenas y agroganaderos).

Si la organización campesina abarca solamente parcelas del espacio considerado como ecosistema básico, si comprende solo una parte de la población que vive en él, sin poder comprometer al conjunto para el respeto a ciertas normas y la realización de

ciertas acciones, el alcance del mismo sería muy limitado.

Basados en dichos supuestos en éste Proyecto se propone una metodología de Investigación-acción que contemple los siguientes puntos:

a) Crear los mecanismos y condiciones necesarios para lograr la participación gradual de la población en el análisis y búsqueda de alternativas a sus problemas socioeconómicos, atendiendo a principios ecológicos.

b) Propiciar la creación de un Plan Global de manejo de la Cuenca del Jejuí, en la que estén involucradas: las poblaciones (indígenas, campesinas y hacendados), la Fundación "Moisés Bertoni", los organismos gubernamentales pertinentes y otras instituciones u organizaciones con fines similares.

c) A través de mecanismos organizativos sencillos y ágiles y de actividades productivas relativamente simples (huerta orgánica, viveros), fomentar la capacidad de decisión, de diseño y conducción, de las organizaciones vecinales de cara al Desarrollo Sostenible.

CONCLUSION

Es evidente que la situación actual del manejo de los recursos naturales de la zona es deplorable; las comunidades locales obtienen muy poco de los beneficios del bosque, hay una inconsistencia entre el aprovechamiento del bosque y los intereses de las comunidades. La utilización del bosque es pobre en especie y dimensiones. Hay variadas demandas que se satisfacen sin considerar el agotamiento del bosque; los planes de manejo no son herramientas verdaderas de desarrollo, y en general, las comunidades están marginadas de los beneficios del bosque y su manejo.

La planificación del uso de la tierra es una tarea de máxima urgencia. Se deberá estudiar las tierras y definir aquello que con un criterio amplio de determinación, debe ir a protección, aquello que debe ir a bosque productivo permaneciendo arbolado y aquello que cambiará a uso ganadero o agrícola porque la condición del suelo lo permite, en forma sostenible. Existen técnicas para hacer la asignación más apropiada del uso de la tierra, así como para fijar las condiciones más adecuadas atendiendo al potencial existente. Sólo hace falta que las autoridades pertinentes y los productores agropecuarios estén convencidos que hay que operar con visión de largo plazo. A partir de la década del 70 los técnicos especialistas han hablado mucho de la diferencia que existe entre suelos de zonas templadas y los de las tropicales. Los primeros son estables y contienen la mayor parte de los nutrientes libres, dependiendo solo en un 20% de la acción "recicladora" de los bosques.

Los suelos tropicales, en cambio, dependen en un 80% de la producción del bosque para mantener su fertilidad.

Muchos especialistas agrológicos sustentan que los suelos de los trópicos son muy frágiles y hablan de una "discriminación ecológica de los trópicos" y llegan a la conclusión y recomiendan que el suelo tropical no debe ser manejado con criterios basados en técnicas apropiadas para zonas templadas. De esto se desprende la necesidad de encontrar caminos hacia sistemas integrales de producción ecológicamente

adaptados al medio pero que al mismo tiempo sean económicamente rentables.

Algunos ecologistas sostienen que el bosque tropical, de una producción biológica enorme, es la respuesta de la naturaleza a la necesidad de protección de los suelos extremadamente vulnerables debajo de ella.

La zona del Mbaracayú se caracteriza por su suelo altamente vulnerable, que por su topografía y textura está expuesto a la erosión con el consecuente deterioro y empobrecimiento de los mismos.

Los campesinos y ganaderos siempre vieron al bosque como un impedimento para el desarrollo agrícola y pecuario.

Frente a estos problemas, este proyecto se propone desarrollar la agroforestería, consciente de que la misma no es la solución absoluta a todos los problemas agrarios y forestales de la zona, pero sí podemos afirmar que es el camino más rápido para iniciar un programa de enmienda de errores.

La problemática agrológica en la zona se agudiza con el incremento de la población y las áreas desboscadas. Este desequilibrio es ocasionado por:

- la degradación de los bosques;
- la práctica del monocultivo agrícola;
- el uso inadecuado de los bosques;
- el sobrepastoreo;
- la falta de conocimientos en el adecuado uso del suelo tropical.

En efecto, estos errores traen consigo consecuencias funestas:

- los suelos "desnudos" no tienen capacidad de regeneración por falta de reciclaje adecuado. - la temperatura elevada del suelo expuesto al sol, reduce la capacidad transformadora de los microorganismos del mismo.

- el suelo desprotegido es fácilmente erosionado por la acción del agua y del viento.

- la alteración química del suelo es muchas veces difícil y antieconómica de corregir.

Estamos persuadidos que, es urgente la necesidad de pensar a todo nivel en un Desarrollo Sustentable, dónde el componente arbóreo, para el agricultor y el ganadero, tenga la misma importancia o valor que la agricultura y la ganadería.

BIBLIOGRAFIA

MAPA AGROLOGICO: Handbook 210 US, Departament of Agriculture. 1983.

RENSHAW y Otros, Análisis Socioeconómico y Cultural. Fundación "Moisés Bertoni", 1987.

DE ZUTTER, Pierre: Mitos del Desarrollo Rural Andino. Editorial Orizonte. Lima, Perú - 1988.

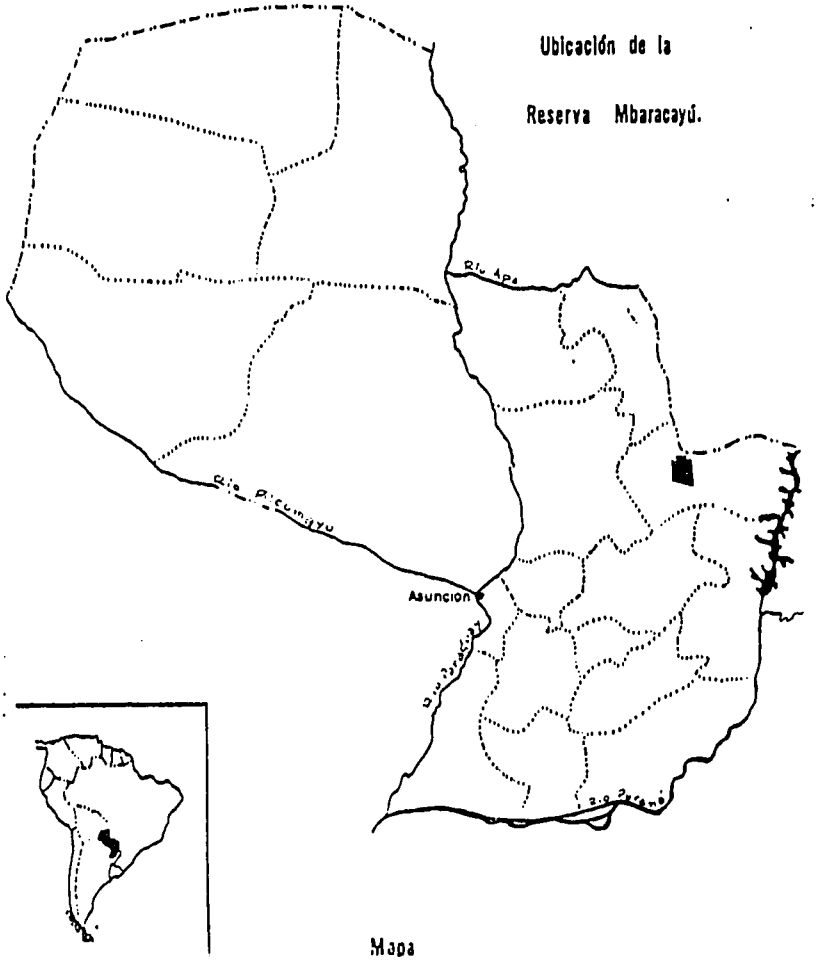
MONTALDO, Patricio, Agroecología del Trópico Americano. Editorial IICA 1985 - San José - Costa Rica.

TAPIA, Gonzálo: La producción de Conocimientos en el medio Campesino. Santiago, Chile - 1987.

SCHUMACHER, E. F. Lo Pequeño es Hermoso. Madrid - España - 1986.

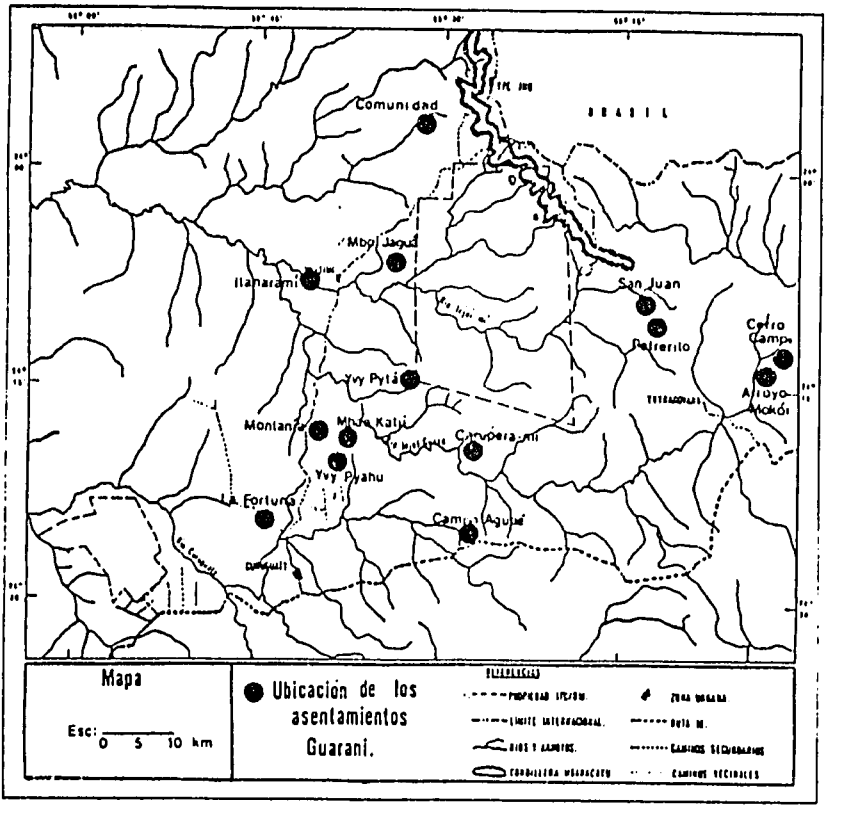
POORE, D.J. y Frame G.: A Strategic Fromewok for the Conservation and Sustainable Use of Tropical Forests and Lands, 1986.

ANEXO 1

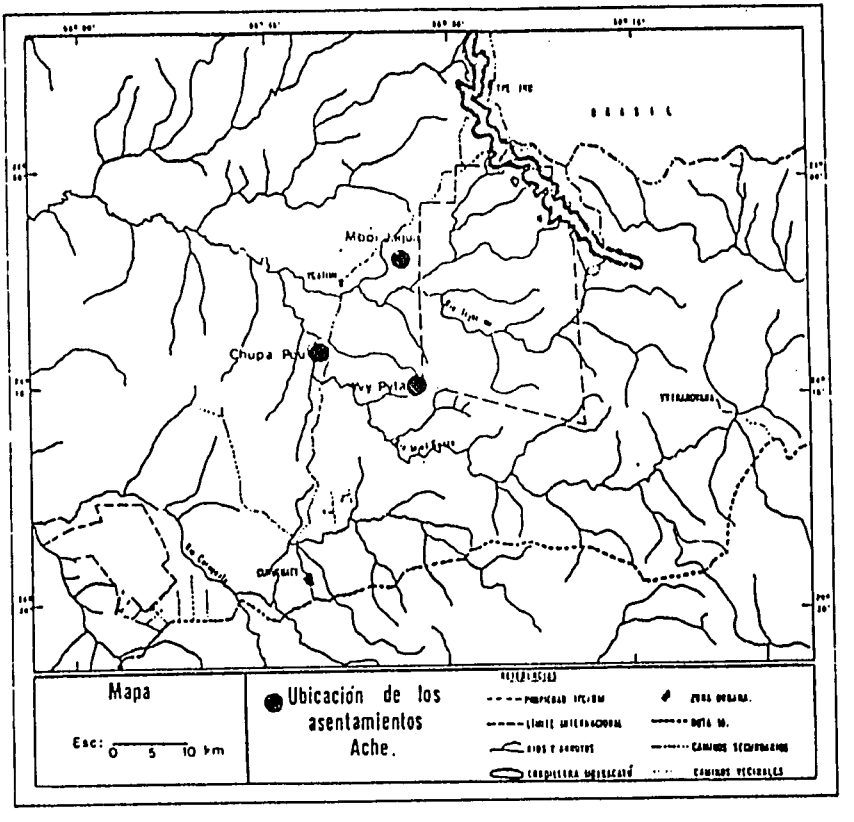


Mapa

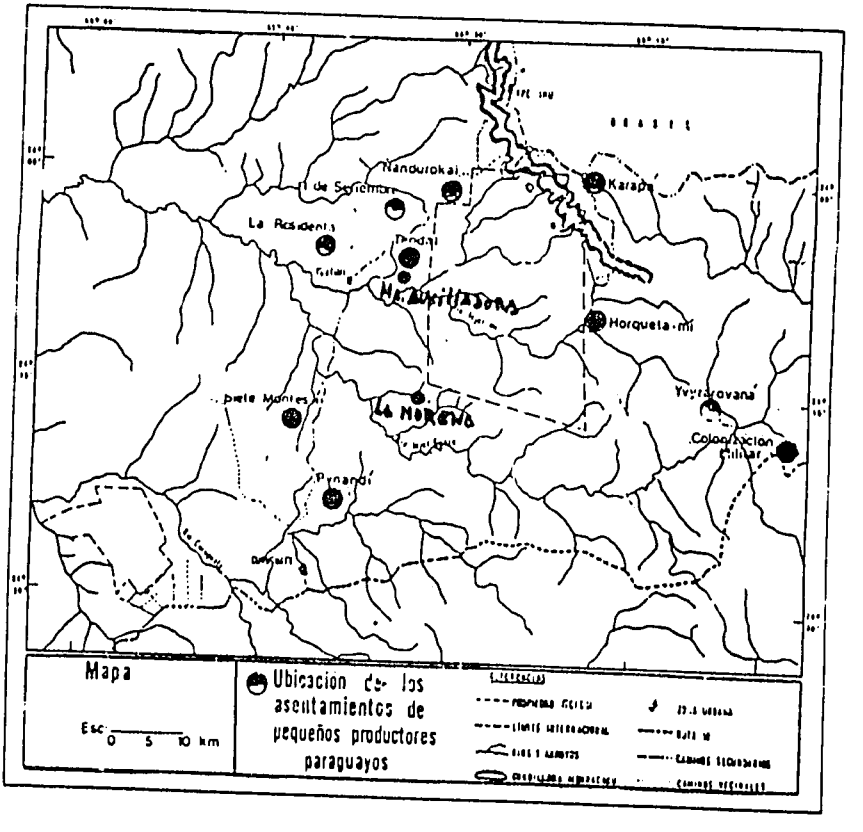
ANEXO 2


Comunidad
B R A S I L
Mbo'i Jagua
Ilanarami
San Juan
Petrerito
Cerro Campo
Arroyo Mokói
Yvy Pytá
Montanía
Mbya Katu
Yvy Pyahu
La Fortuna
Mapa
Esc: 0 5 10 km
Ubicación de los asentamientos Guarani.

ANEXO 3



ANEXO 4


Nanduroka
Karapa
La Residenta
Horqueta-mí
Yvyrarovana
Colonización Cultivar
Pinandí
Mapa
Esc.
0 5 10 km
Ubicación de los asentamientos de pequeños productores paraguayos

Modelo de desarrollo agroexportador y su impacto en el medio ambiente. Una critica desde la perspectiva de un modelo de desarrollo sustentable.

María Noce de Meza
PRONATURA

I. INTRODUCCION

Los efectos destructivos del modelo de desarrollo sobre el medio ambiente, repercuten a su vez negativamente en el propio desarrollo.

La degradación de los recursos naturales contribuyen al desempleo, la pobreza, la pérdida de productividad y la migración rural, que agravan los problemas característicos del subdesarrollo.

En las áreas rurales como en las urbanas, los problemas ambientales afectan en mayor grado a los sectores más pobres, agudizando su situación precaria y aumentando las injusticias sociales.

El acelerado deterioro de los recursos naturales, limitan las posibilidades de desarrollo futuro, o a la larga significan mayores costos al hacerse necesario compensar la pérdida de productividad natural de dichos recursos, con subsidios energéticos artificiales, generalmente importados.

La degradación de los recursos naturales y el medio ambiente contribuyen a centrar el desequilibrio externo del país, ya que se debilitan las exportaciones y aumenta el dinamismo de las importaciones, causadas por las necesidades crecientes de energía, insumos y tecnologías para compensar las pérdidas de productividad de los recursos. A esto se le suma la demanda de importaciones derivadas de la imitación de estilos

de vida de los países desarrollados, que determinan las estructuras productivas, diseños y patrones tecnológicos.

Un enfoque ambientalista abre una rica gama de oportunidades para un mejor desarrollo, basado en un estilo alternativo y más racional de desenvolvimiento y en el aprovechamiento más inteligente equitativo y sustentable del medio ambiente.

Existen grandes posibilidades de incrementar el potencial de aprovechamiento de los recursos, mediante reforma estructurales e institucionales que amplíen el acceso de vastos sectores sociales a los recursos naturales desaprovechados o mal utilizados.

Dado que por nuestro modelo de desarrollo dependiente e imitativo, no hemos creado sistemas para evitar desperdicios y optimizar el aprovechamiento de nuestros propios recursos. Es decir, nuestro desarrollo científico y tecnológico no ha estado orientado prioritariamente a defender los recursos ambientales ni su adecuada gestión. Esta situación trajo aparejada el deterioro creciente de los recursos naturales, la expansión de la frontera agrícola que se llevó a cabo exclusivamente a expensas del desmonte de extensas áreas de bosques y con el uso intensivo de maquinarias pesadas, favoreció la erosión, compactación y lixiviación de los suelos y consecuentemente la colmatación ríos y arroyos. Por otro lado la flora y fauna silvestre, como también ecosistemas aún no estudiados, han desaparecido.

Consecuentemente, diversos grupos de pequeños agricultores padecen situaciones precarias de existencia, con una elevada pauperización, lo que acarrea una baja calidad de vida, que se extiende a áreas urbano-rurales.

Con la siguiente propuesta, la de un Desarrollo Sustentable, se busca el equilibrio entre los aspectos positivos y negativos de la interacción desarrollo medio ambiente.

Por otro lado, el mejoramiento de la calidad de vida de la población es condición esencial para que el crecimiento de la población tienda a estabilizarse, es decir, que el proceso demográfico sea una variable dependiente de las condiciones económicas y socioculturales, pero basados en una gestión ecológica que permita una productividad económica y niveles de vida razonables.

II. MARCO CONCEPTUAL

Para que nuestra complicada civilización subsista, es necesario poseer un profundo y claro conocimiento del medio en que vivimos, puesto que las "leyes fundamentales de la naturaleza", no han sido en modo alguno derogadas, sino que han cambiado simplemente, en la medida que la población mundial aumenta". Por lo tanto es necesario analizar aspectos tales como ecología, recursos naturales, desarrollo, estilos de desarrollo, desarrollo sustentable y otros.

A. ECOLOGIA

Al igual que todas las demás fases del saber, la ciencia de la ecología ha tenido en el curso de su historia registrada, un desarrollo gradual espasmódico.

La palabra "ecología" es de acuñación reciente y fue propuesta por vez primera por el biólogo alemán Ernst Haeckel, en 1869. La palabra ecología deriva del vocablo griego OIKOS, que significa "casa" o "lugar donde vive". Se define la Ecología como el estudio de las relaciones de los organismos o grupos de organismos con su medio

Trata el complejo total de un espacio ocupado temporalmente o permanentemente por seres vivos y sus relaciones recíprocas, como la totalidad del ambiente.

Ningún organismo vive aislado de la Naturaleza; su vida depende de sustancias inorgánicas y de otros organismos que le proporcionen nutrición, protección y que le faciliten sus actividades. Los organismos independientes de comunidades biológicas con sus ambientes abióticos, forman lo que se llama ECOSISTEMA.

Según la conferencia Mundial de la Biosfera (1968) en París, EL ECOSISTEMA, es un SISTEMA relativamente estable en el tiempo y termodinámicamente abierto en cuanto a la entrada de sustancia y energías.

Por razones de dominación del hombre sobre los ecosistemas y teniendo en cuenta su gran influencia sobre los mismos existen varias maneras de dividir un ambiente, Odum (1976), se refiere a tres ecosistemas: Urbano, Rural, y Natural, los cuales se diferencian y distinguen en relación con la fuente y cantidad de energía necesaria para su funcionamiento.

Otra clasificación divide al medio ambiente en ecosistemas culturales y naturales, y se refiere a las relaciones entre el comportamiento socio-económico, político y cultural del hombre, en relación con la estabilidad y productividad de su ambiente. Ver Figura Nº 1

AMBIENTE, es todo lo que nos rodea, ya sea vivo o no vivo, es decir que ambiente es todo lo que rodea a un ser vivo.

Los RECURSOS NATURALES, son aquellas manifestaciones naturales que el hombre puede utilizar para satisfacer sus necesidades, anhelos y aspiraciones.

Los recursos naturales existen independientemente del hombre en forma de materias primas y condiciones de la naturaleza, ellos se generan en distintas ESFERAS de la tierra, como ser la Comosfera, que envuelve al Planeta y su energía a través de las otras esferas; es decir actúa sobre la Atmósfera, la Litosfera y la Biosfera, todas ellas relacionadas entre sí.

Existen una interdependencia de todos los seres vivos entre si y con su ambiente físico. Ninguna parte puede ser modificada, sin dejar de influir en todo el ECOSISTEMA. El uso o abuso de cualquier Recurso Natural afecta también a los demás.

RECURSOS, se define como algún bien del que depende el ser vivo para su mantenimiento o abastecimiento. Los Recursos Naturales se dividen en: Recursos Naturales Renovables o de flujo (radiación solar, mareas, agua, fauna y flora) y Recursos Naturales no renovables o estáticos (metales, minerales, arcilla, carbón y petróleo). estos últimos, a pesar de que su formación ha sido continua en el tiempo, la cantidad formada anualmente es insignificante. Descontando la formación de minerales por acción volcánica, la naturaleza renueva estos recursos muy lentamente y el hombre los agota sin estar en condiciones de restituir lo usado.

B. DESARROLLO

El desarrollo es un concepto integrado que requiere para su análisis una visión multidisciplinaria; en esencia apunta a la identificación de la unidad fundamental como criterio único para orientar las políticas y estrategias.

Muchos autores y corrientes definen el desarrollo, en este estudio se emplea el concepto de Sunkel (1980).

El DESARROLLO (SUNKEL, 1980), es un proceso de transformación de la

sociedad caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, el aumento de los promedios de productividad por trabajador, y el ingreso per capita, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y cambios en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida.

Esta definición no implica que las diferentes dimensiones de cambio identificados sean necesariamente coherentes y sostenibles a largo plazo, ni favorable a la autonomía nacional y al bienestar de las masas de la población, solo permite identificar como "desarrollo" un estilo internacional ascendente, que contiene muchos rasgos negativos y peligrosos para el futuro.

Esta definición de desarrollo se ha basado en la gradual especialización del trabajo y los correspondientes cambios tecnológicos, así como un aumento en la utilización de energía no humana, lo que ha permitido aumentar su productividad y con ello generan un excedente por sobre lo necesario para reproducir la fuerza de trabajo. Esto no es posible sino en la medida en que se extraigan de la naturaleza los elementos necesarios, lo que supone alguna tecnología; por otro lado, tampoco es posible la concreción del excedente de una fuerza de trabajo ampliada y en la disponibilidad de trabajo si no se obtiene un aumento en la extracción de los recursos naturales correspondientes agua, alimentos, fibras textiles, madera, minerales, energía, lo que vuelve a exigir cambios técnicos.

En lugar de que los ecosistemas produzcan en forma diversificada y simultanea múltiples formas de biomasa (especies vegetales y animales) el hombre interviene eliminando las que le interesan y reemplazandolas por los renglones desarrollados. La agricultura, es la actividad destinada a mejorar, desarrollar, refinar, civilizar y cultivar el agro, obteniendo de la tierra los productos útiles para el hombre. Este a su vez obtiene un aumento de los rendimientos de ese renglón aunque disminuya la productividad del ecosistema en términos de biomasa, que en determinadas condiciones va deteriorándose en el tiempo.

La especialización de los recursos agrarios y de la población permite generar un excedente de productos alimenticios que hace posible la transferencia de la población rural a la ciudad, donde transforma los productos extraídos de la naturaleza, traducidos en obras de infraestructura, bienes de capacidad y bienes y servicios de consumo duraderos y no duraderos.

El proceso histórico de acumulación de estos procesos constituyen el medio ambiente artificial (fábrica, vivienda, electricidad, gas, carreteras, ferrocarril; puertos, redes de comunicación, etc.) producto de una evolución tecnológica, acumulado y decantado de un prolongado período de extracción de recursos naturales.

En la terminología del desarrollo, los sectores primarios (agricultura, silvicultura, pesca y minería), van perdiendo importancia, mientras se expanden proporcionalmente los secundarios (industria de transformación) y los terciarios (servicios).

Esto representa un profundo equivoco, porque, para que ese ambiente artificial funcione, es indispensable que se le suministre energía, y esta proviene de la naturaleza.

Y para que se mantenga funcionando regularmente, es indispensable la reposición de todos los elementos que lo componen a medida que van deteriorando normalmente.

Por último, en virtud de la ley de la conservación de la materia y la energía, que establece que "la materia no puede ser destruida sino sólo transformada", todos los materiales y la energía que se extraen del medio se transforman, en términos de masa y energía en una cantidad igual de productos y residuos que deben reacomodarse en

la naturaleza.

C. ESTILOS DE DESARROLLO

El concepto de estilo de desarrollo surgió en la bibliografía a raíz del descontento en la calidad de vida y con los logros que hasta ese momento se habían obtenido con las políticas de desarrollo (Pinto, 1976). Se pensaba que la utilización del concepto de estilo permitirá captar mejor las diferencias entre países y poder así llegar a recomendaciones más apropiadas para modificar los patrones vigentes de desarrollo.

En el desarrollo del capitalismo en los países industriales influyeron poderosamente las condiciones particulares de cada uno (Japón, Europa y Estados Unidos).

En cada una de estas sociedades, se muestra un elevado nivel de abstracción del desarrollo del capitalismo en su fase de expansión industrial, con modelos o estilos diferentes en cuanto a organización económica, estructura social, organización de la técnica y modos de organización de la industria, la agricultura, transporte, etc., produciéndose condicionamiento en el conjunto de características ambientales, modificando profundamente el proceso de intervención en los ecosistemas y creando un ambiente artificial.

Todos estos centros de capitalismo industrial tuvieron sus extensiones coloniales o zonas de influencias hegemónicas a las que transfirieron algunas de sus características, tales como las empresas transnacionales, que comenzaron a modificar la economía mundial, llevando en mayor o menor medida a todos los países las pautas de producción y consumo norteamericanas, formas de organización, y tecnologías, métodos de comercialización y crédito al consumidor, medios de comunicación, complementado con iniciativas amplísimas en los campos militar, cultural, asistencia técnica y financiera, que contribuyeron a la difusión de pautas, criterios, formas de organización, valores y actividades del estilo norteamericano.

Distintos períodos históricos se han caracterizados por diversos estilos ascendentes posterior a la Segunda Guerra Mundial, ese estilo ha sido el capitalismo transnacional. En forma breve, se podría caracterizar esta fase del capitalismo como una en el que el sistema capitalista a nivel mundial comienza a funcionar como un sistema integrado, con creciente homogenización de diversos procesos (producción, consumo, tecnología, etc.) y que opera en función de una lógica o racionalización mundial.

La penetración de este estilo en América Latina ha tenido sus consecuencias para la interacción entre "desarrollo y medio ambiente". Una de las definiciones más satisfactorias empleada en este estudio sobre estilo de desarrollo, es aquella en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y recursos materiales con el objeto de resolver interrogantes sobre qué, para quienes y como producir los bienes y servicios, dicho de otra manera, la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado.

Por sistema se entiende el capitalismo y el socialismo, única alternativa importante en el mundo moderno para la organización y asignación de los recursos, prevaleciendo en América Latina las variantes nacionales del sistema capitalista.

Cada estilo nacional real evoluciona a través de contradicciones y luchas entre fuerzas sociales que tratan de imponer o defender sus propias maneras de "resolver los interrogantes".

En nuestros países persisten no sólo formas de capitalismo nacional y capitalismo

del Estado, sino formas precapitalistas y campesinas, que constituyen "estilos de vida" o "estilos de sobrevivencia", más bien que estilos de desarrollo.

Por último el término "estilo de desarrollo" puede aplicarse también no a lo que es, sino a lo que debe ser; en este caso se trata de formular "estilos alternativos", "proyectos nacionales" o "utopías revelantes".

Por todo lo expuesto, en el proceso de desarrollo reciente en las sociedades latinoamericanas, se presenta una falta de vinculación sistemática entre las características locales e internacionales del estilo contemporáneo de desarrollo, y la ausencia de la dimensión ambiental en las interpretaciones del desarrollo de la región, más aún teniendo en cuenta la heterogeneidad ecológica que caracteriza a América Latina y cada uno de los países de la región, así como las grandes diferencias entre ellos en materia de recursos naturales, volumen, densidad y distribución de la población, dimensiones y características geográficas y aspectos relacionados con el medioambiente construido.

La realidad de nuestros países latinoamericanos es que los esfuerzos realizados para "el desarrollo", no se han enfocado hacia la solución de los problemas de la gran mayoría de la población, las políticas agrícolas priorizan la agricultura comercial y exportadora y hacia este sector se han canalizado los esfuerzos de generación de tecnologías, formación de profesionales, sistemas de crédito, suministro de insumos, garantías de comercialización, dejando totalmente a un lado el deterioro ambiental producidos por dichas políticas.

D. ECODESARROLLO

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (PNUMA) ha llevado a cabo una serie de estudios y proyectos en el terreno del Medio Ambiente y del Desarrollo, en busca de un nuevo acercamiento al desarrollo mismo, una búsqueda de la forma de armonizar los objetivos sociales y económicos, asegurando al mismo tiempo, un manejo adecuado del medio ambiente. En tal sentido promueve el ECODESARROLLO.

El "ecodesarrollo" es un estilo de desarrollo que insiste en soluciones específicas para un problema particular en cada región ecológica, teniendo en cuenta los contextos ecológicos y culturales, así como las necesidades actuales a largo plazo. Sin negar la importancia de los intercambios, intenta reaccionar contra la forma dominante de soluciones universales adaptables a todas las situaciones.

En lugar de permanecer a la expectativa exagerada de la ayuda externa, cree en la habilidad que tiene la sociedad de valorar sus problemas y encontrar soluciones, inspirándose en la experiencia de otras gentes. Se opone a la transferencia pasiva y al espíritu de imitación, insistiendo por el contrario, en la propia responsabilidad.

Sugiere además, que siempre es posible que los esfuerzos creativos saquen buen partido del margen de libertad que ofrece el medio ambiente, aún con todos los defectos climáticos y naturales que haya. Nos da evidencia de esto la variedad de culturas y logros humanos en los medios ambientes comparables. Pero, un buen conocimiento del medio ambiente y un deseo de alcanzar un balance duradero entre el hombre y la naturaleza, son pasos necesarios para lograr el éxito.

E. CONCEPTO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable supone que se satisfagan las necesidades fundamentales de todos y que se amplíen las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor; pero también implica la aceptación de que los niveles de consumo deben ceñirse a los límites de las posibilidades ecológicas y a los que todos puedan aspirar.

Por consiguiente, las políticas que tienen por objeto hacer frente a las necesidades humanas mediante la realización del potencial pleno del desarrollo, deben: incrementar la capacidad de producción y al mismo tiempo, ampliar las posibilidades de llegar a un progreso equitativo; y garantizar que el crecimiento demográfico guarde armonía con los sistemas naturales de soporte que posee la tierra.

III. DIAGNOSTICO GLOBAL Y PARTICULAR

Las estrategias de desarrollo aplicadas en nuestros países si hubiesen arrojado resultados exitosos, lo correcto sería continuar con las mismas, solamente corrigiendo imperfecciones y actualizando según algunas nuevas realidades.

Sin embargo si las mismas luego de varias décadas, a pesar de las buenas intensiones, dichos modelos de desarrollo no han permitido alcanzar los objetivos esperados, entonces habría que abandonarlos, pues seguir con ellos significaría ocasionar más daño tanto a la población como a los ecosistemas naturales.

Diversos modelos y estrategias de desarrollo fueron impulsados en Latinoamérica en las cuatro últimas décadas. No obstante el alto costo de las medidas asociadas a su aplicación, han tenido resultados más bien decepcionantes, bajo la perspectiva de una efectiva contribución al logro de mejores niveles de vida para la población especialmente rural.

En la actualidad, y a pesar de los esfuerzos realizados, las condiciones predominantes se siguen caracterizando por:

- bajos rendimientos, altos costos de producción y bajos precios de los productos; crédito escaso, burocratizado y costoso, y comercialización inestable;
- bajos ingresos, niveles de vida que no mejoran y problemas fundamentales del medio rural que no se resuelven;
- persistente migración a los centros urbanos, aumentando el desempleo y la presión social;
- creciente desaliento y frustración, tanto de la población rural y urbana;
- aumento del deterioro ambiental, sin posibilidades de recuperación.

Las estrategias de desarrollo aplicadas en los países de la región es que los gobiernos no logran proporcionar los recursos y servicios que estos modelos exigen ni siquiera al 10% de los productores rurales, en forma permanente, completa y eficiente. El 90% restante, al no tener acceso a dichos recursos y servicios, depende en alto grado del sistema agroindustrial y comercial privado, tanto para la adquisición de insumos y la obtención de servicios excesivamente costosos para su capacidad de producción y pago, como para el procesamiento y venta de sus productos.

Pasando al plano nacional, históricamente, la economía paraguaya, en sus distintas etapas de desarrollo tuvo como protagonistas principales al hombre del campo.

Esto se refleja en que el sector agropecuario y forestal representa un 27% del PIB, empleando al 54% de la PEA, y contribuye con 95% de las exportaciones nacionales.

Cabe destacar que los pequeños productores agrícolas contribuyen con porcentajes mayores a los dos tercios de la producción nacional de algodón, mandioca, tabaco, maní, tártago, habilla, esencias, frutas y hortalizas y se espera que para el año 1991 participe en un 52% del PIB agrícola.

La producción del pequeño productor constituyó la única actividad agrícola durante más de la mitad de lo que va de este siglo, insertada entre grandes latifundios, dedicados a la extracción de recursos naturales, especialmente los bosques, o a la ganadería extensiva.

Su expansión productiva basada exclusivamente en el cultivo de alimentos para subsistencia y pequeños excedentes para el mercado urbano, estuvo siempre condicionada a las dimensiones del mercado interno.

El sistema rural establecido desarrolló una compleja trama de industrias rurales de pequeñas dimensiones (del tipo artesanal), orientadas a la producción de bienes demandados por el mercado interno. Esto generó las bases para que cuando se desencadenó un dinámico proceso de inserción en los mercados mundiales, a través del algodón y luego de la soja, el fenómeno de la diferenciación campesina se difundiera en todo el medio rural.

Sistemas heterogéneos de producción en pequeña escala se difundieron en todo el país y a la vez la aparición de formas empresariales de explotación agrícola en las zonas de nueva colonización. La estructura fundiaria se diferenció marcadamente en todos los estratos o tamaños: la composición de los ingresos familiares de los campesinos varió en forma significativa según la localización de las fincas.

La contribución campesina (o de los pequeños productores) en la economía sigue siendo alta, tanto para el consumo interno de alimentos y la explotación de productos agrícolas (especialmente el algodón), sin tener en cuenta aún la conservación de los recursos naturales (tanto para los pequeños agricultores como de las empresas), como base sustentable de la producción.

Esta situación trajo aparejada el deterioro creciente de los recursos naturales, la expansión de la frontera agropecuaria se llevó a cabo exclusivamente a expensas del desmonte de extensas áreas de bosques y con el uso intensivo de maquinarias pesadas, favoreció la erosión, compactación y lixiviación de los suelos y consecuentemente la colmatación de arroyos y ríos. Por otro lado la flora y fauna silvestre,, como también ecosistemas aún no estudiados, han desaparecido.

Tomando en cuenta los datos del DCEA (MAG) se consignan que en año 1985 la superficie dedicada a las actividades agropecuarias representaba un 43,6% de la superficie total del país.

Para el año 1990 este porcentaje aumentó a 50%, del uso de la tierra en detrimento del área boscosa. Ver Figura N° 2.

Consecuentemente diversos grupos de pequeños agricultores padecen situaciones precarias de existencia, con una elevada pauperización, lo que acarrea una baja calidad de vida, que se extiende a áreas urbano-rurales.

IV. PROPUESTA: MODELO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

De la revisión realizada, y tomando en consideración que el modelo de desarrollo predominante, caracterizado por un enfoque exógeno con prácticas paternalistas, basadas en recetas, que no contempla las realidades de cada región, especialmente de la población rural y de la capacidad de los ecosistemas; es necesario plantear nuevas alternativas de modelos y estrategias de desarrollo, capaces de generar cambios favorables y sustentables, para que éstos contribuyan a mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población, que es la población rural.

Si se opta por un nuevo modelo de desarrollo, no sólo debe ser de palabra sino de hecho, para lo cual es muy necesario un análisis más profundo, una verdadera evaluación y toma de conciencia, de que las acciones van hacia "los hombres".

Nuestra propuesta, Un Modelo de Desarrollo Sustentable, de por sí es incompatible con los modelos tradicionales, pues en el mismo la población mayoritaria debe participar activamente desde el principio, en base a un planteamiento democrático, donde las decisiones políticas en cuanto a los servicios de apoyo que dan soporte a este modelo (planificación, centros de investigación, extensión, crédito, comercialización, etc.), sean formulados y ejecutados con políticas que favorezcan a la mayoría y no a los grandes productores agrícolas y empresas agropecuarias como si fueran estos los únicos privilegiados.

Por otro lado, el modelo tradicional no toma en cuenta el potencial de los recursos naturales ni mucho menos su reposición o restitución, por el contrario los explotan más allá de sus capacidades, produciéndose efectos en cadenas con altos costos ambientales.

Las contradicciones existentes ante lo dicho y lo hecho no pueden coexistir, por tanto urge una adecuación del Modelo Agroexportador y todo su soporte, a las realidades y concretas necesidades de la población rural, elegida como prioridad "meta", basada en las condiciones medio ambientales.

Pero esta adecuación precisa de nuevas estrategias que privilegie los recursos y potencialidades del país (a nivel de fincas y de regiones) que en alguna medida son abundantes y disponibles (recursos humanos y naturales) por sobre los recursos externos a ellos, que generalmente son escasos y costosos.

V. LIMITANTES DE LA PROPUESTA

El modelo propuesto de por sí presenta numerosas limitantes, no obstante para que estas sean superadas se requiere que previamente los servicios de apoyo o soporte al modelo, se adecúen o adapten a la realidad y potencialidades de los recursos, pues no es posible introducir concepciones innovadoras y democratizadoras en el área rural si las instituciones que lo apoyan siguen adoptando procedimientos conservadores y excluyentes.

Existen un conjunto de premisas fundamentales, interdependientes entre sí, que deben ser tomadas muy en cuenta, pues significan serias limitantes. Dichas premisas son:

- No hay desarrollo sin cambio, y cambio (desarrollo) sin aprendizaje.
- No hay cambio duradero sin personas dispuestas a hacerlo.

- El potencial para el cambio se encuentra en las mismas personas, pero hay que descubrirlo, desarrollarlo y movilizarlo.

- La gradualidad del cambio contribuye a su estabilidad.

Por tanto, ningún cambio puede realizarse si no es a través de sus mismos autores, es decir las personas y las instituciones, que a la vez son integradas y conducidas por personas.

Pero estas personas se mueven en un entorno "natural" del cual no son excluyentes, y en el que existe una serie innumerable de interacciones positivas y negativas, que deben ser observadas como un todo. No podemos seguir extrayendo más "beneficios" sin tener en cuenta que los mismos (nos referimos a los diversos ecosistemas) en su gran mayoría son agotables y su restitución parcial significaría una serie de aptitudes nuevas y complejas.

Mientras esperamos que todos estos cambios se produzcan, pues generalmente estamos a la espera de indicaciones externas, debemos sentirnos protagonistas de adoptar medidas y soluciones a los problemas existentes con las potencialidades disponibles, superando las dificultades tendientes al verdadero desarrollo de la mayoría.

VI. ALGUNAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS

Se ha puesto en evidencia la ineficiencia del Modelo de Desarrollo Agroexportador y su incapacidad por solucionar los problemas de la gran mayoría de la población, por tanto se plantea como una necesidad impostergable la introducción de cambios en las estrategias del desarrollo y la aplicación de políticas coherentes, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de nuestra población, eminentemente rural.

Estos cambios en la estrategias se fundamentan en:

1. La creciente brecha existente entre la agricultura intensiva en capital y tecnología y el sector de los pequeños productores rurales caracterizados por su cada vez generalizada condición de marginalidad;

2. El notorio agotamiento que se observa en los modelos convencionales de desarrollo, los cuales han sido creado para hacer frente a una determinada situación, en los hechos no han sido eficaces en revertirla;

3. El avance indiscriminado de la frontera agropecuaria, dejando a su paso un sin número de efectos de deterioro ambiental, aumentando la inestabilidad social y económica de las poblaciones rurales.

El modelo propuesto, Desarrollo Sustentable, puede ser aplicado en las condiciones actuales utilizando las infraestructuras existentes, los servicios de apoyo los recursos humanos calificados y semicalificados, todos ellos reorientando sus objetivos y acciones hacia la mayoría de la población, haciendo converger en forma conjunta elementos básicos tales como: reorientar las prioridades de las políticas de desarrollo en favor de la mayoría; mejorar el funcionamiento de los servicios de apoyo; cambiar las prioridades en los programas de generación de tecnologías; fortalecer y reorientar la acción de los servicios de extensión rural, reorientar la formación de los profesionales; aumentar y mejorar los conocimientos sobre los recursos naturales disponibles.

Las políticas deben priorizar el uso de los recursos del Estado hacia aquellas acciones que beneficien a la mayoría, de población tratando de ofrecer un mínimo a todos y no el máximo a unos pocos.

Dentro de este enfoque, se deberá estimular una mayor participación y protagonismo de los productores rurales, en identificación y solución de sus propios problemas.

Debido a distorciones en la estructuración y funcionamiento de los servicios de apoyo, es prioritario la racionalización de los aparatos operativos y el aumento de la eficacia de las instituciones, antes de aumentar recursos para ampliar sus estructuras.

El modelo convencional en lugar de adoptar las tecnologías a las condiciones naturales y culturales imperantes, generan tecnologías que exigen que el hombre y el medio se adapten artificialmente a ellas, para lo cual los productores rurales no están preparados, los recursos naturales se agotan y los medios para aplicarlos no se encuentran.

Por tanto la investigación agropecuaria debe basarse en un conocimiento teórico y práctico acabado de los sistemas diversificados de la producción propios de los pequeños productores y de los recursos que estos poseen en la finca, para que de ahí en adelante se generen tecnologías que sean una efectiva respuesta a los problemas que estos plantean.

Los servicios de asistencia a los productores deben ampliar su cobertura, lo cual acelerará la capacitación de cambios alentando la participación de la comunidad. Deben concentrarse los recursos estatales destinados a los programaS de extensión participativa dirigidos a pequeños productores, incentivando al sector privado a que participe en la asistencia técnica a los medianos y grandes productores, quienes podrán sufragar el costo del servicio.

Los extensionistas (del ámbito público y privado) deberán estar capacitados para la búsqueda de soluciones en forma objetiva y realista. Para eso, los diagnósticos deberán hacerse en forma participativa, incluyendo las opiniones y aspiraciones de las familias rurales y apuntará a identificar la vigencia de pautas culturales determinantes de los sistemas de producción, la disponibilidad y estado de los recursos, así como las limitaciones sociales económicas, ecológicas y políticas del contexto.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES

Relacionando las características que presenta el MODELO DE DESARROLLO AGROEXPORTADOR y la propuesta, la de un MODELO DE DESARROLLO SUSTENTABLE, se puede concluir que:

1. Se ha identificado claramente el desfasaje que existe entre Desarrollo como mero "crecimiento económico" y un aumento de creatividad de la población basado en el cambio, en busca del mejoramiento de la calidad de vida.

2. Se detectaron las grandes y profundas modificaciones ecobiológicas por acciones antrópicas encaminadas en la búsqueda de los logros económicos, desconociendo la trama compleja y la lábil de la Naturaleza.

3. Se detectaron las falencias en los servicios de apoyo como un enfoque sistemático del Desarrollo.

4. El país posee una población muy joven y que el Desarrollo basado en un Uso Sustentable de los Recursos Naturales debe tomar en cuenta las expectativas de la población para el año 2000.

Finalmente, es necesario establecer un Modelo de Desarrollo que sea compatible con el Equilibrio Ambiental, donde sea incorporado la Dimensión Ambiental en la Planificación del Desarrollo Nacional y de ahí en adelante se establescan las estrategias y políticas.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. El medio ambiente y el desarrollo. Washington, Banco Mundial, 1975. 36 p.

BANCO MUNDIAL. Poblaciones indígenas y desarrollo económico. Consideraciones ecológicas humanas. Washington, Banco Mundial, 1984. 138 p.

CEPAL/ILPES/PNUMA. La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986. 292 p.

CEPAL/PNUMA. Avances en la interpretación del desarrollo agrícola de América Latina. Chile, CEPAL, 1985. 236 p.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1982. Asunción, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1983.

FAO/OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Desarrollo rural: soluciones simples para problemas complejos. Serie: Desarrollo Rural Nº7.

GONZALEZ ROMERO. NARCISO. Familia y medio ambiente. Documento presentado en el Encuentro de Jóvenes Cooperativistas de Itapúa: "Juventud, Población y Medio Ambiente", organizado por PRONATURA /UNFPA/ CEPROR. Obligado (Paraguay), PRONATURA/ 1985. sp.

MUSTAFA, KAMAL T. Desarrollo sin destrucción. Evolución de las percepciones ambientales. Barcelona, Serbal, 1982. 272 p.

MILLER KENTON. Planificación de parque nacionales para el ecodesarrollo en Latioamérica. Madrid.

Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente, 1980. 500 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA/CARRERA DE INGENIERIAFORESTAL/ MISION TECNICA ALEMANA. Cobertura Vegetal y Uso actual de la tierra. región oriental del Paraguay, 1984/1985. Asunción, MAG/CIF/GTZ, 1986. 18 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. Censo y Estadística Agropecuarias, 1981. Asunción, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1985. 240 p.

ODUM, EUGENE P. Ecología. 2a. edición. México, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1969. 412 p.

PRONATURA/MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL/UNESCO. Propuesta para una estrategia nacional de conservación. Asunción, PRONATURA, 1985. 160 p.

RAMA, GERMAN W. Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina. Buenos Aires, CEPAL, 1984. 111 p.

SUNKEL, O. Y GLIOCO, N. Estilos de desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1980. 663 p.

WOLFE, MARSHALL. Desarrollo rural integrado, problemas conceptuales y metodológicos. Revista Paraguaya de Sociología. 21(61): 7-42. 1984.

La dimensión ambiental en los proyectos de desarrollo. El problema del río Pilcomayo

Elías D. Peña
SOBREVIVENCIA

1. INTRODUCCION

La colimación regresiva que ha experimentado el cauce del río Pilcomayo, causada por el depósito de sedimentos arrastrados desde la parte superior de su cuenca, ha puesto de manifiesto la necesidad de encarar el manejo de los recursos naturales con un enfoque totalizador, que abarque en lo posible todos los componentes que constituyen el ecosistema en el cual se pretenden introducir cambios. Al mismo tiempo, este fenómeno ha llamado la atención sobre los peligros de buscar soluciones meramente técnicas a los problemas -ya sean naturales, ocasionados por el hombre o causados por interacciones entre la naturaleza y la actividad humana- en la dinámica de los componentes de un ecosistema.

En el caso de la zona de influencia del río Pilcomayo, ese enfoque totalizador está ligado necesariamente al concepto de manejo de cuencas hidrográficas, entendido como programación de las actividades humanas dentro del área de aportes hídricos de un cuerpo o curso de agua, de manera que esas actividades sean compatibles con el sostenimiento de la calidad y disponibilidad de todos los componentes; vivientes y no vivientes, vegetales, animales y humanos del área geográfica abarcada por dicha cuenca.

Las soluciones hasta hoy propuestas al problema ocasionado por la desaparición del cauce del río Pilcomayo, han tomado en cuenta solamente las necesidades de agua para proyectos de desarrollo agropecuario y asentamientos poblacionales en la Provincia de Formosa (Argentina), dejando de lado elementos esenciales que componen el área de influencia del río, como el origen de los sedimentos, la disposición de los mismos

en el futuro, la influencia que las aguas del rio tienen en los componentes naturales y humanos de las zonas ubicadas aguas abajo de la bifurcación propuesta.

Este trabajo pretende analizar brevemente el problema, las propuestas de solución hasta hoy dadas para el mismo, así como los elementos que lo componen y los conceptos que deben emplearse para lograr soluciones que permitan atender a las necesidades de desarrollo sin detrimento del equilibrio natural, ni de la calidad de vida o la integridad cultural de los diferentes grupos humanos que habitan la zona.

2. LOS COMPONENTES DEL PROBLEMA

A continuación se presentan algunos de los componentes del problema que se pretende analizar en este trabajo. Debe aclararse que la presentación y descripción de dichos componentes no es exhaustiva. Un análisis completo de esos componentes escaparía al alcance de este estudio.

2.a La Cuenca del río Pilcomayo. Descripción General.

La cuenca del río Pilcomayo cubre un área de unos 180.000 kilómetros cuadrados y comprende partes de los territorios de Bolivia, Argentina y Paraguay. La figura 1 muestra la distribución geográfica de la cuenca. Por sus características, puede dividirse en tres sectores: La cuenca superior, la cuenca media y la cuenca inferior.

La cuenca superior, de unos 80.000 kilómetros cuadrados de extensión, está situada totalmente en la República de Bolivia. Allí se origina el río, a unos 5.700 metros de altitud sobre el nivel del mar, al Sur-Oeste del Lago Poopó, cerca de las ciudades de Sucre y Potosí. Esta porción de la cuenca tiene características de alta montaña. Recibe un promedio anual de unos 600 milímetros de precipitación, distribuídos principalmente en los meses de verano (unos 400 milímetros en promedio entre los meses de Noviembre y Febrero). El río en este tramo se caracteriza por una pendiente muy pronunciada, pues baja de 5700 metros sobre el nivel del mar en el punto más elevado de la cuenca, hasta unos 400 metros sobre el nivel del mar a la altura de Villa Montes, recorriendo unos 530 kilómetros, con un desnivel medio de mas de 10 metros por cada kilómetro de recorrido. El caudal promedio anual medido en Villa Montes es de unos 200 metros cúbicos por segundo; el promedio de los caudales máximos anuales en dicha localidad es de unos 1.000 metros cúbicos por segundo; en la estación de La Paz, Argentina, situada al Sur-Este de Villa Montes, en la rivera opuesta a Pedro P. Peña, Paraguay (ver figura 1), se ha medido un caudal máximo de 4.000 metros cúbicos por segundo. El caudal mínimo medido en esta última estación ha sido de unos 5 metros cúbicos por segundo. Esta gran variabilidad de caudal responde a las características geomorfológicas y climáticas de la cuenca superior: laderas empinadas con escasa protección vegetal, fuertes pendientes de los cauces y elevada concentración temporal de las lluvias. En la figura 1 puede observarse la distribución media de las precipitaciones durante el año en la localidad de Yotala, al Sur de Sucre, entre los años 1946 y 1966, así como la distribución anual media de los caudales en la estación de Villa Montes, entre los años 1942 y 1956 y la de Fortín Nuevo (Formosa, Argentina) entre 1950 y 1962. Como consecuencia de las características de su cuenca, las aguas del Pilcomayo Superior arrastran durante los períodos de creciente (entre los meses de diciembre y

febrero), grandes cantidades de material sólido, proveniente de la erosión de las laderas. Este material consiste principalmente en arena fina y limo. El volumen estimado de sólidos transportado anualmente por el río a la altura de Villa Montes es de unas 100 millones de toneladas.

La cuenca media del río, entre Villa Montes y el Estero Patiño, es una llanura inclinada de Nor-Oeste a Sur-Este, de clima semi- árido. La precipitación anual media varía entre unos 400 milímetros en la zona de la frontera tripartita entre Bolivia, Argentina y Paraguay, y 800 milímetros anuales en el extremo Nor-Oeste del Estero Patiño. En la Figura 1 se muestra la distribución media anual de lluvias en la localidad de Las Lomitas (Formosa, Argentina) entre 1921 y 1950.

En este tramo intermedio el río tiene una pendiente mucho menor: baja de 400 metros sobre el nivel del mar en Villa Montes hasta unos 215 metros en Tucumancito (Argentina), con un desnivel medio de unos 26 centímetros por kilómetro. Los aportes hídricos de esta parte de la cuenca son escasos; casi todo el caudal que pasa en la sección La Paz - Pedro P. Peña proviene de la cuenca superior. Como las velocidades de escorrentía se hacen considerablemente menores, es en este tramo donde se ha producido el retroceso del cauce del río por deposición de los materiales arrastrados por las fuertes corrientes de la cuenca superior. Antes que recibir aportes, en este tramo el río Pilcomayo se convierte en contribuyente de los caudales de otros ríos que nacen en esta zona, como los ríos Montelindo y Verde. Los grandes esteros o bañados de Patiño (Paraguay) y La Estrella (Argentina) acumulan y almacenan en el extremo inferior de este tramo medio, parte de las aguas de las crecidas del Pilcomayo. El cauce del río ha retrocedido en los últimos años hasta un punto que, antes de la crecida de 1990-1991, estaba ubicado ligeramente aguas arriba de Tucumancito, al Sur-Este de Pedro P. Peña, de modo que los caudales del río se esparcen en la llanura circundante retardando cada vez más su llegada a los esteros Patiño y La Estrella.

El río Pilcomayo inferior no es sino una de varias pequeñas corrientes que se originan en los esteros Patiño y La Estrella, desaguando conjuntamente con mucho retraso las crecientes de la cuenca superior en el río Paraguay, y su régimen está también determinado por la precipitación pluvial sobre el área, que en esta zona es mucho mayor (de 800 milímetros anuales en el extremo Nor-Occidental del Estero Patiño, a 1300 milímetros anuales en la zona aledaña al río Paraguay). En la figura 1 puede verse la distribución media anual de la precipitación en Asunción, entre 1934 y 1966. La pendiente de las corrientes en este tramo es muy suave, semejante a la del propio río Paraguay (unos 3 centímetros por kilómetro). Como prácticamente toda la carga de material sólido se deposita en el tramo medio de la cuenca, el acarreo de sedimentos por estas corrientes inferiores es muy bajo. Los demás pequeños ríos que se originan en los esteros Patiño y La Estrella son el Negro, el Aguaray Guazú y el Confuso, en el Departamento de Presidente Hayes, Paraguay, y el Riacho Porteño, en Formosa, Argentina.

2.b El Problema de la Colmatación del Cauce del Pilcomayo Medio.

La causa fundamental del fenómeno de retroceso del cauce del río Pilcomayo por colmatación (llenado de la depresión del cauce por material sólido arrastrado por las aguas del río) está en las características de la cuenca superior del río. Las fuertes pendientes del terreno y de los cauces de agua superficiales, derivadas de los grandes

desniveles existentes en esta región montañosa; la deficiente cobertura vegetal de los suelos; la falta de cuidados en el manejo de éstos suelos por métodos de cultivo inapropiados; la aguda concentración temporal en el régimen anual de lluvias, son circunstancias todas que contribuyen a un elevado contenido de materiales sólidos en las aguas de los ríos de esta parte de la cuenca. Este gran volumen de sólidos arrastrados llega hasta el tramo medio del río concentrado en períodos relativamente cortos, durante las crecientes anuales que se producen entre los meses de diciembre y febrero. En este tramo medio, las velocidades de la corriente disminuyen considerablemente por la menor pendiente longitudinal del cauce del río. La capacidad de transporte de materiales sólidos de una corriente es directamente proporcional al volumen de su caudal y a la velocidad de la corriente. Al disminuir esta velocidad, el material sólido arrastrado se deposita en el cauce, rellenándolo año tras año. Es probable que el proceso descripto se haya acelerado en las últimas décadas con el aumento de la deforestación y la consiguiente mayor exposición de los suelos a la erosión en la alta cuenca.

Hasta la década de 1920, el cauce del río Pilcomayo llegaba directamente hasta el Estero Patiño y el Bañado la Estrella, que actuaban como reguladores de las crecidas y depósitos de sedimentos arrastrados por el río, contribuyendo a la infiltración de las aguas en el subsuelo. El río Pilcomayo inferior y otros pequeños ríos se originan en estos esteros. El lecho del río fue colmatándose sin embargo hacia aguas arriba a medida que el volumen de sedimentos iba llenando las depresiones de los pantanos. A comienzos de la década de 1940, el cauce estaba taponado ya hasta unos 10 kilómetros aguas arriba del Estero Patiño. Hacia 1981, la colmatación había llegado hasta Linares (Formosa, Argentina). Entre 1981 y 1985, el cauce retrocedió unos 23 kilómetros; entre 1985 y 1989, otros 42 kilómetros. Durante la creciente de 1989-1990, el río retrocedió 46 kilómetros, hasta un punto situado a pocos kilómetros aguas abajo de la sección de Pedro P. Peña - La Paz. Según noticias periodísticas, durante el período de crecida 1990 - 1991, el cauce retrocedió otros 20 kilómetros. En la figura 2 se puede ver un esquema de ese proceso de colmatación regresiva.

Los efectos de éste fenómeno de taponamiento del cauce en el régimen hídrico de la zona aguas abajo del punto de cierre son varios: Las aguas de las crecidas del río se bifurcan a partir del punto de cierre, buscando otros cauces por donde escurrir; algunos de los cauces actualmente utilizados por estas aguas son los de los ríos Verde y Montelindo. Una parte considerable de las aguas de crecida, y todo el caudal de los períodos de aguas bajas, se infiltra en el subsuelo en las zonas aledañas al cierre del cauce. Esta agua infiltrada se escurre luego lentamente en la misma dirección general del cauce antiguo. De esta manera, aunque con retraso con respecto a períodos anteriores, estas aguas siguen contribuyendo a la irrigación y escorrentía del tramo inferior de la cuenca.

El proceso arriba descripto es básicamente un fenómeno natural en una cuenca de las características generales del río Pilcomayo, aunque muy probablemente en este caso se haya visto agudizado y acelerado en las últimas décadas por la acción del hombre (deforestación, mal manejo de tierras agrícolas); de no mediar alguna acción correctiva, el retroceso del cauce del río continuará en el futuro, y las aguas superficiales provenientes de la alta cuenca tomarán probablemente otros cauces que las conduzcan

hacia el río Paraguay.

2.c Características Ecológicas de los Tramos Medio e Inferior de la Cuenca del Pilcomayo.

El clima de los tramos medio e inferior de la cuenca del río Pilcomayo varía de semi árido a sub húmedo. Se puede caracterizar como semi árida a toda la zona comprendida entre Villa Montes (Bolivia) y el extremo Nor-Occidental del Estero Patiño (ver figura 1). El tramo de la cuenca que incluye el Estero Patiño y el Bañado Estrella se encuentra en una zona cuyo clima puede llamarse sub húmedo seco. Aguas abajo de Salto Palmar el tipo climático es sub húmedo húmedo. A partir de la zona de la desembocadura del Pilcomayo inferior (Paraguay Central) ya el clima es húmedo. Esta caracterización climática se hace en base a la relación entre la precipitación anual de una zona y la potencialidad de evapotranspiración (combinación de la evaporación del agua de las superficies de agua y la transpiración de vapor de agua por las plantas). La temperatura media anual varía entre 23.5°C en los alrededores de Pedro P. Peña y 22.5°C en en el extremo Sur-Oriental de la cuenca (área de Puerto Elsa-Clorinda).

La porción inferior de la cuenca está conformada principalmente por praderas y esteros. Estos últimos, generalmente de escasa profundidad, pueden ser clasificados como praderas bajas. Ocupan las depresiones del terreno, y sus suelos son aluvionales, arcillosos a arcillo-limosos, depositados sobre subsuelos arcillosos de muy poca permeabilidad. Esos suelos tienen un alto contenido de materia orgánica, así como de los minerales calcio, fósforo y potasio. Son pobremente aireados y su drenaje superficial es sumamente lento. La mayor parte de la cobertura vegetal está compuesta por especies herbáceas, de las cuales el estrato superior lo constituyen los Piri Guasú (Cyperus Giganteus), totora (Thypa latifolia), peuaho (Talia multiflora); los estratos herbáceos inferiores están constituidos por gramíneas de uso forragero, como el camalotillo (Leersia hexandra), pasto camalote (Panicum elephentipes), pasto arroz (Diplachne uninervia), pasto clavel (Hemarthria altissima), capi'i pe'i (Cynodon dactyloson) y otras gramíneas. Estos esteros y bañados se encuentran bordeados por albardones (bordes sobreelevados) de suelo areno-limoso donde predominan la palma caranda'y (Copernicia australis) y la aromita (Acacia cavenia).

Entre las praderas bajas, se encuentra la sabana palmar, que ocupa lugares planos, de transición entre los esteros y las praderas altas. Estas zonas son inundadas por períodos relativamente cortos, aunque el estado de suelo húmedo predomina sobre el de suelo seco. estos suelos son generalmente limosos, con bajo contenido de materia orgánica y sub suelos arcillosos muy poco permeables. La cobertura inferior herbácea está constituida por pasto indio (Sorghastrum agrostoides), capi'i hovy (Paspalum paucilatum) y otras especies como el Paspalum almum. Las especies arbóreas de estas praderas son el espinillo (Prosopis campestris), algarrobillo (Prosopis algarrobilla), algarrobo negro (Prosopis nigra), timbó (Cathornion plyanthum) y el caranda'y.

Otro tipo de praderas bajas de esta parte de la cuenca del Pilcomayo son las de pastos altos, ubicadas en zonas sujetas a períodos alternativos secos y húmedos. Estas praderas están cubiertas de gramíneas de porte alto. En los períodos secos, estas gramíneas parecen desaparecer, por el aspecto grisáceo que adquieren; pero en los períodos húmedos se vuelven exuberantes. Los pastizales están invadidos en mayor o menor grado por arbustos como el viñal, aromita, algarrobillo y algarrobo.

Las praderas altas ocupan las zonas menos sujetas a inundaciones de la planicie de derrame del Pilcomayo y del llamado Chaco seco, en el extremo Nor-Occidental del territorio paraguayo. Los suelos de estas zonas son generalmente arenosos, con buen drenaje superficial, sobre sub-suelos arcillosos poco permeables. La vegetación herbácea está compuesta por espartillo (Elyonorus latiflorus) y capi'i pe'i. Las especies leñosas son el algarrobillo, algarrobo negro, espinillo, caranda'y. Hacia el extremo Nor-Occidental de la cuenca media del Pilcomayo, predomina el bosque seco, con especies como el quebracho colorado (Schinopsis balansae), quebracho blanco (Aspidosperma speciosa), palo santo (Bulnesia sarmientoi), palo blanco (Calycophyllum multiflorum). La vegetación herbácea, bastante rala, está localizada principalmente en los cauces o depresiones, o intersticialmente en el bosque.

La región del bajo chaco es altamente importante para la sobrevivencia de numerosas especies de fauna silvestre, muchas de ellas en peligro de extinción, como el jakare, cisnes de cuello negro, ibis y diversas especies de patos, así como de aves acuáticas que se concentran en esta zona en grandes cantidades en época de reproducción. También en serio peligro se encuentran mamíferos como el jagua yvygwy (Speothos venaticus). La zona es asimismo hábitat de numerosas especies de reptiles y anfibios. La región de la cuenca media, que comprende zonas de bosque seco chaqueño, sostiene especies de felinos y caninos silvestres, así como el taguá, chancho silvestre que se había considerado extinguido antes de 1977. En las zonas de pantanos existen dos áreas destinadas a reservas naturales; el parque nacional Tinfunqué, en el Estero Patiño, que cubre unas 280.000 hectáreas, fue creado en 1966, y el Parque Nacional Pilcomayo, en el Bañado La Estrella, en Formosa (República Argentina). El Parque Nacional Tinfunqué debe aún superar diversos problemas para que cumpla con los fines de reserva natural; entre ellos el de su delimitación y situación legal, pues dentro del área del mismo existen estancias con títulos de propiedad privados; asimismo, el parque debe ser dotado de un equipo adecuado de guardaparques. El área protegida se encuentra también expuesta a la acción de los cazadores; deben llevarse a cabo inventarios de su fauna y su flora; el ganado existente en la zona del parque debe ser retirado fuera de los límites del mismo.

Actualmente, el área del bajo chaco no está amenazada por la explotación forestal, pero la caza comercial ha diezmado considerablemente la población de diversas especies de animales silvestres y en las estancias de la zona se practica frecuentemente la quema de praderas, práctica altamente depredatoria para la vida vegetal y animal. En la zona de la cuenca media del Pilcomayo se ha intensificado en los últimos años la deforestación de extensas áreas para la implantación de pasturas artificiales.

La actividad ganadera es el principal agente de explotación en las cuencas media e inferior del río Pilcomayo, tanto en territorio paraguayo como en la Argentina. Se estima que la población ganadera de la zona entre el Estero Patiño y el río Paraguay, (lado paraguayo de la cuenca) es de unas 2.500.000 cabezas.

2.d Población de la Zona de Influencia de los Tramos Medio e Inferior de la Cuenca del Pilcomayo

2.d.1- En Territorio Paraguayo

La mayor parte de la población de la zona de influencia del río Pilcomayo Medio

en territorio paraguayo es indígena. La población no indígena está compuesta principalmente por militares y religiosos, y empleados de estancias. En la mayor parte de la región del Pilcomayo Inferior, La composición de la población no indígena es semejante a la del Pilcomayo Medio, pero en esta región existen además algunos asentamientos urbanos importantes como Villa Hayes, Benjamín Aceval y Puerto Elsa.

En la figura 3 se muestra la localización de las comunidades indígenas en territorio paraguayo en la zona del Pilcomayo medio e inferior. A continuación se presenta una breve descripción de las mismas, que no pretende ser exhaustiva.

Pedro P. Peña: esta localidad está ubicada en el Departamento de Boquerón, en la margen izquierda del río Pilcomayo. Está habitada mayoritariamente por indígenas de las etnias Nivaclé, Guarani Ñandéva y Manjui, totalizando unas 250 familias de las tres etnias. Es asiento de una misión católica y cuenta con una escuela primaria atendida por religiosas católicas y un sólo instructor indígena. Las familias tienen cultivos de subsistencia y algunos animales domésticos, aunque todavía les es posible practicar la caza, la pesca y la recolección. La población está seriamente afectada por la erosión causada por el río, que ya ha eliminado varias edificaciones. La comunidad tiene título de propiedad sobre 26.000 hectáreas de tierra aledañas a la población, en propiedad conjunta de los tres grupos étnicos. Un problema acuciante de Pedro P. Peña es la falta de pozos para la provisión de agua potable; actualmente se extrae toda el agua para el consumo de la localidad, del río Pilcomayo.

Mistolar: Esta es una comunidad Nivaclé, compuesta por unas 90 familias. Existe en la misma una misión Mormona, y esta es la religión profesada por la mayoría de los pobladores. La comunidad cuenta con un centro de salud, a cargo de un promotor indígena. El asentamiento fue inundado varias veces, y fue trasladado por esa causa en los años 1983, 1984 y 1985. Actualmente está ubicado en un sitio elevado. La propiedad de la tierra (unas 28.000 hectáreas) está en gestión. Existen cultivos de subsistencia, que se ven frecuentemente afectados por la sequía. Los hombres de la comunidad practican la pesca. También son ocasionalmente empleados en las estancias vecinas. La provisión de alimentos es actualmente insuficiente.

En Mistolar, el problema de agua potable es semejante al de Pedro P. Peña, pues el pozo que anteriormente servía a la comunidad ha quedado en el canal del río, al cambiar éste su curso. Actualmente, toda el agua que consume la comunidad proveniente del río Pilcomayo.

Yishinachat: Comunidad Nivaclé compuesta por unas 180 familias, que profesan la fe católica. Tienen un puesto de salud con promotor Nivaclé, y una escuela con tres instructores indígenas. La comunidad tiene título de propiedad sobre 5600 hectáreas de tierra cedidas por el Instituto de Bienestar Rural. Existen cultivos de subsistencia, pero la comunidad tiene graves problemas de provisión de alimentos a causa de la extinción de la fauna silvestre y la falta de pesca en el río Montelindo. La posibilidad de trabajar en estancias o en otro tipo de empleos es muy escasa. En Yishinachat no existe pozo para provisión de agua potable; el agua que consume la comunidad proviene de tajamares.

San José de Esteros: Comunidad compuesta por unas 150 familias Nivaclé, que profesan la religión católica. Cuenta con un puesto de salud con promotora Nivaclé, y escuela con instructores Nivaclé donde se imparte enseñanza bilingüe. La comunidad depende para su subsistencia de las crecientes del río Pilcomayo. Manifiestan necesidad de empleos, cuya oferta en las estancias vecinas es escasa. Existen cultivos de sub-

sistencia, pero es aguda y frecuente la escasez de alimentos. La propiedad de la tierra (8.600 hectáreas) está en gestión. La comunidad de San José de Esteros cuenta con dos pozos profundos para la provisión de agua potable. El cauce del río Pilcomayo está totalmente colmatado a la altura de este asentamiento.

San Leonardo Fischat: Comunidad compuesta por 222 familias Nivaclé, de religión católica. El puesto de salud está atendido por una religiosa Nivaclé. Existe una escuela con instructores indígenas. La agricultura produce alimentos en época de lluvias. La mayor parte de la población se dedica a la recolección y venta de miel. Las posibilidades de empleo son escasas. El cauce del río Pilcomayo está colmatado a la altura de este asentamiento desde finales de la década de 1970. Actualmente, se proveen de agua potable de 2 pozos profundos.

Rinconada Flavio: Comunidad de reciente formación, compuesta actualmente de unas 30 familias Nivaclé. Prácticamente carece de todos los servicios básicos; se encuentra en formación un promotor de salud; se encara la construcción de una escuela; faltan alimentos. Toda el agua que consume esta comunidad proviene del cauce del río Montelindo, que en los últimos años ha mantenido siempre por lo menos un mínimo de escorrentía.

Loma Pyta: Esta comunidad está compuesta de 120 familias de las etnias Nivaclé y Maká. Profesan la religión católica. Tiene una escuela con un instructor indígena. La atención de la salud está a cargo de una religiosa. La comunidad está asentada en una estancia. Practican la caza, la pesca y la recolección de miel silvestre. La mayor parte de los hombres están empleados como peones en la estancia. Existe escasez de alimentos, principalmente porque no se les está permitido cultivar la tierra, que como se dijo más arriba, no les pertenece. Esta comunidad se encuentra gestionando tierras para su asentamiento desde hace más de diez años, en un sitio coincidente con su territorio tradicional (Estancia General Duarte), ubicado a unos 25 kilómetros al oeste de su asentamiento actual. La Comunidad de Loma Pytä se provee de agua potable de lagunas naturales.

Quenjaclay: Comunidad Nivaclé recientemente asentada (Setiembre de 1990), en predio de 5000 hectáreas cedido por la Conferencia Episcopal Paraguaya. Actualmente la comunidad se compone de 22 familias, que no cuentan con promotores de salud, escuelas ni agua potable; el agua que consumen deben acarrearla desde un predio vecino.

En la zona del Pilcomayo inferior, existen varios asentamientos indígenas, entre los cuales se pueden citar las de Cerrito, en Benjamín Aceval (Departamento de Presidente Hayes) compuesta por comunidades Lengua y Toba - Qom y la de Colonia Bartolomé de las Casas, sobre el río Paraguay (Mak'a).

2.d.2- En Territorio Argentino

La población total de la zona de influencia del río Pilcomayo Medio en la margen derecha (Argentina) estaba estimada en 1990 en unas 9.500 personas, 70% de las cuales son indígenas. El grupo étnico mayoritario es el de Wichi (Matacos), que componen alrededor del 80 % de la población indígena. El 20% restante está compuesto por comunidades Toba y Pilagás.

No se obtuvieron para este trabajo relevamientos específicos de la situación de las comunidades indígenas en esta región, y sólo se dispone de las estadísticas

generales de población. (en las cuales la representación de la población indígena es, como se dijo más arriba, mayoritaria). Según dichas estadísticas, en la zona no existen hospitales; el índice de analfabetismo es de 86%; la deserción escolar es del 93%; la desnutrición alcanza al 30% de la población infantil; no hay provisión de energía eléctrica y no se dispone de agua potable. El índice de desocupación de la población "económicamente activa" es de 98.2%.

Los datos presentados reflejan el hecho de que gran parte de la población indígena vive según sus pautas culturales propias, y sus comunidades no están "integradas" a la población argentina general. La mayoría de las comunidades indígenas depende para su sobrevivencia de la caza, la recolección y de la pesca obtenida en el río Pilcomayo, cuya existencia y régimen de crecidas es esencial en la vida de esos pueblos.

En la zona inferior de la cuenca, el centro urbano más importante es Clorinda.

El componente humano es elemento fundamental en el estudio de un problema o proyecto. Deben considerarse todos los aspectos que ligan a las comunidades con su hábitat así como sus características socio-económicas y culturales.

Las comunidades indígenas presentan un conjunto particular de aspectos derivados de su condición de naciones; no pueden considerarse estas comunidades como formando parte de un grupo socio-económico específico de la población en general, pues ellas mismas, como entidades culturales autónomas, tienen sus propias estructuras sociales. Asimismo, no pueden encerrarse a los componentes de una etnia dentro de un estado particular, cuando existen comunidades de la misma etnia en otros estados. Este es el caso de la mayoría de las comunidades indígenas de la cuenca del río Pilcomayo; ellas están diseminadas en zonas de Bolivia, Paraguay y Argentina.

Finalmente, la población humana del área de influencia de un proyecto debe ser protagonista activa en todas las etapas de estudio; tanto en la elaboración de alternativas de solución como en la evaluación de las mismas y su optimización. Es dentro de esta concepción de gestión ambiental que SOBREVIVENCIA se halla actualmente apoyando la realización de un encuentro de líderes de comunidades indígenas de la cuenca del río Pilcomayo medio (tanto de Paraguay como de Argentina); encuentro en donde serán expuestos las necesidades y los puntos de vista de cada comunidad indígena con respecto al problema presentado por el comportamiento del río, y del cual saldrán recomendaciones que deberán ser parte fundamental en la toma de decisiones para la optimización de la solución a dicho problema.

2.e El Proyecto de Obras Precarias Presentado por la Comisión Nacional Para los Estudios Conjuntos de la Cuenca del Rio Pilcomayo

A raíz de la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina y de la República del Paraguay, suscripta en Buenos Aires el 15 de Noviembre de 1989, se celebró una reunión bilateral técnica del 22 al 23 de Noviembre de 1989, en la que se identificaron trabajos a ser realizados para solucionar el problema de la colmatación del cauce del Rio Pilcomayo. En base a lo tratado en la mencionada reunión bilateral, se creó una comisión técnica a la que se encargó la elaboración de un proyecto de obras que incluyera el diseño y cronograma de obras "precarias" (de carácter y utilidad temporarios) destinadas a paliar los problemas presentados por el río Pilcomayo a corto plazo; particularmente la colmatación y retroceso

del cauce del río. Asimismo, se acordó recurrir a FONPLATA (Fondo Para el Desarrollo del Rio de la Plata), la Organización de los Estados Americanos y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), para obtener los fondos destinados a la realización de las obras requeridas.

Dentro del marco de las acciones tripartitas, los gobiernos de Argentina, Bolivia y Paraguay habían considerado la posibilidad de construir un embalse de carácter temporal, en la vecindad de la sección Pedro P. Peña - La Paz, que sería formado mediante la construcción de una presa de poca altura, y permitiría la regulación parcial de los caudales altos del río y su distribución, extendida fuera del periodo de crecientes, entre el Paraguay y la Argentina. Este embalse también serviría para la deposición de la mayor parte de los materiales sólidos arrastrados por el río.

A raíz de que la construcción del mencionado embalse se consideraba poco probable a corto plazo, se propuso un plan de construcción de obras precarias para la bifurcación de los caudales del río y su distribución hacia ambos países (Argentina y Paraguay). La obra propuesta consistía en la construcción de dos canales divergentes, conformados a partir de un dique en forma de "V" invertida (ver figura 4) que se ubicaría en una sección del río situada a poca distancia aguas arriba del punto de colmatación del cauce luego de la crecida de 1989- 1990. Se intentaría con esta obra una distribución equivalente de los caudales del río hacia ambas márgenes, a partir de las cuales se conducirían dichos caudales por depresiones naturales hacia ambos países.

Los objetivos explícitos dados por la comisión técnica binacional para las obras precarias de bifurcación de las aguas del río Pilcomayo, fueron: a) Atenuar el retroceso del cauce. b) Regularizar el desborde natural causado por las crecientes del río, distribuyendo las aguas equitativamente hacia los territorios de Argentina y Paraguay. c) Orientar las aguas de los desbordes, a través de depresiones naturales ligeramente modificadas, para mejorar su capacidad de conducción hacia cauces permanentes ubicados en ambos países. Se proponía conducir las aguas en territorio paraguayo hacia el río Mcntelindo, y en territorio Argentino hacia el Bañado La Estrella. d) Facilitar el uso del agua del río Pilcomayo en proyectos de desarrollo agropecuario.

En la figura 4 se puede ver un esquema de la disposición general de las obras precarias propuestas. La ubicación prevista era a la altura de la localidad argentina de Tucumancito, unos 50 kilómetros aguas abajo de Pedro P. Peña, al Sur-Este de dicha localidad. El ancho aproximado del cauce natural del río aguas arriba de la ubicación de la presa es de unos 200 metros. Los canales de bifurcación tendrían un ancho de fondo (solera) de 60 metros cada uno, con ángulo de salida de 60°. (ver figura 4). El dique partidor tendría como altura de coronamiento (tope), una cota (elevación) de unos 2 metros por encima del máximo nivel de los albardones laterales (elevaciones longitudinales a lo largo de las márgenes) del canal natural del río en el sitio de obras.

Se previeron tareas de mantenimiento permanentes a fin de conservar la capacidad de conducción del canal natural aguas arriba de la bifurcación y la de los canales conductores divergentes.

Los fundamentos expuestos por la comisión técnica elaboradora del proyecto fueron los siguientes: La divagación natural del cauce actual del río y el desborde del agua de crecidas del mismo responden a la conformación natural del área donde se produce el taponamiento. En la zona en que se propuso ubicar las obras, el río actualmente deriva sus aguas hacia ambos territorios. Se pretendía entonces mejorar,

con la intervención del hombre, la conducción del agua de los desbordes con el fin de permitir su aprovechamiento por ambos países.

Los beneficios esperados de estas obras, según la Comisión Nacional para los Estudios Conjuntos de la Cuenca del Rio Pilcomayo serían: a) manejo racional del agua, distribuyéndola equitativamente hacia ambos territorios, atenuando o parando al mismo tiempo el retroceso del cauce del río para mantener su condición de río internacional tripartito. b) Conducir las aguas de desborde hacia cauces permanentes existentes en ambos territorios. c) Evitar la creación de zonas despobladas por migración de las poblaciones cuya supervivencia depende de la existencia contínua del rio. d) Disponer de un potencial en recursos de agua a ser aprovechado para el establecimiento de áreas de cultivo con riego.

2.f Misión del Experto de las Naciones Unidas

En enero de 1991, algunas organizaciones ambientalistas no gubernamentales, la Asociación Rural del Paraguay, la prensa escrita y otras organizaciones y personas expresaron públicamente su oposición al proyecto de obras precarias presentado por la Comisión Técnica del Río Pilcomayo.

Las organizaciones ambientalistas no gubernamentales SOBREVIVENCIA, Ater Vida y Fundación Vida Silvestre Paraguaya enviaron notas al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Congreso Nacional y a la representación de las Naciones Unidas en el Paraguay para fundamentar su oposición al proyecto de bifurcación del cauce del río Pilcomayo.

A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, la representación de las Naciones Unidas en el Paraguay, apoyada por la dirección del Proyecto de Reforma Institucional del Gobierno Central, organizó la misión del experto en Hidráulica Fluvial, Jean Bouloc, con el objetivo de asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el mejoramiento de la solución propuesta para el retroceso del cauce del río Pilcomayo. La misión del experto contratado se llevó a cabo en Enero y Febrero de 1991.

La solución propuesta por la misión del experto de las Naciones Unidas consiste en establecer un sistema de bifurcación de las aguas de crecidas del rio, sin cerrar el cauce natural del mismo; asimismo, se propuso la construcción, a ambos lados del cauce principal, en territorio paraguayo y en el argentino, de pequeñas presas de retención donde se iría depositando el material sólido arrastrado por los caudales de creciente. En territorio paraguayo se propuso el uso del Cañadón Madrid, que se extiende a lo largo del lecho colmatado del río por unos 100 kilómetros, para la conducción de las aguas desviadas hacia la margen izquierda. Las pequeñas presas de retención se construirían a ambos lados de dicho cañadón. (ver figura 5).

También se recomendó el corte de algunos meandros en el cauce principal aún activo del río para aumentar la velocidad de la corriente, mejorando su capacidad de acarreo de material sólido y disminuir así la tendencia a la colmatación regresiva del cauce.

Otras recomendaciones de la misión técnica de las Naciones Unidas incluyeron una colaboración estrecha con Bolivia para estudiar las posibilidades de disminuir y controlar la erosión en la cuenca superior del río; la reestructuración de la Comisión Nacional del Río Pilcomayo incluyendo en la misma a técnicos competentes en hidráulica fluvial, agro-economía, ingeniería civil y ecología; la formación de un organismo trinacional

(de Argentina, Bolivia y Paraguay), para que se encargue de los estudios, proyectos y desarrollo de la totalidad de la cuenca del río Pilcomayo.

Luego de la presentación de los resultados de esta misión técnica y de atender los argumentos presentados por representantes de diversos organismos nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, técnicos, económicos, políticos y ambientales, el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió suspender la implementación del proyecto de bifurcación original, y reorganizar la Comisión Nacional para los Estudios Conjuntos de la Cuenca del Rio Pilcomayo.

3. ANALISIS DEL PROBLEMA Y DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS DESDE UN ENFOQUE AMBIENTAL

El problema del taponamiento regresivo del cauce del río Pilcomayo debe en primer lugar analizarse en su contexto ambiental. Este fenómeno es natural y esperable en una cuenca con las características de drenaje de este río: una cuenca superior con fuertes pendientes cuya proyección vegetal es deficiente y una distribución temporal del régimen de precipitaciones extremadamente concentrada en un período corto del año, que resulta en una concentración también aguda de caudales altos vigentes durante poco tiempo, seguido de largos períodos con caudales muy bajos (ver figura 1); una cuenca media con pendiente mucho menor, donde las velocidades de la corriente y por lo tanto su capacidad de acarreo de material sólido se ven drásticamente disminuídas. Durante miles de años, el cauce principal del Pilcomayo ha divagado repetidas veces a partir del extremo de aguas arriba de la cuenca media, tomando cursos tan diversos como los actuales de los ríos Verde, Montelindo, Negro, hacia el Norte, y el Riacho Porteño, hacia el Sur. En efecto, se puede notar (ver figura 1) que el río Pilcomayo medio y el inferior no tienen tributarios; en cambio dichos tramos del río contribuyen con sus aguas de crecidas, a los caudales de otros ríos, como el Montelindo, Verde, Negro, Riacho Porteño. Evidentemente, si el retroceso del cauce principal actual continúa, en algún momento el río volverá a tomar un cauce diferente, que por ahora es al menos muy difícil de prever. Sin embargo, es muy probable que este comportamiento natural dinámico muy activo del río Pilcomayo haya sido modificado -acelerado- por la acción del hombre; principalmente a causa de manejos de suelos inadecuados en la cuenca superior (deforestación, prácticas de cultivo depredatorias).

Las consecuencias ambientales de este retroceso del cauce principal del rio en los tramos medio e inferior de su cuenca no han sido hasta el momento evaluadas; sin embargo, pueden hacerse algunas consideraciones referentes al régimen hídrico de esas zonas. Los caudales medios y bajos del río, que hasta la década de 1920 llegaban directamente hasta el Estero Patiño y el Bañado La Estrella (ver figura 2), actualmente se infiltran en el sub-suelo, y escurren, mucho más lentamente, hacia esa dirección. Estos caudales recargan las aguas subterráneas de las capas de suelos que subyacen a los esteros mencionados. Las aguas de crecida del río también llegaban hasta la década de 1920 directamente hasta los esteros del tramo inferior de la cuenca. Hoy gran parte de estos caudales se esparcen en la llanura directamente aguas abajo del extremo colmatado del cauce principal, y alimentan las nacientes de algunos ríos como el Montelindo y el Verde. Parte de esas aguas de crecida se infiltran también en el sub-suelo, escurren lentamente hacia el Sur-Este y contribuyen a mantener los caudales de

los ríos que nacen en la cuenca inferior (Negro, Confuso, Pilcomayo Inferior, Riacho Porteño). Las aguas de crecida del río Pilcomayo superior aún llegan, pues, a través de cauces secundarios y escurrimiento subterráneo, hasta los esteros Patiño y La Estrella, cuyo valor ecológico como humedales que sustentan innumerables especies de la flora y la fauna y como áreas de recarga de napas de agua subterránea no ha sido aún evaluado y cuyo valor económico puede estimarse parcialmente como parte esencial del sustento de diversas comunidades asentadas en la vecindad del rio y de los millones de cabezas de ganado que son criadas en esas áreas.

Las reservas ecológicas del Parque Nacional Tinfunqué, en el Departamento de Presidente Hayes, Paraguay y el Parque Nacional Pilcomayo, en la Provincia de Formosa, Argentina, constituyen, a pesar de sus actuales deficiencias de aseguramiento legal y manejo como áreas de reserva, partes esenciales del patrimonio ambiental de ambos países. La disminución o eliminación de la contribución hídrica del Pilcomayo a estas áreas afectaría fundamentalmente su equilibrio natural.

La bifurcación de los caudales del río propuesta en 1990 por la Comisión Nacional para los Estudios Conjuntos de la Cuenca del Rio Pilcomayo, conjuntamente con su contraparte Argentina, tendría como consecuencia inmediata la desviación de la mitad de los caudales del río, tanto los de crecida como los caudales medios y bajos, hacia la provincia de Formosa, donde el agua sería utilizada en proyectos de desarrollo agropecuario (explotación agrícola e implantación de pasturas con irrigación). Consecuentemente, una parte importante de los aportes hídricos a la cuenca inferior del río sería eliminada. Suponiendo que la mitad de los caudales desviada hacia territorio paraguayo fuera totalmente encauzada hacia la cuenca inferior (es decir, asumiendo que no se implementarán usos consuntivos del agua del Pilcomayo en proyectos de desarrollo agropecuario en territorio paraguayo), esta "mitad paraguaya" de los caudales del río sería la encargada de mantener la provisión de agua a la cuenca inferior, buena parte de la cual se encuentra en territorio argentino, incluyendo el Bañado La Estrella con el Parque Nacional Pilcomayo. Por otra parte, el método de bifurcación propuesto no garantiza una distribución de los caudales por partes iguales a ambos territorios, pues dada la agresividad de las crecidas del río Pilcomayo, con su enorme carga de sedimentos y la poca estabilidad de los suelos en las márgenes de su cauce, bastaría un período de crecidas para que la deposición incontrolable de material sólido causara el desvío de todo el río hacia uno u otro lado. Este proyecto tampoco proporciona solución para la deposición de dicho material sólido, que podría continuar colmatando el cauce hacia aguas arriba de la sección de bifurcación, inutilizando las obras. El dragado de los sedimentos anuales, cuyo volumen promedio anual es de unas 100 millones de toneladas, sería sumamente oneroso, y no se da en el proyecto ninguna solución para el problema del sitio en el que se depositaría el material dragado.

El proyecto alternativo presentado por el técnico contratado por las Naciones Unidas, Jean Bouloc, presenta ventajas apreciables con respecto al anterior. En efecto, esta alternativa no propone el cierre del cauce del río, sino la apertura de derivaciones laterales sucesivas desde donde el agua se desviaría hacia ambas márgenes del río y se encauzaría por depresiones naturales existentes. Los sedimentos serían depositados detrás de los diques de retención (ver figura 5); el corte de meandros en el cauce del río contribuiría a contrarrestar la colmatación del mismo, al aumentar las velocidades de la corriente en el tramo problemático del río. J. Bouloc reconoce asimismo la

necesidad de encarar métodos de control en la alta cuenca para disminuir la producción de los sedimentos arrastrados por el río.

En esta alternativa no se consideran sin embargo las consecuencias que el uso de los caudales del río en proyectos de desarrollo agropecuario y la consecuente disminución del aporte hídrico a la cuenca inferior del río Pilcomayo, tendrá en los ecosistemas de esa región.

4. PROPUESTAS PARA UN ENFOQUE GLOBAL DEL PROBLEMA

Un problema que afecte a los recursos naturales de una región, como es el caso de la colmatación regresiva del cauce del río Pilcomayo debe ser encarado en función de su carácter de componente de un complejo sistema de elementos naturales y culturales dinámicamente interactuantes. Un plan de manejo de los recursos naturales requiere en primer lugar la determinación de un área de influencia dentro del cual se insertará dicho plan. Un marco geográfico adecuado para el estudio de problemas de la naturaleza del que nos ocupa es el de la cuenca hidrográfica. Se entiende por cuenca hidrográfica de un río, o de una sección dada de un río, el área geográfica que desagua en el río o sección dados la escorrentía resultante de la precipitación pluvial.

La búsqueda de una solución adecuada para el caso estudiado en este trabajo es asimismo asimilable al estudio de proyectos o programas de desarrollo en una región dada. Para que un programa de desarrollo sea sustentable desde el punto de vista de la preservación de los recursos naturales, su implementación debe ir precedida de un análisis semejante al que aquí se recomienda para la obtención de una solución al problema de los acarreos de sedimentos por el río Pilcomayo.

Una vez determinada el área de influencia geográfica que abarcará el estudio, deberán relevarse todos los componentes naturales y humanos que interactúan en el área dada. Al conjunto de los componentes y su dinámica de interacción se denomina sistema. En el caso que se trata en este trabajo se han descripto brevemente algunos de esos componentes.

Una vez identificados y analizados los componentes del sistema, se desarrollarán alternativas para la solución del problema o proyecto considerado. Cada una de estas alternativas debe ser estudiada y de su comparación resultará la solución óptima para el problema o proyecto. Esta solución óptima puede consistir en una de las alternativas estudiadas o en cualquier combinación de las mismas. Tanto el estudio como la comparación de las alternativas debe hacerse con criterio multidimensional. El aspecto económico constituye solamente una de las dimensiones del estudio.

Una dimensión esencial de la optimización es la ambiental. parte del análisis ambiental de las alternativas es el estudio de impacto ambiental de las mismas. En el caso de búsqueda de solución al retroceso del cauce del río Pilcomayo, dicho estudio de impacto ambiental debe incluir:

- Una evaluación detallada de las consecuencias de cada alternativa de solución sobre los ecosistemas de las tierras aledañas al cauce natural del río en los tramos medio y bajo de su cuenca, que incluyen las zonas de los esteros Patiño y La Estrella, donde se encuentran las reservas naturales de Tinfunqué y Pilcomayo.
- El estudio de la influencia de las aguas del Pilcomayo sobre la región del Bajo

Chaco: alimentación de cauces de diversos ríos, de las aguas subterráneas, de la vegetación natural y cultivada así como de la fauna de la zona.

- La consideración del carácter dinámico del medio ambiente; es decir, debe diferenciarse adecuadamente la evolución natural de los componentes ambientales de los cambios inducidos por la actividad humana.

- El análisis de la génesis de los sedimentos, que a su vez comprende un estudio histórico del proceso de deforestación y uso de la tierra en la cuenca superior del río Pilcomayo.

Finalmente, la necesidad de la conservación de los recursos naturales debe ser uno de los criterios esenciales para la evaluación de todo proyecto de desarrollo. Cualquiera que sea la solución que se seleccione, debe incluir este requisito. En el caso del problema aquí tratado, esta conservación está ligada al desarrollo de planes integrales de manejo de la cuenca del río Pilcomayo, que comprendan asimismo su carácter multinacional.

Otra de las dimensiones fundamentales para el análisis de los proyectos es la humana, entendida como la consideración de las características culturales y socioeconómicas propias de todos los grupos humanos que habitan el área de influencia de dichos proyectos. La inclusión de la dimensión humana en el estudio no debe ser como un elemento pasivo. Las comunidades afectadas deben participar activamente en el desarrollo del análisis.

Del peso dado a las dimensiones humana y ambiental en la evaluación de las alternativas de solución propuestas dependerá la influencia que la solución adoptada tendrá en la preservación de los recursos naturales, el mantenimiento del equilibrio ambiental y en la calidad de la vida de las comunidades humanas que habitan la zona de influencia del proyecto o problema considerado.

5. CONCLUSION

Se ha pretendido con este trabajo en primer lugar, contribuir a la organización de la información existente sobre el problema ocasionado por la colmatación regresiva del cauce del Río Pilcomayo en su tramo medio; en segundo lugar, exponer la deficiencia de los enfoques utilizados habitualmente para el planteo de soluciones a los problemas o proyectos con fines de desarrollo en cuanto estos se limitan a tomar en cuenta las dimensiones económica y técnica de dichos problemas o proyectos; finalmente, se ha propuesto presentar un esbozo de enfoque multidimensional para el análisis de estos problemas, con la introducción de los conceptos de conservación de los recursos naturales, preservación del equilibrio ambiental dinámico, respeto y adhesión a la identidad cultural y al mantenimiento y mejora de la calidad de vida (dentro de sus pautas culturales), de los diversos grupos humanos habitantes de la zona de implantación de la intervención proyectada.

BIBLIOGRAFIA

Esteban Bolea, M. Teresa; "Evaluación del Impacto Ambiental". Editorial MAPFRE S. A. Madrid, España. 1984.

World Meteorological Organization, UNESCO "Atlas Climático de América del Sur". Hungría. 1975.

Unidad de Recursos Naturales del Departamento de Asuntos Económicos, Organización de los Estados Americanos "Inventario Crítico de la Información Hidro-Meteorológica de la Cuenca del Río de la Plata" Washington, EEUU. 1968

Instituto Internacional para el Desarrollo y Medio Ambiente, EEUU - Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República del Paraguay - Agencia Internacional para el Desarrollo, EEUU - "Perfil Ambiental del Paraguay". Asunción, Paraguay. 1985.

Díaz Peña, Elías "Estudio de Manejo de Recursos Hídricos en la Cuenca del Sonolta" Tesis presentada para optar al Grado de "Master of Science" en Hidrología; Universidad de Arizona, Tucson, Arizona. EEUU. 1978.

Jiménez, Emilio. Líder nivaklé. Información oral acerca de situación actual de comunidades indígenas ribereñas del Rio Pilcomayo. 1991.

Rivas, Oscar y Elías Díaz Peña. SOBREVIVENCIA, Apoyo Integral a Comunidades Nativas y Ecosistemas. "Levantamiento y Mapeamiento de Comunidades Indígenas Chaqueñas" (sin publicar; documentos de archivo de SOBREVIVENCIA, Apoyo Integral a Comunidades Nativas y Ecosistemas). 1979-1991.

SOBREVIVENCIA, Apoyo Integral a Comunidades Nativas y Ecosistemas. Compilación de Información sobre características ambientales del Paraguay. (documentos de archivo).

Consideraciones ecológicas para el desarrollo rural

Jorge Abbate
ALTER VIDA

ANTECEDENTES DE LA PROBLEMATICA RURAL DEL PARAGUAY.

I- INTRODUCCION.

1.- Uno de los componentes de la crisis que existe en la sociedad actual en que vivimos, es la derivada de la mala comunicación que establecemos los seres humanos. Cada uno de nosotros, educados bajo un sistema que renegó permanentemente los valores humanos del individuo, así como de su necesidad de pertenencia social y cultural, nos ha llevado a extremos de comportamientos irracionales, que tiene como realización más propiamente humana, el desarrollo de formas, métodos y tecnologías de lucha por territorios, riquezas, dinero, y poderes sobre otros individuos. Contrariamente a lo que podría parecer lógico, las mayores luchas y guerras no se dan entre pueblos y gobiernos que carecen de recursos para la satisfacción de sus necesidades básicas. Siempre entran en juego, intereses de potencias económicas y hegemónicas a nivel mundial, que lejos están de tener carencias extremas en términos de recursos naturales o tecnologías para el desarrollo de sus propias sociedades.

La peor de las comunicaciones es entonces, aquella que nos lleva a extremos de desear y concretar la desaparición de nuestros semejantes y que utiliza todos los medios para lograrlo. Aunque los diversos sistemas de dominio a través de la fuerza están presentes en el mundo real, la actitud que nos lleva a esos sistemas debería avergonzarnos por lo cobarde, ya que la soberbia en la dominación del otro, es el síntoma más claro de nuestra falta de autodominio y autoconocimiento. El no asumir esta verdad, es parte del miedo que reina en el ser humano, consecuencia de la desvalorización de

su condición de especie (el HOMO), así como a la sobrevaloración de su atributo (lo SAPIENS), que no siempre está presente en él. Vale decir, en el máximo desarrollo de nuestra inteligencia, a veces doblegamos a la naturaleza y a otras culturas, pero al mismo tiempo, nos acercamos más a nuestra condición de especie animal en el peor de los sentidos, ya que los dominios que ejercemos sobre los componentes humanos y naturales, nos lleva a la destrucción de ambos y consecuentemente a los valores esenciales de los cuales depende nuestra vida, animal y cultural.

2.- El problema con que tropezamos al buscar alternativas para el desarrollo rural y del campesino en particular, tiene mucho que ver con la educación que hemos recibido a lo largo de nuestras vidas como estudiantes, así como a la "otra educación" que toda la sociedad de encargó de brindarnos.

Para avanzar en la propuesta de un nuevo tipo de desarrollo en el área rural hace falta no solo una perspectiva distinta para la agricultura del país, y con ello, un proceso de autoformación constante, sino también, encontrar los mecanismos, modos o formas apropiadas de transmisión de conocimientos, de tal suerte que los conocimientos "científicos" que nosotros portamos, se ubicaran en un plano de igualdad con los conocimientos "populares", para a partir de allí, iniciar un tipo de relación en donde la participación se constituyera en el eje articulador de los diversos conocimientos.

La construcción de instancias de participación con los campesinos se convirtió en el objetivo permanente para la transmisión de nuevos valores, así como para aprender a recibir la información a través de sus propios códigos. Ello nos acercó un poco más a la cosmovisión campesina y al conocimiento de los valores (contaminados o nó) que han desarrollado en su aculturación con la sociedad envolvente.

La Educación Popular y la Agricultura Ecológica, se convirtieron con el tiempo, en el método y contenido con que llenamos nuestros arcones de esperanza para la transformación del sujeto pasivo en sujeto activo de su propio desarrollo. A través de la implementación de la dinámica educativa popular y ecológica, hemos podido observar muchos de los valores reales que permanecen en la cultura campesina, así como aquellos antivalores que por determinantes económicas se repiten y permanecen anclados en el sector rural.

La dificultad de revertir el proceso de crisis permanente del sistema agrícola nacional, motivado por una mala utilización de los recursos disponibles, es sentido mucho más por los campesinos, quienes participan activa y pasivamente en el deterioro de sus condiciones de vida. Activamente, porque al ser productores directos de los rubros que se exportan, están obligados a elevar año a año la producción o productividad de sus tierras, en busca de mayores ingresos en dinero. Pasivamente, porque justamente la forma de uso del suelo y los manejos culturales que realizan, forman parte de un paquete tecnológico predeterminado, que utiliza al campesino como herramienta de la producción, minimizando el impacto ambiental de dicha agricultura, así como el deterioro de sus condiciones de vida.

Entre producir más para vivir peor y la búsqueda de alternativas económicas y ecológicas en relación de simultaneidad, se ubica la disyuntiva y la propuesta de desarrollo rural para el campesinado.

Las determinantes económicas juegan su rol de preponderancia en el área rural, donde se han incrustado asimismo los comportamientos autoritarios que han sido legados por la sociedad cerrada anterior. Dichos comportamientos son portadores de actitudes en donde el temor a todo lo nuevo o desconocido, juega su rol de freno a las

innovaciones que puedan partir de la sociedad envolvente.

La búsqueda de los orígenes, causas y determinantes culturales que hicieron que la ideología dominante haya imbricado casi todos los ámbitos de la vida del país, se constituye en una condición para el conocimiento de las limitaciones para las propuestas alternativas de desarrollo rural.

La crisis social, política, económica y ecológica del país, es antes que nada una crisis humana y una crisis de la cultura dominante, que a cambio de lo que destruye (personas, culturas y ecosistemas), no ofrece nuevas pautas ni valores culturales para el desarrollo de la vida humana.

Los conocimientos y valores que la cultura dominante introduce, recrea y convalida, se convierten mediante sutiles mecanismos en ideas propias de los sectores populares. Esto dificulta la tarea de rescate de los valores culturales del campesino. Sin embargo la latencia de los mismos y su permanencia en el inconsciente colectivo, tiene de por sí un potencial de transformación de las relaciones de poder entre la cultura dominada y la envolvente, en la medida en que dichos conocimientos pueden ser utilizados creativamente para impulsar mecanismos contraculturales y metodologías educativas que disminuyan o permitan controlar los impactos de los medios de alienación colectiva.

3.- En el presente trabajo se podrá notar numerosos recortes teóricos y ello no debe sorprender al lector. No es por una falta de metodología u omisión involuntaria en la exposición sino en la necesidad de entrar más en profundidad en aquellos temas que me han preocupado durante más tiempo.

El análisis se inicia a decir verdad en el capítulo II, en donde hacemos una exposición de los antecedentes que permitieron el advenimiento de un proceso de modernización agrícola en el país, y en donde los factores internos y externos se articulan para la introducción de nuevas técnicas agrícolas en el campo.

En el Capítulo III hacemos un desglose de la Situación Actual del Campesino, atendiendo a su doble aspecto, lo existencial y lo físico. Ambos aspectos considero relevantes tratarlos, pues creo que representa el punto de partida desde donde se iniciaría cualquier alternativa para el sector campesino.

En el Capítulo IV tratamos de realizar el acercamiento a la propuesta ecológica para el desarrollo rural y en donde conceptualizamos previamente la opción de desarrollo que consideramos digna para nuestra sociedad. El desarrollo al que adherimos no podría sin embargo implementarse sin que existan condiciones para ello, lo que también es objeto de análisis en este capítulo. Asimismo, se establece seguidamente la propuesta propiamente dicha, así como los objetivos y estrategias para su implementación.

En el Capítulo V exponemos la opción metodológica que podría viabilizar la propuesta, completándose posteriormente con el Capítulo VI en donde expresamos los inconvenientes más significativos para poner en marcha las acciones que consideramos necesarias para transitar hacia un desarrollo rural. En este último capítulo y a lo largo de casi toda la exposición se podrá notar que no contemplo aspectos que otros autores podrían considerar fundamentales para la concresión de un desarrollo rural. No es que los haya omitido por descuido o negligencia. La razón es que preferí explayarme sobre los aspectos que más atención me llamaron y sobre los cuales he realizado una mayor reflexión. No descalifico con ello lo que puede ser importante o fundamental para otros autores; ya ellos lo habrán desarrollado y de momento no tengo nada nuevo que aportar.

Se podrá ver asimismo que cuando hablo utilizo indistintamente la primera per-

sona del singular como la del plural. Quiero que se tomen como sinónimas. Quizá la singularidad esté en el hecho de que inconscientemente cuando hablo en singular esté expresando reflexiones con una mayor carga de subjetividad, mientras que en el otro sentido, me refiera a aspectos que espero sean compartidos más fácilmente por otras personas.

En otro sentido, quiero expresar que si bien no he compartido mucho estas reflexiones con otras personas, por falta de tiempo y por condiciones concretas de trabajo, el resultado, aunque pueda parecer solitario, fué posible gracias a un trabajo de campo de varios años, y por lo tanto, de un esfuerzo compartido entre varias personas que trabajamos el mismo problema. Por ello, aunque el esfuerzo es más personal, las condiciones que permitieron esta realización fué colectiva.

Por otra parte, he puesto en mayúscula una serie de palabras por considerarlas muy importantes como palabras claves o descriptores que tienen mucha significación por si mismas y que valdrían la pena recuperarlas para un análisis más profundo dentro de la temática.

II.- ANTECEDENTES DE LA PROBLEMATICA RURAL DEL PARAGUAY.

La agricultura paraguaya atraviesa hoy por una etapa crítica, en la medida en que los principales aspectos que permitirían una producción sostenida, no han sido tenidos en cuenta por los que definen la política agropecuaria.

Es decir, las condiciones para el aumento sostenido de la producción han sufrido un deterioro tan grande, que de no revertirse la situación, tendremos próximamente, una agricultura mucho más cautiva y más dependiente de factores externos.

Estas determinantes externas son tan importantes como las condicionantes internas para proyectar la situación agrícola del país. La dependencia de ellas ha sido forjada a lo largo de un proceso de producción e investigación agropecuaria, que tuvo su inicio ya en la década del 60, cuando Paraguay se adscribe al modelo agroexportador para la solución de sus problemas económicos.

Aunque el modelo agroexportador no puede ser condenable por la forma como se implementó la agricultura en nuestro país para hacer frente al desafío de exportar volúmenes cada vez mayorES de materias primas agrícolas, determinó pautas de uso de la tierra que no permiten la sustentación del modelo en el largo plazo.

1.- Por una parte, existieron DETERMINANTES que ayudaron a la adopción sin condiciones del único modelo agrícola que hasta el momento conoce el país y porqué no decirlo, todos los países agroexportadores del Tercer Mundo. Estas determinantes fueron:

1.1.- Las necesidades de las EMPRESAS MULTINACIONALES que operan en el mercado internacional de productos e insumos, maquinarias y herramientas destinadas a la agricultura en todo el mundo. Las mismas se mueven con total libertad en el mercado internacional, ofreciendo todo insumo que pueda requerir la agricultura moderna, tales como plaguicidas, semillas, fertilizantes y otros insumos. Están ligadas a los mayores centros de investigación agrícola y gastan anualmente millones de dólares en la investigación de productos nuevos que son ofrecidos a los agricultores de todo el planeta.

Fueron estas corporaciones las que propiciaron el aumento desmesurado de la

producción agropecuaria mundial, así como la productividad agrícola propiamente dicha. El argumento del mundo hambriento que debía ser satisfecho indujo al lanzamiento mundial de la REVOLUCION VERDE, que se basó en la utilización de insumos y productos elaborados en base al desarrollo de la industria agroquímica y de la manipulación genética de semillas originarias de nuestros países, devolviéndonos paquetes tecnológicos que promovieron la artificialización de los ecosistemas bajo la propaganda del aumento de la producción. Dicho aumento, que se dio en los inicios, fué posible por la sobreexplotación del suelo agrícola y por la utilización en exceso de los productos químicos vendidos por dichas empresas. Esto determinó nuestro ingreso definitivo al sistema agrícola mundial por la puerta de la dependencia, el endeudamiento y la exportación de nuestros recursos naturales.

1.2.- Las NECESIDADES ECONOMICAS DEL ESTADO PARAGUAYO. La falta de voluntad para la búsqueda de opciones y mecanismos de captación de recursos económicos para el estado, llevó a la adopción de la exportación de materias primas agrícolas como único mecanismo de ingreso de divisas al país. Los intereses creados han imposibilitado hasta hoy, la implementación de una política tributaria que posibilite el fortalecimiento económico del estado paraguayo y por lo tanto, permite la continuidad del sistema.

1.3.- Otra determinante lo ubicamos en la CONCEPCION UTILITARIA DE LOS RECURSOS NATURALES por parte del gobierno. Esta concepción se vio alimentada por la abundancia de recursos y por la casi inexplotación de los mismos en la década del 70. El concepto de explotación que prima aún, permitió el aprovechamiento de recursos forestales, animales y agrícolas como medio para obtener las divisas que el gobierno precisaba.

2.- Mientras tanto existieron asimismo CONDICIONES INTERNAS que favorecieron la adopción del modelo, entre las que ubicamos:

a.- La presión social por la tierra alrededor de los centros urbanos y la falta de desarrollo industrial para insertar a un vasto sector social en el proceso productivo del país.

b.- La existencia de tierras fiscales en poder del Estado, que permitió la apertura de nuevas colonias en zonas alejadas de la capital.

c.- La carencia de medios económicos en el sector rural para hacer frente a las nuevas necesidades que iban surgiendo, como educación, salud, vestido y otros servicios.

d.- Las facilidades brindadas por el estado paraguayo a los proyectos de inversión de capitales en el área rural, a través de mecanismos de exención fiscal para el desarrollo de la agricultura empresarial.

e.- El conocimiento campesino tradicional en el manejo de un rubro agrícola específico de exportación, como es el algodón, que permitió una rápida difusión

y ampliación del cultivo en todo el país.

f.- El acelerado desarrollo de los medios de distribución de créditos agrícolas por parte de los organismos del Estado creados para ello.

g.- La inversión estatal en infraestructuras viales que permitiera la rápida llegada de insumos a los agricultores y asimismo una fluída salida de los productos y materias primas.

h.- La existencia de un importante sector empresarial, enriquecido por los emprendimientos hidroeléctricos, inmobiliarios y de importación o contrabando, que se manifestó dispuesto a la reinversión de capitales en el sector productivo agrícola, debido sobre todo a las garantías estatales de recuperación inmediata de ganancias y plusvalías.

i.- Ligado a todas las condiciones precedentes, el aumento sustantivo de la DEUDA EXTERNA paraguaya, se presentaba como un cuello de botella en el largo plazo, que requería de un flujo constante de divisas para hacer frente a los compromisos internacionales. La exportación de materias primas, fué la "receta" que el sistema internacional administró a todos sus pacientes del tercer mundo y el Paraguay no pudo sustraerse a la tentación de caer en la enfermedad.

Para que el modelo agrícola exportador haya podido implementarse con la rapidez con que lo hizo, las condiciones, las determinantes y las facilidades brindadas por el estado, aparecieron coincidentes en un todo, anunciado como el modelo político-económico para el logro del "bien común " de toda la ciudadanía. Los resultados están a la vista.

III.- LA PROBLEMATICA CAMPESINA ACTUAL.

No quisiera referirme a la situación actual del campesino con los parámetros habituales con que se los mide, tales como pobreza, marginación, ignorancia, entre otros, que aportan poco para la comprensión del problema. Prefiero definir un marco más complejo en donde se entrecruzan distintas actitudes y relaciones que ayudarían a entender mejor su situación.

Antes de entrar a definir las características que definen al campesino, quisiera adherir a la definición que Eric Wolf hace de ellos:

"Los campesinos son labradores y ganaderos rurales cuyos excedentes son transferidos a un grupo dominante de gobernantes que los emplea para asegurar su propio nivel de vida y que distribuye el remanente a los grupos sociales que no labran la tierra, pero que han de ser alimentados a cambio de otros géneros de artículos que ellos producen".(Wolf, 1.971).

Para caracterizar la situación del campesino paraguayo, sería necesario entender tanto su condición sicológica como la de su soporte físico, del cual depende en primera instancia.

Ambos aspectos, en relación de multidependencia,configuran la cosmovisión actual campesina y delinea su relación con el resto de la sociedad.

Lastimosamente, muy pocos aportes existen en el país, que permitan introducir los aspectos sicológicos del campesino en la definición de su condición. Existen sin embargo numerosos estudios que "definen" la situación campesina en relación a "carencias", que sintomáticamente, parten de una valoración como tales, por parte de la sociedad envolvente. En ese sentido, queremos relativizar el sistema de clasificación convencional de pobreza, marginalidad o cualquier otra forma de definición de la situación campesina, que ignore la cosmovisión de ellos mismos, privilegiando un sistema de valores construídos a partir de una concepción unidireccional, mecánica y economicista del mundo.

1.- LA SITUACION SICOLOGICA DEL CAMPESINO.

Para empezar creo importante realizar un alto en los aspectos sicológicos del campesino, pues es ahí en donde se pueden observar las pre-condiciones para la salida a la problemática rural. La comprensión de ese aspecto es la mitad del camino a recorrer y para ello solo se requiere un mayor acercamiento y agudez en la percepción del aspecto humano del problema.

La perspectiva ecológica no puede descuidar este aspecto y creemos que es parcial cualquier propuesta económica (inmediatista y productivista) que no contemple una salida a la crisis personal y a la recuperación a largo plazo, de la salud mental del campesino y por extensión al grupo social de pertenencia.

1.1. Antes de referirme a los elementos de la situación sicológica del campesino, quisiera desglosar LOS FACTORES que a mi juicio son los que incidieron en la desvalorización personal y social de la cultura campesina. La generación de este proceso de desvalorización del sector campesino hacia y desde el resto de la sociedad, tienen que ver con las formas que adoptó la dominación de un sector de la sociedad sobre el mundo campesino para la enajenación de la producción y el mantenimiento de un orden social en donde la asimetría de la relación, permitiera la permanencia de dicho orden. Dichos factores fueron:

a) LA DESINFORMACION DIRIGIDA.
b) LA INTRODUCCION DE VALORES UNIVERSALES, AJENOS A LA CULTURA CAMPESINA.
c) LA ALIENACION EDUCATIVA.
d) LA UTILIZACION DEL AGRICULTOR COMO INSTRUMENTO PARA LA PRODUCCION.
e) EL PREBENDARISMO Y ASISTENCIALISMO.
f) LA INTERPOSICION DE MECANISMOS DE DEPENDENCIA.
g) LA REPRESION A FORMAS AUTONOMAS DE ORGANIZACION.
h) LA ENAJENACION DE SUS PRODUCTOS.
i) LA NEGACION DE ESPACIOS DE PARTICIPACION.
j) LA DESVALORIZACION CULTURAL.

Quiero detenerme en el desglose de algunos de los factores señalados, por la trascendencia que tuvieron en la configuración del pensamiento campesino actual.

a) LA DESINFORMACION DIRIGIDA: La posibilidad del desarrollo de la agricultura del país, a los niveles alcanzados hasta la fecha, no habría sido posible de no existir un complejo aparato de difusión de la información que fué preciso que llegara a los agricultores.

El programa agrícola nacional fué y sigue siendo una necesidad del Gobierno y no de los campesinos. La falta de una política tributaria para hacer frente a las necesidades económicas del Estado, derivó en la adopción de mecanismos alternativos por parte del gobierno, para hacer frente a los compromisos de endeudamiento exterior y de impulso del modelo agrícola exportador. En ese sentido, el programa algodonero en particular, que fué suficientemente propalado, aparecía como la solución al problema campesino y no como lo que realmente fué. El desarrollo de los medios masivos de comunicación, fué de transcendental importancia para la implementación de la nueva política agropecuaria, así como para el desarrollo de nuevas necesidades rurales que comprometieron al campesino al sistema de producción para la renta. La información, retaceada, tergiversada y disfrazada, permitió poner en funcionamiento una maquinaria inmensa de recursos económicos y naturales, para la utilización de la mano de obra campesina en la obtención de beneficios y lucros extraordinarios que se trasladaron del campo a la ciudad y allí a otras metrópolis, en un proceso de extracción selectiva de las riquezas del país, con un retorno muy escaso al sector campesino.

Es característico de un sistema, hacer aparecer el bien común como el logro superior de toda política que se pretende implementar. Para ello, fué necesario la instrumentación de todos los sistemas de información para la difusión de los aspectos positivos de la política económica, así como el retaceo y la desinformación de aquellos elementos que pusieran al descubierto los reales intereses del sector dominante.

En ese sentido, se puede hablar de exceso de confianza y con ello del error en que cayó el sector campesino, al adscribirse ciegamente al programa agrícola del gobierno. Al respecto, Morán dice que, "el error es el problema clave para una organización y una acción cuyo primer alimento es la INFORMACION" (Morín, 1.983, p. 426).

b) En la misma lógica señalada, la INTRODUCCION DE NUEVOS VALORES de la cultura dominante, permitió proyectar el paradigma de la sociedad envolvente al sector rural, y con ello la internalización de nuevas necesidades, que lejos de poder ser satisfechas con recursos locales, creó las condiciones para la búsqueda de los medios de satisfacerlas.

Concretamente, a partir de la década de los '60s., se inicia un proceso de monetarización acelerada en el sector campesino paraguayo, suplantándose paulatinamente muchos cultivos de subsistencia por aquellos de renta que les permitiría -a través del intercambio- acceder a insumos, productos manufacturados o industriales y servicios, que en la cosmovisión campesina poseían un valor de significación secundario. A la sobrevaloración de productos ofrecidos por la propaganda oficial, se verifica la consecuente sub-valoración de los que constituían la base de sustento campesino. Así, es notable observar hoy día, el cambio en los patrones de alimentación y nutrición del campesino paraguayo, que busca una identificación con la sociedad envolvente, en el consumo de productos que tiene que importar y de mínimo valor proteico, en detrimento de aquellos que el mismo produce, con contenidos nutritivos mucho mayores. Por ejemplo, hemos visto la sobrevaloración de las gaseosas sobre las frutas locales.

La FIGURA 1 nos muestra la evolución de los cultivos de renta en relación a los

de consumo en el Paraguay. Puede observarse la clara preferencia del sector campesino hacia el cultivo de rubros de renta en detrimento de los de subsistencia. El punto de inflexión correspondiente al año 1.986 se debe a la disminución violenta de la producción agrícola nacional, debido a factores climáticos. El miedo y la incertidumbre que generó la dependencia de los rubros de renta, hizo que en el año 1.987 los campesinos pensaran más en la subsistencia que en la renta.

c) La introducción de valores de la cultura envolvente no fué solo posible gracias a los mass media y a los extensionistas orgánicos de la sociedad, sino y sobre todo por la característica de la EDUCACION FORMAL del país. La no aceptación del bilingüismo en el país, por parte del sector oficial, hizo incurrir en errores que derivaron en la imposición de un modelo educativo que solo produjo lo que se denomina como "analfabetismo funcional" en todo el territorio.

La discriminación lingüística reprodujo y acentuó la discriminación social y con ello la marginación del campesino.

El resquebrajamiento de su identidad por la irrupción de mensajes y valores expresados en una lengua extraña a su cultura, produjo un extrañamiento de la sociedad envolvente y una desconfianza generalizada hacia los representantes de la sociedad envolvente. (1)

Como expresa Meliá, "..., se puede pensar que la política lingüística del Paraguay no es más que la concreción de un sistema educativo pensado en Asunción y para Asunción. Al campesino, la nación lo ha hecho entrar en la solidaridad de la lucha hablándole en guaraní; lo ha marginado de la educación hablándole en español".(Meliá, 1.988, p. 47).

d) Quizá sea la INSTRUMENTALIZACION DEL CAMPESINO en el proceso de producción agrícola, lo que más ha colaborado en la generación de desconfianza que aludíamos. La explicación de dicho fenómeno lo encontramos en el hecho de que la agroindustria, como toda industria, se basa en la segregación, parcialización y especialización del proceso productivo total. Recurre asimismo a diversos componentes desagregados y desarticulados, que puestos a funcionar en una lógica productiva, escamotea la información de los procesos parciales. En ese sentido, la producción agrícola implementada con el sector campesino del país, articula capital, insumos (semillas, fertilizantes y plaguicidas), maquinarias/herramientas, mano de obra, tierra y factores naturales (clima, agua, evaporación, etc). El campesino tradicional, conocedor de su práctica de subsistencia y dependiente de su trabajo y de las fuerzas de la naturaleza, fué violentado con la introducción de nuevos aspectos de una práctica productiva desconocida para él, como fué el caso de la introducción del monocultivo y los insumos necesarios para el proceso productivo, tales como las semillas y productos químicos. "Para segregar el conocimiento campesino fué necesario fragmentarlo, introduciendo nuevos aspectos de una ciencia que él no conoce, de tal suerte que en la cadena de producción anteriormente dominada por el campesino, penetren aspectos y variables nuevas, cuyos códigos no sean fáciles de identificar y que, a la vez, le imposibiliten el control y el manejo de las adversidades producidas por las nuevas variables" (Abbate, 1.987, p.7).

e) El sistema PREBENDARIO Y ASISTENCIAL que caracterizó a nuestro país durante décadas, se convirtió en la única forma de hacer política, que insertado en comunidades rurales con escasa o ningún entrenamiento cívico, acarreó un descrédito generalizado y la identificación de la política tradicional con la mentira, la represión, el aprovechamiento, la intriga y el divisionismo al interior de la cultura campesina. Los colores partidarios en el área rural representan a un sistema político que ha perdido mucha vigencia y constituye una forma de hacer y entender la política que ninguna organización campesina del Paraguay reivindica. Mas bien, los mayores logros realizados en la consolidación de las organizaciones, se definen en su diferenciación y separación de los colores tradicionales que tiñeron trágicamente las demandas campesinas. Al respecto, Edgar Morín nos dice:

"La tragedia política se da igualmente en la contradicción inherente a la acción política, cuya mayor necesidad es la detección del error, de lo falso, de la mentira y cuyo mayor producto es el error, lo falso, la mentira." (Morín, 1.983, p. 504).

f) La INTERPOSICION DE MECANISMOS DE DEPENDENCIA Y LA ENAJENACION DE LOS PRODUCTOS DEL CAMPESINO, son parte de la misma cadena de dependencia en el que se debate la problemática rural.

Debemos reconocer que, en el rubro del algodón, el único productor de materias primas agrícolas es el campesino y que los demás actores aparecen para obtener ventajas del proceso productivo o del producto en sí. Toda la gama de Acopiadores, Transportistas, Fleteros, Macateros, Vendedores, Mercaderes, Financistas, Bancarios, Prestamistas, Desmotadores, Empleados Gubernamentales, Extensionistas, Agroquímicas, Semillerías, Arrendatarios, Cooperativas, Ministerios, Exportadores, Importadores, Casas Comerciales y Almaceneros, obtienen alguna cuota de ventaja en el proceso de producción campesina, muchos de los cuales presionan directa o indirectamente en la disminución de las ganancias del productor y con ello en la enajenación porcentual de la calidad de vida del campesino.

De todos los mecanismos interpuestos por el sistema en su conjunto, el más pernicioso a nuestro juicio lo constituye el CREDITO, sobre el cual nos explayaremos en el Capítulo de "INCONVENIENTES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA PROPUESTA."

g) La FALTA DE ESPACIOS DE PARTICIPACION, negados muchas veces a través de represiones directas a las organizaciones e instancias sociales propias, aceleraron y acrecentaron el proceso de degradación de la condición humana campesina, generando en los últimos años, lo que algunos autores denominan como las " patologías colectivas del miedo". Estas patologías, productos de sistemas socio-políticos represivos, potenciadas por necesidades de subsistencia no resueltas, destruyen la identidad de las personas y generan sentimientos de culpa que dificultan un horizonte de vida auspicioso o motivador para el futuro de los campesinos.

..." la frustración de los proyectos de vida debido a una intolerancia política aniquiladora de la libertad, destruye la capacidad creativa de las personas, lo que conduce lentamente, a partir de un profundo resentimiento, a la apatía y pérdida de autoestima." (Manfred Max-Neef y otros, 1.986, p. 31).

Los factores arriba señalados, contribuyeron cada uno a su forma y en mayor o

menor medida a crear un estereotipo de campesino paraguayo, al cual se refieren de manera muy populista los políticos y sectores gubernamentales (quizá por complejo de culpa) y el cual sigue siendo relegado y marginado de los procesos de toma de decisión sobre su futuro.

1.2. La persistencia de los factores señalados en la población campesina a lo largo de los años hace que emerjan hoy los obstáculos para la implementación de cualquier propuesta, que se patentiza en la consagración de CARACTERISTICAS ESPECIFICAS, de difícil abordaje y no menos difícil tratamiento:

a.- EL FATALISMO, producto del fracaso de las expectativas de mejores ingresos y/o productos para satisfacer necesidades, que se da año a año. Esta situación es de difícil reversión y está articulado a otra característica, cual es:

b.- LA DESVALORIZACION, lo que puede observarse en su escasa o nula participación en procesos comunitarios, en la apatía política generalizada de todo el sector rural, en la desmotivación para emprender nuevas acciones en pro de su desarrollo, en un conformismo viceral con los medios que apenas le permiten una subsistencia indigna y en el miedo a escudriñar en sus propias acciones, los elementos para una fórmula de salida a sus problemas.

Quizá valga la pena reconocer que en el fondo, el campesino paraguayo considera a la sociedad envolvente como su eterno deudor, y espera que de ella o de sus representantes, parta alguna vez la propuesta o fórmula salvadora. El enmarañamiento que comporta la convivencia de actitudes contradictorias en la mentalidad del campesino, es un elemento a tener en cuenta para la búsqueda de una mejor relación con ellos, sobre todo si se parte de una actitud comprometida de cambio socio-económico. La desvalorización cultural es el camino paralelo que acompaña a la pérdida de autoestima, que en el límite hace que el campesino se sienta inservible a la sociedad, aunque sea consciente del papel que le toca jugar como soporte de la economía del país. Es justamente esa dicotomía la que a mi juicio lleva a una fragmentación total del campesino, y con ello a la pérdida de referente o paradigma.

c.- LA AUSENCIA DE PARADIGMA o la imposibilidad de clarificación acerca de la orientación que podría tomar su propio desarrollo, permite la más de las veces que el campesino ingrese, primero paulatina y luego reiteradamente en la aceptación de paquetes económicos e ideológicos provenientes de sectores de la sociedad, que embanderando clásicas propuestas desarrollistas, anegan mucho más el suelo incierto sobre el que se cimenta su economía.

d.- LA ALIENACION. La imposición de valores ajenos a la cultura campesina, ha permitido la enajenación de las riquezas del sector rural, a través de la alienación del campesino, procurando su perpetuación mediante la alienación del sector dominante de la sociedad envolvente, lo que asegura de hecho, la continuidad del sistema vigente. La imputación de nuestra pobreza física y existencial, a los efectos y no a las causas reales que nos ubicaron en la situación de dependencia respecto a las empresas y potencias que las generaron, evidencia de hecho nuestro grado de alienación y la facilidad de perpetuación del sistema; por ello mismo nuestra vulnerabilidad.

El consumo de productos inútiles va en aumento en nuestra sociedad.

Los objetos suntuarios son consumidos con voracidad enfermiza.

Cada vez consumimos más productos innecesarios - muchos de los cuales podemos producir-, que importamos con el dinero que no tenemos y que debemos prestar del exterior, y exportamos productos con precios cada vez más bajos en el mercado internacional, que cada vez cuestan más caros producir.

e.- LA DESCONFIANZA. Quizá uno de los rasgos más característicos de la sociedad campesina paraguaya. Esta característica es la menos entendida por la sociedad envolvente, que busca una manifestación racional a los requerimientos irracionales de sus propuestas. El paralelismo que ha adoptado la cultura campesina respecto a la dominante, es un mecanismo de defensa, que les permite un mínimo potencial de autosuficiencia y libertad respecto de la sociedad que le determina. La no interpretación de los códigos campesinos por parte de la sociedad urbana, es un indicio más de la poca intención que tiene ésta, de entender y valorar la situación campesina en toda su dimensión. Por ello, las manifestaciones de desdén y peyorativas hacia el campesinado en general, son manifestaciones de desconcierto y desconocimiento de otra lógica que la propia sociedad envolvente engendró.

f.- En la articulación de las características señaladas observamos un proceso de paulatina DESCULTURACION de la sociedad campesina, en la medida en que los mecanismos de atadura, extensión, contaminación, imposición y repetición de valores de sociedades económicamente más poderosas, se reproducen en el proceso de concentración y urbanización de las nuevas necesidades de la sociedad envolvente, lo que dificulta el camino de implementación de nuevas propuestas.

Se ha señalado incluso acerca del proceso de deslenguamiento o pérdida de los valores lingüísticos que se observa en las áreas rurales. Ello tiene mucho que ver con la transformación del paisaje y de la naturaleza. Al no existir un bien, no se lo nombra y ello lleva a la desaparición de las palabras del léxico diario. Por otro lado significan también la pérdida de la percepción de nuevas situaciones.

Queremos significar que el énfasis que hacemos en la desagregación de la problemática existencial o si se quiere sicológica de la situación campesina, se debe a que creemos que esa es la CONDICION HUMANA actual del sector, y es con esa condición con la que debemos trabajar.

2.- LA SITUACION DEL SOPORTE FISICO DEL CAMPESINO.

Así como se ha afectado seriamente la condición humana campesina, también se ha afectado seriamente el soporte físico del cual depende. El extrañamiento y alienación que se ha inducido en el área rural, ha servido justamente para apartar al campesino de la comunicación que otrora tuviera con su entorno inmediato. Es precisamente ese alejamiento de la naturaleza lo que hizo que introdujera técnicas de producción volcadas a la exportación de sus recursos.

Los errores no sólo deben achacarse a los campesinos o agricultores minifundiarios, quienes están sobredeterminados por carencias subsistenciales básicas. Mayores errores hemos visto en el sector empresarial y ganadero, quienes constituyen el grupo más irresponsable en el manejo de los ecosistemas del país.

En ese sentido es importante hacer una distinción cuantitativa, entre los que depredan para lucrar y los que lo hacen para comer.

Un diagrama simplificado de los Factores y Relaciones de problemas ambientales asociados al uso de la tierra puede observarse en la Figura 3-1. Las consecuencias del manejo inapropiado de los valores ambientales del país, se pueden enumerar así:

2.1.- DRASTICA DISMINUCION DE LOS BOSQUES TROPICALES.

A razón de 130 mil hectáreas anuales en los últimos 45 años, los bosques subtropicales del Paraguay caminan hacia su destrucción total. Solo en el año 1.989 y con el advenimiento de la neo-modernidad en el Paraguay, se desmontaron cerca de 500 mil hectáreas, aproximadamente 1.370 Hectáreas por día. La deforestación para habilitación de tierras para la agricultura, es la causa de mayor desmonte en el país. La consideración de que la tierra que soporta al bosque, debe ser utilizada hasta su agotamiento, está en el origen del problema. En ese sentido, la "habilitación de tierras" -desmonte de por medio- ha sido considerado desde hace varias décadas, como un signo positivo de desarrollo. En la misma lógica, el monte virgen ha sido conceptualizado como tierra inculta o tierra sin valor. En contraposición, cualquier terreno desmontado que se destine a la agricultura, con los medios y a los fines que sea, se considera tierra "racionalmente explotada". La contradicción de la expresión está en el mismo discurso. La explotación tiene una doble connotación: la del hombre por el hombre que es negativa, todo el mundo evade el apelativo de explotador; la de la naturaleza por el hombre, que siempre ha sido considerada positiva (por ejemplo, una explotación minera, una explotación forestal). La explotación de la naturaleza por el hombre siempre ha tenido el sinónimo de aprovechamiento, utilización, extracción sin reposición, vale decir, sacar un provecho para el ser humano, de un recurso que existe naturalmente, con el menor esfuerzo y la mínima inversión de capital posible.

Mientras tanto la racionalidad ha sido siempre asociada como algo positivo, sobre todo la racionalidad occidental. La satisfacción de necesidades a través del consumo de productos extraídos de la naturaleza, genera un estado de bienestar en quién o quienes lo realizan. Cuando las necesidades son reales y no artificialmente creadas, se convierten en necesidades sociales legítimas. La defensa de la satisfacción obliga a la defensa de la provisión permanente de los elementos que lo permite. La racionalidad que impulsa la utilización de recursos no renovables naturalmente, hasta los límites de su agotamiento, es una racionalidad expoliadora que reniega de sí misma. Si la "explotación racional" de un recurso, deja fuera de la posibilidad humana, la satisfacción de las necesidades fundamentales de abrigo, alimentación, salud, vivienda, en el largo plazo (y a corto plazo para el campesino), cabría preguntarse cual es la RACIONALIDAD que impulsa la "explotación racional".

Por ello, considero que el término "explotación racional", es una contradicción, un error lingüístico y semántico, una confusión de nuestra sociedad, que ante la NECESIDAD DE PENSAR en su desarrollo, prefirió adherir a un modelo que logró finalmente la explotación irracional e irresponsable de los únicos recursos de que dispone. En ese sentido, la "explotación racional" es el árbol que no nos dejó ver el bosque y sus valores.

Asociado a la quema y pérdida de los bosques nativos del país, se obtiene:

a.- Pérdida de vida silvestre asociada al bosque tropical.

b.- Desaparición de especies vegetales que conviven gracias a las condiciones del bosque. Muchas de estas especies forman parte de la farmacopea mundial.

c.- Pérdida de germoplasma de especies forestales que podrían servir para programas de reforestación con especies nativas.
d.- Pérdida de recursos energéticos (leña) para el consumo familiar.

e.- Desaparición de elementos y recursos útiles para la vida campesina. (maderas, miel, frutales, etc).

f.- Desaparición de insectos benéficos que ayudan a la agricultura campesina (polinizadores y predadores).

g.- Disminución del balance hídrico y profundización de la napa freática, lo que dificulta al acceso a las fuentes naturales de agua.

h.- Desaparición de las barreras naturales que protegen al entorno campesino y a sus cultivos.(protección de vientos, de sequías y otras adversidades climáticas.)

i.- Disminución de la calidad climática del entorno, regulada por el bosque tropical.

j.- Desaparición del valor paisajístico del ecosistema y con ello, la pérdida de la identidad y del sentido de pertenencia de la comunidad campesina con y a su entorno.

k.- En otro nivel, la deforestación para implantación de pasturas artificiales o monocultivos, genera a través del arrastre de tierra por erosión, la colmatación de embalses y con ello, la disminución de la vida útil de las represas.

l.- A nivel global, la quema de la biomasa proveniente del bosque tropical, contribuye al calentamiento global del planeta, y al aumento del efecto invernadero. En términos generales, ello incide de nuevo en los ecosistemas, generando temperaturas cada vez más extremas, lo que afecta de nuevo al ciclo agrícola.

La desaparición del bosque nativo implica también la pérdida de las condiciones para el desarrollo de la biodiversidad, que como veremos, es condición para el mejoramiento de la vida campesina.

2.2.- DISMINUCION DE LA FERTILIDAD DE LOS SUELOS.

La sobreexplotación de la tierra destinada a la agricultura más allá de las posibilidades de regeneración natural, acarrea una merma en la producción agrícola, sea de renta como de consumo campesino. Con ello, el agricultor se ve obligado a habilitar nuevas tierras o a sobreutilizar aquellas que ya están en proceso de degradación. La consecuencia final del proceso es la disminución de la producción por hectárea, es decir

la merma de la productividad agrícola.

El concepto de explotación que también prima en la utilización de la tierra destinada a la agricultura, tiene los mismos vicios que señalábamos respecto al bosque. El error más generalizado consiste en la creencia de que de la tierra provienen los elementos que nutren a las plantas en el proceso agrícola. Por ello es que se ha enraizado tan fuertemente en la cultura campesina, el uso del arado de vertedera, que logra extraer del "fondo de la tierra", lo que se cree son nutrientes para alimentar a las plantas.

Sin embargo, el error perseverante, manifestado en los resultados en el largo plazo, ha puesto al descubierto otra evidencia: el descubrimiento de que el suelo tropical le debe su fertilidad a la biomasa que se encuentra sobre ella, o en todo caso a la capacidad del ecosistema tropical de producción de materia vegetal para el "abonado" natural de la tierra destinable a la agricultura. La profunda relación entre bosque y suelo tropical, nunca ha sido investigada, analizada, entendida y ponderada en nuestro país, lo que generó el encabalgamiento del error sobre el error en materia de explotación forestal, en la ganadería, y en la educación y extensión agropecuaria. En el Paraguay, "se calcula para la Región Oriental, una pérdida de entre 20 y 80 toneladas de suelo por hectárea y por año. En casos extremos se llega hasta 200 toneladas/hectárea/año." (Henninger/G.T.Z., 1.990.)

Las consecuencias del mal uso del suelo en ecosistemas agrícolas son entonces:

a.- Erosión del suelo, por desnudamiento, sobreexposición y removido excesivo, lo que aumenta la vulnerabilidad a los vientos, lluvias torrenciales y al sol. La erosión disminuye notablemente la fertilidad de la tierra, por afectar al sustrato del suelo que contiene los nutrientes disponibles para las plantas.

b.- La esterilización, proveniente de la extracción selectiva de nutrientes que se realiza al suelo, por manejo inapropiado de los cultivos, y por el tipo de uso que se le da al mismo. La implantación de cultivos de la misma especie en el mismo lugar, origina carencias nutritivas en el suelo que en el largo plazo disminuyen considerablemente su vida útil.

La esterilización y erosión actuando conjuntamente propician los procesos de desertificación, del cual el Paraguay no está exento.

c.- La destrucción de la microvida del suelo.

Es normal que se le atribuya al suelo limitaciones a la producción, sobre todo después de un período prolongado de uso. La expresión "ndo me'evéima la che yvy", es un síntoma de que el campesino considera normal el agotamiento de su tierra.

También sabe que el barbecho logra darle cierto respiro y recuperación a su suelo; sin embargo, nunca hemos escuchado que alguno de ellos dedicara algún tiempo a entregar a la tierra algo a cambio de lo que él tomó de ella. El "no me dá más mi tierra", está demostrando que el campesino considera que la tierra es la deudora del hombre a la vez que él no se siente obligado a "trabajar" para entregarle fertilidad.

La vida del suelo, profusamente desarrollada en el sustrato del bosque tropical, es eliminada por el manejo inadecuado de la tierra y los cultivos, disminuyendo por ello, las posibilidades de recuperación de la fertilidad.

Observese en la FIGURA 2, las curvas de rendimientos de una especie cultivada en casi todo el territorio, el maíz. Puede notarse como los Departamentos de Paraguarí, Central y Cordillera, presentan una perfomance mucho menor a los de Alto Paraná e Itapúa, debido sobre todo a la escasa fertilidad del suelo agrícola en las zonas aledañas a la capital, las que se vienen cultivando desde hace aproximadamente 400 años, mientras que los otros 2 departamentos, formaron parte de las nuevas colonizaciones y del programa de extensión de la frontera agrícola de la década del '70.

2.3.- DESTRUCCION DEL EQUILIBRIO NATURAL DEL ECOSISTEMA PREDIAL.

Las plagas agrícolas fueron producidas por el ser humano, por condiciones históricas concretas y por consecuencia lógica de su ignorancia del funcionamiento de las leyes naturales. La producción agrícola, inició desde la mitad del siglo, una carrera destinada a aumentar el lucro de las empresas productoras de enfermedades y sus mecanismos de control, encubierta en el eufemismo de "producir más para un mundo hambriento", tomando como arma la llamada "transferencia tecnológica" en la agricultura, que inundó los cultivos de renta y de consumo con productos biocidas y fertilizantes, introduciendo graves desequilibrios y un alto nivel de artificialización en los ecosistemas. El aumento de las aplicaciones de plaguicidas en la agricultura es una realidad insoslayable, que lleva al campesino a un círculo vicioso que se cierra en torno suyo, cual es:

DESEQUILIBRIO——PLAGA——PLAGUICIDAS——DESEQUILIBRIO

La descompensación biológica por la aplicación indiscriminada de plaguicidas en el área rural, afecta a numerosas cadenas alimenticias en detrimento de la producción, generando a la vez:

a.- Contaminación del suelo agrícola.
b.- Contaminación de fuentes de agua, superficiales y profundas.
c.- Contaminación de alimentos.
d.- Intoxicación de las personas.
e.- Reducción de enemigos naturales de los insectos piagas.
f.- Aumento de la resistencia de las plagas a los plaguicidas.
g.- Aumento del número de plagas en la agricultura.
h.- Alteración de la vida microbiana del suelo.
i.- Emergencia de vectores transmisores de enfermedades por destrucción de hábitat y resistencia a plaguicidas.

En la figura 3 puede observarse la resistencia de las especies de insectos considerados plagas en la agricultura respecto de los Agroquímicos utilizados para controlarlos.

En la Figura 4 se nota claramente como el ser humano empezó a perder la batalla contra las plagas a partir del año 1.957, desde que los nuevos plaguicidas introducidos en el mercado dejaron de controlar a las nuevas especies que desarrollaron resistencias.

2.4.- PERDIDA DE VALORES GENETICOS.

La introducción de semillas "mejoradas" en los cultivos de renta, por parte de los organismos oficiales que determinan la política agropecuaria del país, vulnera la posibilidad de autosuficiencia campesina y por lo tanto, contribuye al aumentar la dependencia del agricultor. La manipulación genética, crea mayores mecanismos de dependencia, en la medida en que se realiza fuera de las condiciones naturales de la chacra campesina y en atención a patrones económicos de utilización del producto. Por ejemplo, en el rubro del algodón, las manipulaciones que se realizan en las semillas, privilegian la obtención de un tipo de fibra que resista al desmote realizado en la industria textil, la más de las veces en atención de los requerimientos internacionales. Por ello, toda las operaciones de investigación en torno al "mejoramiento genético" se realizan para beneficiar al sector agroindustrial, exportador o acopiador multinacional, sin que se consideren los impactos del emprendimiento en los ecosistemas campesinos.

La dependencia de germoplasma ha alcanzado a prácticamente todos los productos hortícolas que se cultivan en el país. Cualquier producto de huerta que consumimos, es producido con semillas que provienen preferentemente de los Estados Unidos, Japón, Argentina o Brasil.

De los rubros característicos de la chacra campesina, solo se libran el maíz, los porotos, la batata, la mandioca y el zapallo, cuyas semillas en su mayoría son producidos localmente por cada agricultor. En todos los demás rubros, y en los de renta en especial, la dependencia del mercado es total. La utilización de germoplasma importado o genéticamente manipulado, acrecienta la dependencia del agricultor, al mismo tiempo que vulnera la calidad de su ecosistema, ya que prácticamente todo germoplasma importado, viene encadenado a un paquete fitosanitario predeterminado.

La alteración de las condiciones agroecológicas que se produce en la chacra campesina, se dá en la concurrencia de muchos de los factores aludidos que interdependen entre sí, acrecentando el debilitamiento y la estabilidad de los elementos de la naturaleza que entran en el proceso productivo.

La disminución de la calidad del soporte físico, incide directamente en su economía a través de:

a.- El encarecimiento de los costos de producción de los productos de renta. Cada año debe destinar más dinero a la compra de insumos externos.

b.- La disminución de la productividad de su tierra, lo que le obliga aumentar paulatinamente el área de siembra de rubros de renta y con ello, el aumento de costos aludido.

c.- El aumento de la vulnerabilidad campesina debido a la mayor dependencia de los factores climáticos . El aumento del área de siembra obliga a la contratación de personal -más allá de la disponibilidad de mano de obra familiar- para tareas como carpidas, corpidas, aradas, cultivos y recolección, ya que los manejos culturales se deben realizar en ciclos precisos. Ej: la recolección antes de las lluvias o entre ellas, etc.

d.- El aumento de los riesgos en la salud de la familia, por mayor tiempo de exposición a productos químicos.

e.- El aumento de la dependencia de un factor importante para la producción campesina, cual es el capital, para hacer frente a los compromisos con la fuerza de trabajo contratada, amén de lo necesario para el consumo familiar.

f.- Disminución del "tiempo de retención" de su producto de renta, por falta de infraestructura de acopio, por su nivel de endeudamiento o por inexistencia de instancias y canales de articulación al mercado.

IV.- PERSPECTIVAS ECOLOGICAS PARA EL DESARROLLO RURAL.

No podríamos hacer ninguna propuesta ecológica para el sector rural sin cuestionar los parámetros que llevaron a la actual situación de deterioro de dicho sector, tanto en su condición económica, social, cultural y política como en lo personal.

Cabe señalar que cuando hablamos de desarrollo rural nos estamos refiriendo concretamente al desarrollo de un sector mayoritario que habita en el interior del país, concretamente al campesinado. No nos interesa definir aquí, cual es el tipo de desarrollo que convendría al sector empresarial que depende de la producción agropecuaria, ya que su modo de vida no tiene ninguna relación con la naturaleza, a la cual generalmente explota en el peor de los sentidos. Sin embargo, el modo de vida campesino tiene una vinculación directa con los factores de la naturaleza, de los cuales depende. Nos interesa en ese sentido, la recuperación de la calidad de vida EN RELACION CON EL ENTORNO, que se da en el mundo campesino.

El deterioro de las condiciones de vida del campesino, es una extensión de todo el sistema económico-político vigente, resultado finalmente de la implementación de un modelo que cifra su crecimiento en la explotación desenfrenada de recursos naturales y de los recursos humanos, insostenible en el largo plazo y creador de desigualdades sociales extremas a nivel mundial.

La implementación de un paradigma cifrado en premisas puramente económicas de crecimiento no ha respetado fronteras culturales, lo que significó la desagregación, la pérdida de identidad, desculturación, alienación y finalmente la identificación de numerosas culturas con aquellas que la sojuzgaron. Este constituye uno de los factores que mayormente inciden para el cambio de actitud y la implementación de nuevos paradigmas.

La pobreza, síntoma más cruel del modelo de desarrollo actual, se convierte en muchas regiones, en causal directa de nuevas degradaciones ecológicas, y en el deterioro de las condiciones de supervivencia.

La concepción de que la única manera de desarrollo posible para el ser humano se logra a través de diferentes tipos de explotación de los recursos de la naturaleza, está en la base del problema y es ese concepto fundamental que cuestionamos.

La separación del ser humano de la naturaleza y su autoconsideración como especie superior, como especie dominadora del mundo, le hizo atribuíble de poderes que le llevó a la explotación minera de la naturaleza y con ello a la hipoteca de recursos esenciales para las futuras generaciones.

El corto plazo, la utilización de recursos no renovables, la desaparición de valores ecológicos y económicos por sobreexplotación, son parte de la insensatez humana, que está llevando a la aventura de la vida al límite de su permanencia.

En el Paraguay, la aventura del desarrollo económico, adoptó mecanismos muy precisos de extracción de riquezas naturales, especialmente desde la década del '60, con el desarrollo de las condiciones que permitieron el avance de la agricultura, sobre la que se fundamentó (y se fundamenta aún) todo el crecimiento económico del país.

Las consecuencias de la agricultura extractiva, no nos permite decir que el país se haya desarrollado, por lo que la repetición lineal del mismo esquema productivo, pone en tela de juicio la propia capacidad del sector gubernamental y la inexistencia de una conciencia crítica en el sector dominante, así como la aceptación fatalista de nuestro destino como país productor - exportador de materias primas e importador de pobreza y deuda externa.

1.- COMO VEMOS EL DESARROLLO.

Nos adscribimos a los conceptos contenidos en el Documento "DESARROLLO A ESCALA HUMANA, una opción para el futuro", elaborado por CEPAUR y la Fundación Dag Hammarskjöld, en donde se establece que para partir hacia una nueva concepción del desarrollo, es preciso dejar atrás la racionalidad económica dominante. En ese sentido, la maximización de la productividad, el privilegio del capital sobre el trabajo, la incorporación indiscriminada de las tecnologías de punta, el acceso a una gama creciente de bienes y artefactos y el privilegio del "tener" sobre el "estar bien" son criterios que se rigen por la lógicas lineales y culminan con la consagración de patrones de acumulación, divorciados del desarrollo de las personas.

"El Desarrollo a Escala Humana no excluye metas convencionales como crecimiento económico para que todas las personas puedan tener un acceso digno a bienes y servicios" (Manfred Max-Neef y otros, 1.986, p.51)

La diferencia fundamental con el modelo dominante radica en "concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo" . " Integrar la realización armónica de necesidades humanas en el proceso de desarrollo significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear los fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda la persona." (Max-Neef, 1.986, p. 51).

La autodependencia se concibe en este paradigma como el eje del desarrollo. "Entendida como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades, la AUTODEPENDENCIA constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado." (Max-Neef, p. 57).

El desarrollo autodependiente revierte la tendencia a homogeneizar e instrumentalizar a los sectores y actores sociales en nombre de la eficiencia y de la acumulación. A partir de ello, se renuncia también a convertir a los países en instrumentos de otros países.

Estratégicamente "significa que LO QUE PUEDE PRODUCIRSE (o lo que puede solucionarse) a niveles locales ES LO QUE DEBE PRODUCIRSE (o lo que debe solucionarse) a niveles locales. El mismo principio se aplica niveles regionales y nacionales."(Max-Neef, p. 63).

El concepto de Desarrollo a Escala Humana, aplicado al sector campesino, permitiría una mayor satisfacción del sistema total de necesidades humanas. Con la disminución de la dependencia económica de los centros de decisión, se podría proteger mejor la subsistencia, disminuyendo el impacto de los procesos recesivos o depresivos provenientes del centro. Al propiciar la participación y la creatividad de los individuos, estimula y refuerza la identidad cultural a través del aumento de la autoconfianza. Asimismo, las comunidades podrían lograr un mejor conocimiento de su entorno natural y una mejor selección de las tecnologías que serían apropiadas al proceso productivo.

La búsqueda de la autodependencia no constituye un objetivo final al que se pretendería llegar, sino el ámbito de seguridad mínima que las comunidades rurales deberían obtener para la implementación de un sistema de INTERDEPENDENCIA con el resto de la sociedad. En ese sentido, en ningún momento pretendemos que la sociedad rural se cierre en sí misma sino como un proceso para la búsqueda de formas más convenientes de inserción en el sistema macrosocial.

2.- CONDICIONES PARA EL DESARROLLO RURAL.

Si bien entendemos que el Desarrollo Rural podría darse en la implementación simultánea de mecanismos coordinación y concertación de políticas globales, locales y regionales, queremos desmenuzar las interacciones múltiples y dinámicas que deberían operarse en el nivel de lo micro del entorno campesino.

Aunque consideremos que los factores macro y micro están indisolublemente ligados y que la escala nacional y global en la sociedad, determinan los avances y constreñimientos de la sociedad rural actual, la construcción de una nueva relación entre el campesino y su entorno inmediato, aportaría no solo los elementos para transitar un nuevo camino, sino también podría convertirse en instrumento de presión para la adopción de un nuevo enfoque del desarrollo por parte de la sociedad envolvente.

2.1.- La primera CONDICIONANTE para una propuesta de Desarrollo Rural es la DISPONIBILIDAD DE LA TIERRA por el campesino.

La TIERRA y la FUERZA DE TRABAJO, constituyen los factores que garantizan al campesino cierta autonomía en las condiciones actuales de relaciones asimétricas. La propiedad de la tierra se constituye en el elemento condicionante principal en ésta o cualquier otra forma de desarrollo que pretenda implementarse en el país. La concentración de la tierra en pocas manos de empresarios, capitalistas, inmobiliarias, terratenientes y latifundistas, se presenta como el desafío político más importante para los próximos años. "Si bien el problema tiene una dimensión técnica, es básicamente un problema político. La agudización de esta situación de falta de tierra compromete seriamente durante los próximos 10 años, la suerte del campesinado " (Palau, Tomás, 1.990, p. 28).

La problemática de la tierra en el Paraguay tiene sus raíces profundas en el modelo agroexportador implementado, en la concentración de la tierra y en el concepto erróneo que se tiene de lo que es una tierra "racionalmente explotada". Sólo a modo de ejemplificación del agravamiento del problema tenemos que decir que la política de explotación de los bosques y tierras del país, más allá de su capacidad de regeneración, termina por agotar la fertilidad original del suelo, en un plazo no mayor de 6 años y a veces en menos tiempo. Ello genera como consecuencia, la búsqueda de nuevas

tierras para la aplicación de los mismos principios productivos que originaron su agotamiento. Este método, a la vez que expulsa al agricultor de su tierra, genera en el tiempo, una presión mayor hacia los ecosistemas naturales, como es el bosque tropical, cuyo sustrato es la tierra fértil, que volverá a quedar estéril cuando se la explote de nuevo. El método recursivo del error sobre el error, es la causa de la disminución general de la productividad agrícola del país y del agotamiento de la mayor parte de los valores naturales asociados a la tierra.

2.2.- EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, hasta el momento una disquisición académica sólo aplicable a sociedades que valoran mucho más el componente de investigación científica para el mejor aprovechamiento de sus recursos, permitiría un conocimiento de las potencialidades de los diversos ecosistemas que componen el territorio del país. El Ordenamiento Territorial asociado a una política de redistribución de tierras, si bien compete a decisiones tomadas en un nivel macro-político, permitiría orientar los nuevos asentamientos rurales, según capacidades de producción y estabilidad de los ecosistemas, obtenidos a partir de mediciones físicas, matemáticas, biológicas, climáticas y ecológicas.

Aunque parezca aún difícil que pueda implementarse un Ordenamiento Territorial antes de la desaparición de los bosques y el agotamiento del suelo, se están realizando esfuerzos oficiales al respecto.

3.- LA PROPUESTA DE LA AGRICULTURA ECOLOGICA.

El motivo por el cual nos atrevemos a proponer un desarrollo que parta desde la Agricultura se debe fundamentalmente por el hecho de que la primera relación que se establece entre el campesino y la sociedad, se dá a través de su vivencia con el entorno natural. Es decir, la objetivación de su existencia está relacionada a la objetivación de su trabajo, que se establece con mayor o menor calidad, en la medida en que su relación con la naturaleza sea más o menos positiva. La condición del campesino tiene mucho que ver entonces con el establecimiento de lazos y nexos con su fuente de sustento. Aunque la relación pueda estar viciada por conocimientos impuestos por la Agricultura Moderna, por experiencias negativas del propio campesino o por simple desconocimiento de algunas leyes naturales, la mayor escuela que le produce conocimientos al campesino es la que parte del proceso de producción agrícola.

No nos detendremos por lo tanto, en las propuestas convencionales que proponen la agregación de valores al producto o materia prima del agro, como forma de aumentar el ingreso del campesino, del cual mucho ya se ha hablado. Creo que dichas propuestas, pretenden soluciones que corresponden a etapas posteriores del desarrollo del campesino y que logran muchas veces, inserción más asimétrica en el modelo dominante de economía de mercado.

Como ejemplo podemos decir que puede ser muy auspicioso que un grupo familiar o cooperativa campesina implemente una pequeña hilandería para procesar la materia prima proveniente del cultivo de algodón, para agregarle valor a un producto que, como materia prima tiene un precio muy reducido en el mercado.

Sin embargo, ninguna hilandería podría funcionar si no se asegura la provisión permanente de materia prima a la misma, lo cual tiene que ver con la forma como se utiliza la tierra en el proceso de producción del algodón, y ello tiene que ver con nuestra

propuesta. La agregación de valor, constituye entonces una segunda etapa del proceso; la primera es la creación de las condiciones para que dichos valores sean posibles de obtenerse en el largo plazo. Creemos por lo tanto, que la Agricultura Ecológica que estamos exponiendo, constituye la primera etapa del proceso de desarrollo y la base sobre la que pueden insertarse posteriormente, las demás propuestas de agregación de valores por parte del campesino.

" La Agricultura Ecológica no pertenece a ninguna rama especializada de la Agricultura Moderna; tampoco surge como opción romántica a la agricultura química. Tiene una filosofía propia que apunta a la permanencia y estabilidad de los sistemas agrícolas en el tiempo y en el espacio, a través de la potenciación de la capacidad energética de los mismos.

Si reconocemos que toda la producción vegetal o producción primaria en donde la actividad del campesino toma parte, es posible gracias a la domesticación de la energía solar, la actividad agroecológica se nutre de los conocimientos del funcionamiento de la naturaleza y en la observancia de sus reglas. Esto significa que los métodos cualitativos y cuantitativos utilizados por la ciencia agrícola tradicional, son reiterados por la ciencia agroecológica, desde una logica diferente. La Agricultura Ecológica es por la tanto la ciencia ecológica aplicada a la agricultura." (Alter Vida, 1.989, p. 3).

En ese sentido, UNA DE LAS PREMISAS PARA EL DESARROLLO RURAL ES LA DE OBTENER MAYORES VENTAJAS DE LOS PROCESOS NATURALES Y DE LAS INTERACCIONES BIOLOGICAS DE LA TIERRA DEL CAMPESINO, REDUCIENDO EL USO DE RECURSOS EXTERNOS Y MEJORANDO LA EFICIENCIA DE SUS OPERACIONES.

No se trata entonces, de simplificar las interacciones biológicas de las que depende la producción agrícola, sino de complejizar, intensificar y sustentar los procesos vivientes de un ecosistema, extrayendo de ella lo que se necesita para vivir.

Los límites de producción de la parcela campesina están dados por el potencial de utilización del suelo, del agua, del clima y de la tecnología y conocimientos aplicados al proceso productivo.

3.1. OBJETIVOS DE LA AGRICULTURA ECOLOGICA.

Los objetivos que persigue la Agricultura Ecológica se definen en cuanto a la producción de valores esenciales para que el campesino y su descendencia permanezca y se desarrolle en su tierra y en su cultura de manera indefinida. Por ello en términos generales busca (Altieri, 1.983):

a.- Reducir el exceso de utilización de energía y recursos no renovables. Aumentar con ello, la capacidad de flujo permanente de energía en el ecosistema predial.

b.- Implementar métodos de uso de la tierra que restituyan la estabilidad y la permanencia de la fertilidad en el tiempo.

c.- Aumentar la calidad nutritiva de las especies (animales o vegetales) producidas.

d.- Incentivar la producción de alimentos e insumos adaptados al entorno natural y socio-económico.

e.- Reducir los costos y aumentar la eficiencia y viabilidad económica de las parcelas, incentivando un sistema más diversificado.

Respecto a la relación entre los campesinos entre sí y entre ellos y su trabajo, se trata de promover y propiciar el desarrollo de formas solidarias de trabajo en las comunidades rurales, el apego al trabajo creativo, al crecimiento individual y social de los involucrados, y al desarrollo de un espíritu investigativo y crítico que les permita ir constituyéndose en gestores de su propio desarrollo y defensores de sus valores naturales y culturales.

3.2. LAS ACCIONES QUE PROPUGNA LA AGRICULTURA ECOLOGICA.

Sin duda las acciones que deben empezar a realizarse para el logro de los objetivos de la Agricultura Ecológica, se inician en gran parte en el reconocimiento al valor que tienen las experiencias que los campesinos tienen en su vida cotidiana, así como de la relación con su entorno, para estudiar a partir de ello, las posibilidades reales que tiene el mismo para la introducción de nuevas técnicas, lo que constituye muchas veces un problema, pues en su fase inicial puede aparecer contradictorio a las prácticas y conocimientos tradicionales, acarreando resistencias culturales. Las acciones son:

a) NUTRICION DEL SUELO. En primer lugar considero que el punto de partida para la recuperación de la economía campesina pasa por un MANEJO ADECUADO DEL SUELO. El Manejo comporta una serie de acciones que se podrán ir integrando en la medida en que el campesino objetivice mínimamente algunas realizaciones positivas.

La primera acción, a mi juicio fundamental es la incorporación de materia orgánica al suelo destinado a la agricultura, es decir la alimentación del suelo vía devolución de nutrientes. Este mecanismo constituye el punto de partida del proceso.

La nutrición del suelo desencadena efectos positivos que potencian otros efectos que se encadenan mutuamente. Así, la integración de materia orgánica significa la posibilidad de desarrollo de la vida microbiana del suelo, el control de la erosión hídrica y eólica, la protección contra los rayos solares, la absorción de mayor cantidad de agua que serán "ofrecidas" a las plantas, el control de malezas, entre otras ventajas. En suma, el aporte de materia orgánica a la chacra es la premisa para partir hacia una mejora paulatina de las condiciones ambientales del ecosistema campesino.

Para nutrir al suelo por incorporación de materia orgánica se puede proceder simplemente a evitar la quema de los restos de las cosechas, el abandono de rastrojos en la chacra, la integración de cualquier producto orgánico, así como el cultivo expreso de especies vegetales con la intención exclusiva de utilizarlas como abono verde, aunque este último método sea el más difícil de ser adoptado, por razones culturales.

EL ABANDONO DE LA QUEMA de cualquier materia vegetal, es una necesidad para el desarrollo rural, en la medida en que es la fuente más importante de NUTRICION PARA LA RECUPERACION DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS. En ese sentido, la ERRADICACION del sistema de habilitación de tierras por tumba y quema del bosque es UNA NECESIDAD IMPERIOSA para el desarrollo rural.

b) CONTROL DE EROSION.

De particular importancia para evitar la "fuga de capital" o sea, el arrastre de la capa fértil de la chacra es la prevención de las posibles adversidades climáticas, causantes de la erosión. Para ello, a más de mantener permanentemente cubierto el suelo agrícola, conviene implementar medidas de corrección de laderas o pendientes, el cultivo de especies vegetales que amortiguen el impacto de las aguas y la protección de los vientos dominantes a través de barreras naturales.

Si bien el suelo es un recurso renovable, dependiendo del tipo de clima, la formación de 1 centímetro de suelo puede demorar alrededor de 100 años. El control de la erosión puede hacerse no solo realizando nuevas actividades sino también dejando de realizar prácticas tradicionales que corresponden a otras épocas del desarrollo de la agricultura. Es así que el laboreo excesivo del suelo, a través de la arada y la carpida, permiten la exposición del mismo a las inclemencias del tiempo aumentando la vulnerabilidad de la parcela. En ese sentido, la LABRANZA MINIMA constituye otra posibilidad de mejoramiento de las condiciones ecológicas del suelo agrícola.

El Manejo apropiado del suelo no significa precisamente aumento de trabajo como habitualmente se cree. En el mediano y largo plazo, disminuye considerablemente una serie de actividades en la chacra, en la medida en que con el manejo apropiado se trabaja a favor de la naturaleza y no contra ella.

c) CULTIVOS ASOCIADOS, INTERCALADOS O EN ROTACION.

La propuesta agroecológica insiste en el abandono paulatino del sistema de monocultivo y la implementación de diversos tipos de asociaciones, en el uso intensivo y múltiple del suelo agrícola y en la complementariedad de especies vegetales. Los distintos tipos de asociaciones que la ciencia agrícola está desarrollando y que está también en el conocimiento de miles de agricultores e indígenas de nuestro país, permite no solo el aumento de la biodiversidad que facilita el autocontrol de insectos plagas, sino también el restablecimiento de la fertilidad del suelo, el aumento de producción de biomasa y la proliferación de especies benéficas, tanto vegetales como de microorganismos, para el ecosistema agrícola.

La "receta" si se quiere, consiste en la disminución en el mediano plazo, del área de siembra de rubros de renta que actualmente se realizan en el sistema de monocultivo, con la incorporación de otras variedades de consumo campesino en nivel creciente, investigando todas las formas posibles de policultivo.

Con ello no estamos proponiendo la disminución de la producción sino por el contrario, su aumento. Para aclarar, conviene saber que cuando se tumba, quema y habilita un nuevo rozado, la producción por hectárea de un rubro conocido como el algodón se sitúa entre 3.000 a 4.000 kilogramos por hectárea. El manejo inapropiado del suelo lleva a una rápida pérdida de fertilidad del suelo al punto de que a los 5 o 6 años, apenas se pueden lograr con suerte cerca de 1.000 kilográmos por hectárea. Ello lleva irremediablemente al aumento del área de siembra para el año siguiente.

LO QUE SE PROPONE ES LA REPRODUCCION EN LA CHACRA DE LAS CONDICIONES ECOLOGICAS DEL BOSQUE, de suerte a mantener indefinidamente la fertilidad del suelo destinado a la agricultura. Con ello se podría lograr en el largo plazo,

producciones estables o crecientes sin forzar a la tierra a que nos entregue más de lo que puede darnos, siempre que le entreguemos algo a cambio. El mantenimiento de la fertilidad no se dará por azar sino en la conjunción de varios factores y en donde el deseo de la investigación en la propia chacra, acompañado de buenas dosis de raciocinio, autocrítica y pérdida del miedo al error, pueden orientar inteligentemente la acción de los campesinos hacia su desarrollo predial, punto de partida del desarrollo comunitario.

El cultivo de otras especies vegetales, mezclando rubros de renta con los de consumo, posee el valor de mejorar las condiciones ambientales de la chacra a través del aumento de la biodiversidad, que en los ecosistemas tropicales son los más estables.

Por otra parte, el aumento del cultivo de especies vegetales para el consumo de la familia campesina tiene un valor estratégico muy alto, no solo por la posibilidad de mejorar la alimentación familiar, sino porque disminuye sus necesidades y aumenta la capacidad de retención de los rubros de renta del campesino, en la medida en que dependerá menos del crédito y de los intermediarios, potenciando su capacidad negociadora frente a los industriales o acopiadores.

Dependiendo del mejoramiento de otras condiciones subjetivas del campesino, se pueden apelar a variadas fórmulas de mejoramiento de la producción agrícola, sea con la introducción de los sistemas agroforestales y los cultivos en hileras, como con el cultivo de especies de invierno productoras de biomasa o fijadoras del nitrógeno atmosférico, que integradas al suelo, meses antes de su preparación, tienen facultades de mejorar paulatina y aceleradamente las condiciones de fertilidad del mismo.

Otras prácticas asociadas a las anteriores, algunas de las cuales ya son desarrolladas por los propios campesinos, deberían de ser potenciadas, tales como la PRODUCCION LOCAL DE SEMILLAS de todas las especies vegetales que sean cultivadas en la parcela. La conservación del germoplasma y su mejoramiento por parte del campesino, es una condición para el mantenimiento de la cultura local, amén que disminuye costos, riesgos de infestación de plagas y disminuye la dependencia.

De la misma forma, el aumento de la diversidad vegetal y animal a través del cultivo de especies forestales, el control de la deforestación, la protección de cuencas, la utilización de tecnologías apropiadas para la conservación de granos o agregación de valor a sus materias primas, son acciones que el campesino podría implementar en la medida en que se vayan objetivando los resultados provenientes de los mínimos cambios adoptados.

La posibilidad de implementación de propuestas agroecológicas depende en gran parte del inicio del proceso y en la verificación y observación de los resultados obtenidos. El poder desenrrollar el hilo del ovillo de la desesperanza campesina, se cifra entonces en lograr en un primer momento un MINIMO RESULTADO POSITIVO, para a partir de allí recuperar la confianza en sí mismo, en sus conocimientos y sus potencialidades. Las demás acciones agroecológicas, en la medida en que se implementen, tienen un poder de potenciación al hacer que se multipliquen los resultados positivos en la parcela.

Creemos que la potenciación de los valores ecológicos de la chacra, permitiría al campesino y su familia, una mejor posibilidad de relacionamiento con la sociedad envolvente, y con mucha más razón si el mismo acude a la mesa de negociaciones, con la propiedad de su producto y con la seguridad que le brinda su conocimiento.

3.3. LAS ESTRATEGIAS del campesino estarían ligados al mejoramiento de su situación ecológica y económica, que se desprenden de un manejo correcto de su ecosistema y se pueden enumerar en los siguientes:

A.- DISMINUCION DE LA VULNERABILIDAD CLIMATICA Y BIOLOGICA DE LA CHACRA.

B.- DISMINUCION DE LA DEPENDENCIA Y CON ELLO DE LA VULNERABILI DAD ECONOMICA.

C.- AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SUELO Y MANTENIMIENTO DE SU FERTILIDAD.

D.- AUMENTO DE LA PRODUCCIONES DE BIENES DE SUBSISTENCIA Y DISMINUCION DEL CONSUMO DE PRODUCTOS INNECESARIOS y ALIENANTES.
E.- APROPIACION DE SU PRODUCCION Y AUMENTO DE SU CAPACIDAD DE RETENCION.

F.- DESARROLLO DE INSTANCIAS ASOCIATIVAS DE COMERCIALIZACION Y AUMENTO DE SU CAPACIDAD DE NEGOCIACION.

G.- AMPLIACION DE LOS AMBITOS DEL MERCADO (Local, Regional, Nacional Internacional).

Resulta muy chocante pretender introducir todos los conceptos y acciones aquí explicitados en el medio de la problemática rural y en la mentalidad campesina, que tiene su propia dinámica, sus propios tiempos y que por lo general está muy lejos de hacerse eco de las recomendaciones que aterrizan de la sociedad envolvente.

Es preciso en primer lugar convencernos de nuestras limitaciones para encarar con seriedad y responsabilidad la puesta en marcha de lo que anunciamos en teoría.

V.- PROPUESTA METODOLOGICA DE ACCION

Una PROPUESTA METODOLOGICA DE ACCION, hace imperiosa la asunción de que tanto la calidad de vida del campesino, como su condición humana actual, no permite la implementación inmediata de una propuesta acabada de desarrollo que parta de la sociedad envolvente. El sector campesino debe estar involucrado en la construcción de la propuesta desde el inicio y en su desarrollo.

Por otra parte el cambio de premisas y más aún de las acciones para mejorar o transitar a una agricultura que se oriente al desarrollo rural, pasa por aceptar que debemos implementar previamente una AGRICULTURA REGENERATIVA o si se quiere una AGRICULTURA DE TRANSICION.

El camino crítico para la Agricultura de Transición se inicia en la PROPUESTA METODOLOGICA y continúa con el logro de OBJETIVOS MINIMOS en la chacra campesina. Si se trasciende ese nivel creo que los próximos pasos serán muchos más

espinosos, pues ya en ese punto, el desarrollo del campesino empieza a afectar más de cerca a los intereses creados de sectores de la sociedad envolvente.

La propuesta metodológica de acción que creo necesitamos, parte de poner en tela de juicio y por lo tanto en la mesa de la relativización, todos los conocimientos y definiciones que tiene la sociedad urbana e industrial, de la sociedad campesina, de sus necesidades, de sus problemas, y también de las soluciones que hemos determinado para ella.

No significa renunciar a los conocimientos absolutos que nos fueron "introducidos" por la currícula primaria, secundaria, universitaria y de Maestrías o Doctorados. Implica reordenar todo lo "acumulado" y compartimentado, en una lógica distinta y orientada a un compromiso real y no solamente discursivo.

Implica por lo tanto, reconocer cuanto de lo que aprendimos es innecesario, inútil y por ello descartable y cuales conocimientos nos pueden servir como punto de partida para iniciar el proceso creativo de repensar en las propuestas y en su forma de implementarla.

Una primera pregunta que deberíamos hacernos es:

NOS INTERESA REALMENTE CAMBIAR LA SITUACION CAMPESINA ACTUAL? , PORQUE ?.

La segunda pregunta, no menos incómoda que se desprende de la primera: QUE IMPLICA EN TERMINOS REALES EL DESARROLLO RURAL Y COMO NOS VEMOS NOSOTROS INMERSOS EN DICHO CAMBIO ?

Una tercera pregunta sería: SI EL DESARROLLO RURAL IMPLICARA UN CAMBIO EN NUESTRA CONCEPCION DE DESARROLLO Y EN NUESTRO MODO DE VIDA, ESTARIAMOS DISPUESTOS A CAMBIARLO ?.

Una cuarta pregunta que creo fundamental asumir y que tiene que ver con la implementación de la propuesta es: SOMOS CAPACES DE ADMITIR QUE NUESTROS CONOCIMIENTOS ACADEMICOS SON MUY LIMITADOS Y QUE DEBEMOS APRENDER BASTANTE AUN DE AQUELLOS A QUIENES QUEREMOS DESARROLLAR ?.

Varias de las preguntas expuestas forman parte de mis propios miedos y de mucha gente.

Todas las políticas agrícolas, los programas de desarrollo rural, los planes de desarrollo integral del campesino, que han sido planificados y desarrollados hasta el momento han adolecido justamente de un ingrediente principal, cual es, la INTEGRACION DEL QUE DEBE SER DESARROLLADO en la propuesta de desarrollo. Vale decir, la soberbia de los que detentan el poder, conjuntamente con aquellos que detentan la"inteligencia", ha servido hasta el momento solo para sobrevolar el área rural, sacar datos, compararlos con los fríos análisis internacionales de desarrollo, y finalmente proponer desde las alturas un "MODELO ACABADO DE DESARROLLO". (la mayúscula está puesta exprofeso para que se vuelva a leer la frase en su doble connotación).

Los modelos propuestos hasta el momento, han utilizado al campesino, en dos sentidos peyorativos, como objetos y como instrumentos del desarrollo.

La integración del campesino que proponemos, en la definición de su desarrollo,

implica su consideración como SUJETO, tal como quisieramos cada uno de nosotros ser considerado por los QUE VIENEN A DESARROLLARNOS . De lograrse esta integración, se allanaría muchos inconvenientes que normalmente se presentan en el devenir de cualquier propuesta.

La integración supone asimismo, la búsqueda de los mecanismos de otra integración, la de la sociedad envolvente en la sociedad rural.

La doble integración nos obliga a recorrer un camino hasta ahora muy poco transitado cual es: el desarrollo de un proceso de COMUNICACION bi-direccional (de ida y vuelta) con los agricultores y campesinos sujetos del desarrollo.

Esta COMUNICACION se propone como el camino alternativo a lo que se sigue dando en nuestra sociedad, cual es, la EXTENSION, que consiste esta última en extender la sociedad urbana a la sociedad rural. La extensión fué el arma mortífera de la desculturación campesina de nuestro país y el cambio a un proceso distinto de comunicación es otro de los desafíos de nuestra propuesta.

Desarrollar la comunicación bi-direccional, dialógica y equilibrada con el campesino implica una resignificación de nuestra relación con ellos. El proceso de comunicación empieza con cualquiera de nuestros actos en el sector rural y es preciso por lo tanto, estar atentos para identificar el pulso del desarrollo de esta relación. El establecimiento de una BUENA COMUNICACION es el camino para entrar en una posterior etapa de INTEGRACION. Esta etapa, nos conduce a la posibilidad de la PARTICIPACION campesina en la definición de las propuestas para su desarrollo.

Otro aspecto de fundamental importancia en la definición de prioridades del sector rural, es la necesidad de ubicarnos en el nivel específico de los problemas del campesino. Eso significa que ninguna de nuestras acciones puede descuidar el momento exacto en que se encuentran las necesidades de la familia campesina o de su organización. Con ello quiero enfatizar que las propuestas se deben ubicar en el contexto de las necesidades realmente existentes, dejando de lado, aunque sea de momento, los fines y objetivos que pueda pretender nuestra propuesta.

Si deseamos un desarrollo, cualquiera sea éste, se supone que partimos de una condición de "sub-desarrollo", por lo tanto, reconocemos que no se pueden dar saltos, sino partir de lo existente yendo por etapas.

La relevancia de esta condición, se deriva de numerosas experiencias nacionales, que, partiendo de lo que se quería llegar, pretendieron que el campesino visualice, desde su condición humana y física actual, las "clarísimas" ventajas de las propuestas técnico-políticas de nacionales y extranjeros. Los resultados de las experiencias citadas, crearon en algunos lugares resistencias culturales muy importantes y una especie de "vacunación masiva" contra ciertas recetas desarrollistas de la sociedad envolvente.

La Comunicación que explicamos, lo entendemos inmersa dentro de una propuesta educativa que creemos se debe ajustar a la realidad campesina, integrando al sujeto en el proceso de producción de conocimiento. La INTEGRACION del sujeto, es una fórmula recurrente que aparecen en varias etapas del proceso.

En los términos que definimos, no existe un conocimiento mejor que otro y por lo tanto, no se trata de sobrevalorar el trabajo intelectual que parte de nuestra sociedad y se inserta en el campo, sino de construir un nuevo conocimiento a partir de los aportes y vivencias que cada sector pueda ofrecer. Entonces, el campesino aporta sus conocimientos, ancestrales, introducidos, producidos por y en su vivencia personal y nosotros los conocimientos científicos, la sistematización y nuestras propias vivencias y subje-

tividades. En este punto de partida, la experiencia campesina que puede ser nutrida con la de la sociedad envolvente es un proceso de reflexión conjunto y sin dirigismo de ningún tipo. Este ejercicio teórico es la segunda parte del proceso educativo y permite abstraer la realidad y la experiencia, introduciendo otros aspectos de la misma que no aparecen en escena pero que están vinculados directa o indirectamente a la realidad. El ejercicio logra "descubrir" los nuevos aspectos o determinantes de la realidad y con ello, permite ascender algunos peldaños en el camino de producción conjunta de conocimientos. Esta metodología se basa entonces, en descubrimientos a través de múltiples relaciones. En ese sentido, constituye una metodología ancestralmente distinta de aquella con la que fuimos "educados", cuya característica está dada por la parcialización del conocimiento, la especialización del mismo y finalmente la esclerotización del pensamiento. El paso siguiente en la Metodología Educativa señalada, tiene que ver con el interés del propio campesino de VOLVER A SU PRACTICA con un conocimiento enriquecido, y a través de la revolución del conocimiento producido, introducir los cambios pertinentes en su actividad cotidiana.

Esta metodología educativa así desarrollada, se conoce en nuestros países con el nombre de EDUCACION POPULAR. De nuevo, la INTEGRACION de elementos de los conocimientos aparece como un factor de evolución de los mismos.

La valoración de los conocimientos campesinos es una CONDICION en la Metodología Educativa propuesta. No tiene mucha importancia que dichos conocimientos estén viciados, errados o contaminados. Los nuestros también lo están y por ello, es necesario integrarlos a un sistema mayor de relacionamiento y multidependencia. Lo importante es que el campesino se dé cuenta de que él está participando en la elaboración, por mínima que sea, de una teoría que se refiere a su práctica. Ese potencial transformador que implica la autoconstrucción del conocimiento, produce posteriormente efectos sinérgicos (2) trascendentales en el proceso de desarrollo del individuo.

Este HILVANADO O SUTURACION de conocimientos dispersos, es necesario para volver a recuperar un conocimiento que es fundamental en el mundo campesino, cual es, el conocimiento de las leyes que regulan los procesos naturales del cual depende la familia campesina. En ese momento la EDUCACION POPULAR se convierte en EDUCACION AMBIENTAL.

Creo sinceramente que la Educación Ambiental con el sector campesino, restituye al conocimiento los valores perdidos en el proceso de mestizaje, y que aún están presentes en la mayoría de las comunidades indígenas de nuestro país.

En ese sentido, la Educación Popular o Ambiental con campesinos, se caracteriza por ser parte de un proceso de valoración CULTURAL. Por todo lo señalado, un déficit tenemos que reconocer en nuestra relación con el mundo campesino. El mismo se refiere al manejo patrimonial que han hecho los técnicos, economistas, políticos y sociólogos, de la problemática rural. Es necesario a mi juicio, que todo lo producido y observado se nutra con los enfoques antropológicos y ecológicos. Ambas disciplinas, quizá aporten nuevos elementos que complejicen la problemática rural, que creo es lo que hace falta para entenderla.

El gran salto que se espera lograr en el desarrollo rural, se inicia en un primer peldaño, que es el momento en que el campesino, integrado al proceso educativo señalado, pone en crisis, primero teóricamente, el conocimiento que guió a su práctica a lo largo de muchos años y en segundo momento, en la modificación de su práctica agrícola y con ello, la sustitución de una agricultura por otra, más ecológica.

La determinación de cambiar su práctica por otra nueva o de recomponerla, permitirá abonar y cultivar las nuevas teorías que podrán desarrollarse en el proceso educativo. Por ello, señalabamos la importancia del logro mínimo, en el sentido de que la nueva práctica realizada tiene que dar mejor resultado que las anteriores. este LOGRO MINIMO, tiene la capacidad de disparar el proceso, pues no solo se ha logrado la inserción del campesino en el proceso de producción de conocimiento sino también se ha obtenido un resultado satisfactorio con dicho conocimiento aplicado a su práctica.

Por otra parte, el acompañamiento a su práctica, de suerte a despertar más curiosidades y potencialidades que empiezan a aflorar en la mentalidad campesina, es otra etapa del proceso de comunicación rural.

En el fondo, se trata también de despertar el interés para que sea el campesino quien a partir de sus conocimientos y decisiones, se pre-ocupe de su parcela y su producción y que tenga la capacidad de pensar sobre lo que está realizando y sus resultados, sean positivos o adversos. En ese sentido, se promueve entonces el desarrollo de la investigación participativa, de suerte que sea el propio campesino quien recupere el poder sobre sus recursos, sean materiales como intelectuales.

Es importante citar de nuevo la relevancia que tiene el respetar los tiempos, ritmos y miedos del sector campesino, sin forzar en ningún momento, la adecuación a los tiempos y ritmos de la sociedad envolvente.

La sedimentación de las nuevas ideas y valores descubiertos en el proceso de comunicación y/o investigación, tienen un potencial sinérgico en la medida en que se las deje fluir libremente, de acuerdo a las necesidades y disponibilidades del mundo campesino.

Para llevar adelante la METODOLOGIA DE ACCION propuesta, puedo asegurar que se requiere de una nueva ACTITUD respecto al campesinado y sus problemas. Esta nueva actitud, nos puede acercar al conocimiento del mundo rural, no para transformarlo en un proyecto, programa o plan de desarrollo, sino para profundizar el compromiso y la responsabilidad que decimos tener. Sin embargo, el cambio de actitud es ya un compromiso y responsabilidad, pero con nosotros mismos.

La propuesta Metodológica de la Educación Popular debería contemplar necesariamente la utilización de medios, herramientas y técnicas que están siendo usados en numerosos programas con bastante éxito. El problema en ese sentido, se establece en la articulación entre lo micro y lo macro. La dificultad de transponer una experiencia exitosa de lo micro a lo macro, tiene que ver con la ausencia de valores humanos que estén capacitados y dispuestos de emprender la titánica tarea. Este es un problema general para todos nuestros países y es la lógica consecuencia de la educación que nos ha "deformado". Por ello, para la proyección de la propuesta a nivel más global se impone la ejecución de una reforma educativa y con ella la implementación de una re-educación.

La RE-EDUCACION de la sociedad en su conjunto, considero necesaria en el mediano plazo, que internalice la existencia de expectativas de vida diferenciadas en el territorio, que permita el desarrollo de comunidades y culturas distintas, a múltiples escalas, regionales, locales y nacionales, que no comprometa el desarrollo de una región o ciudad, en la hipoteca de los recursos de otras.

Una nueva educación que respete las diferencias culturales y los distintos valores que de ellas partan. Que respete la complejidad y no obligue a la simplificación y a la

especialización a ultranza y que al mismo tiempo, sea liberadora en el sentido primigenio de lo que fué la Educación: "Acción de desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales".(Larousse, 1.989).

VI.- INCONVENIENTES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA PROPUESTA.

Como se habrá podido observar, la mayor parte de la propuesta se refiere a la posibilidad de implementarla a partir del contacto con los campesinos, vale decir DESDE la propia cultura campesina. Ello no es gratuito. Se debe principalmente a que creo que es el camino más indicado, o el camino que de cualquier manera se tendrá que implementar si se desea un desarrollo de y para el sector.

La potencialidad de la propuesta pasa entonces por recuperar la cultura campesina como tal, y trabajar desde ese enfoque, desde lo micro a lo macro. Sin embargo, para que no se desvalorice esta propuesta, creo que existen factores y condiciones extra-prediales o extra-rurales que podrían reformularse para acompañar o promover a que los cambios puedan operarse también desde lo macro a lo micro.

En ese sentido, los cambios estructurales serían factibles de ser analizados como necesarios, aunque no confío en que se pueda lograr, ya que la consolidación de las estructuras de poder, se realizaron en procesos muy largos y veo sumamente difícil, que sectores y bloques hegemónicos que desarrollaron intereses que creen legítimos trabajen para su "autodestrucción", en un sistema como el que vivimos. Aunque se ha convertido en moda el análisis de la necesaria articulación entre lo micro y lo macro, en realidad no se puede hablar de articulación sino de RELACION.

"Entendemos la articulación como la efectiva complementación entre los procesos globales y procesos micro-espaciales de autodependencia, sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad vertical la entendemos acompañada,además, de una complementariedad horizontal entre los diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad sociocultural, de autonomía política y de autodependencia económica". (Max-Neef, p. 89).

Quiero referirme especialmente a un factor (externo-interno) que dificulta nuestra propuesta. Este factor es el arma más mortífera que se ha acuñado para obligar al campesino de nuestros países a entrar en la pendiente descendente del sub-desarrollo, cual es : EL CREDITO.

El CREDITO para el campesino constituye en nuestro país el mecanismo más ágil de sujeción del productor al sistema financiero y especulativo. la cadena de transmisión es muy larga y a veces ya no entendemos en donde está el motor/generador del CREDITO, ya que casi todos los que tenemos un mínimo de ahorro, somos cómplices inconscientes (o conscientes ?) del empobrecimiento general (incluso del nuestro).

El dinero como capital ha sido siempre reconocido como un motor para el desarrollo. Sin embargo, para el campesino, dicho motor no existe. Existe sí el crédito, que es el dinero ADELANTADO. El cambio de los patrones de consumo y la adscripción a un tipo de agricultura más cara que la anterior, hizo que el campesino requiriera de dinero para iniciar su ciclo productivo. Lo que antes dependía de su entorno, sus recursos, de las fuerzas naturales y de los sistemas solidarios y asociativos de su comunidad, fué transformado violentamente por la necesidad del crédito.

En términos concretos significó la disposición de recursos para repartirlo en 6 o 7 meses del período agrícola, para satisfacer las necesidades de la producción y de sustento familiar. En términos culturales significó la transformación del producto de su tierra, de su bien de uso en un bien de cambio. En ese sentido, interpuso una lógica productivista y monetarista a otra lógica basada en el sustento, la autodependencia y la autonomía en la gestión de su ecosistema predial.

La forma como ha operado el crédito en nuestro país, demuestra claramente que sirvió para amarrar al campesino al sistema de producción para la renta y no en atención a la satisfacción de sus necesidades básicas.

La venta de la producción agrícola a los intermediarios, 6 meses antes de cosechar (cuando se tiran las semillas), hipoteca desde el inicio los recursos posibles del campesino. El capital del agricultor es su tierra, la fertilidad de la misma, sus recursos naturales, su fuerza de trabajo y la de su familia, sus herramientas e insumos, sus conocimientos y finalmente SU PRODUCTO. Si todos los componentes anteriores están en sus manos y su producción es necesaria para que la sociedad se desarrolle, cómo es posible que pretendamos que el último eslabón de su riqueza, que es su producto, pueda ser enajenado 6 meses antes de disponerlo, y pensar que a partir de ello puede realmente desarrollarse el campesino de nuestro país.

La autonomía del campesino puede pensarse solo en la posesión total de lo que él produce y para ello es necesario que él mismo inicie su propio proceso de capitalización. La autonomía y autogestión campesina puede ser posible si los productores son capaces de negociar su producción y para ello deben independizarse del sistema nacional o internacional del CREDITO.

La capacidad de negociación del campesino se constituye entonces en un referente de suma importancia para su desarrollo, ya que permitiría una participación más igualitaria en la distribución de la riqueza social del país. Para ello, es preciso reorientar la política agropecuaria suplantando el CREDITO hacia la CAPITALIZACION CAMPESINA.

Por otra parte y para ir finalizando cabe hacer una última reflexión respecto al desarrollo, la que sintomáticamente es evitada por la sociedad envolvente. Se refiere a la Relación Campo-Ciudad.

Lo que caracteriza al área rural es su condición de productor de alimentos y materias primas. Lo que caracteriza a la ciudad es su condición de consumidor (de alimentos y materias primas para el proceso industrial). En la cadena de producción-consumición, los campesinos hacen el papel de productores y nosotros (los urbanos) el de consumidores. Si este proceso ha permitido a lo largo del tiempo nuestro desarrollo y el sub-desarrollo del campo, A QUIENES SE TENDRAN QUE SUB-DESARROLLAR LOS CAMPESINOS PARA LOGRAR SU DESARROLLO ?.

Esta pregunta, nos obliga a mirar nuestra propia responsabilidad y nuestro papel dentro del proceso de desarrollo rural, así como dentro del desarrollo global.

Las capitales y ciudades de nuestros países ocupan la función y el papel de eslabón de una cadena entre la sociedad rural y las metrópolis industrializadas. Como todo eslabón, tiene dos inflexiones, una cóncava y otra convexa. Con la cóncava, "protegemos" a la sociedad rural a quién explotamos y proveemos de lo que precisa para subsistir y seguir explotándola. Con la convexa, nos abrimos a la sociedad industrial que nos "protege" para seguir aprovechándonos indefinidamente, para su empacho y desarrollo, para nuestro "provecho" y subdesarrollo.

Si creemos que el campo debe desarrollarse hacia nuestro modelo y al mismo tiempo reconocemos que en el proceso se deben explotar los recursos que sabemos finitos, con qué recursos se desarrollarán los campesinos.

Luego, pensar en un desarrollo rural sin pensar en una "disminución" de nuestro desarrollo, es hacer una diagnóstico falso para falsas propuestas.

El nivel de consumo y despilfarro que implica nuestro estilo de vida, se dá merced a la privación de la satisfacción de necesidades esenciales del campesino. En ese sentido, mantener un nivel de vida bajo en el campo, es la condición para que los que habitamos las ciudades podamos aprovecharnos de la ganancia de los recursos del campo y el flujo de productos de bajo costo del campo a la ciudad.

Observese someramente como se determinan los salarios en nuestro país y cuales son los componentes del "salario mínimo legal". En factores que no representan costos en el área rural. Sin embargo un aumento del salario (que puede ser legítimo), determina aumento de costos de productos que llegan al campo. Con ello, el aumento del salario obrero se dá en detrimento del campesino. Esta afirmación no significa una acusación a sector obrero. Implica que algo no funciona en nuestro sistema de generación y distribución de riquezas. Permítaseme no poseer las herramientas para seguir el análisis de la situación planteada anteriormente.

El ejemplo quiere ilustrar las necedades que se dicen en torno al cambio del sistema y a los grandes planes de desarrollo que se pretenden implementar en nuestros países.

La forma más simpática de proponer un cambio es no involucrarse en él.

Argüimos que los campesinos deben cambiar y desarrollarse . Asimismo, zapateamos para que el mundo industrializado cambie su sistema de vida. Pero "ay" de quien toque nuestro desarrollo.

La incomodidad que seguramente está logrando generar en el lector, esta parte de la ponencia, me estaría dando la razón.

La propuesta ecológica no plantea solamente que el campesino tenga un mejoramiento de su calidad de vida para que sigamos aprovechándolos, sino que implica sobre todo, un cambio radical en nuestras conductas respecto al consumo de los recursos del país y en cuanto a la satisfacción de necesidades creadas artificialmente por el sistema internacional de producción de productos inútiles. (S.I.P.P.I.).

No podemos pretender el cambio de una sola cara de la moneda sin que eso afecte al desarrollo de la otra.

Por ello, en el cambio de nuestra actitud, de nuestra concepción de desarrollo, así como de nuestro estilo de vida, están algunas de las mayores dificultades para la implementación de esta propuesta.

Notas

(1) La expresión de "karaí ñe'é", en referencia al idioma "del señor", "el amo", o "el que manda", es una expresión típicamente cultural que denota una clara diferenciación entre el idioma campesino y el español.

(2) * "Sinergia significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualesquiera de sus partes tomadas aisladamente. Fueron los químicos los primeros en reconocer la sinergia, cuando descubrieron que toda vez que aislaban un elemento de un complejo, o separaban átomos o moléculas de un compuesto, las partes separadas y sus comportamientos singulares jamás lograban explicar el comportamiento de todas las partes asociadas. En este sentido la sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente", en Desarrollo a Escala Humana, pág. 45.

Referencias Bibliográficas

Eric R. Wolf, "LOS CAMPESINOS", Ed. Labor, Barcelona, 1.971.

Edgar Morín, EL METODO II, La Vida de la Vida, Ed. Cátedra, Madrid, 1.983.

Bartolomeu Meliá, "UNA NACION, DOS CULTURAS", Ed. RP-Cepag, 1.988 Asunción.

Jorge Abbate, "Los límites de la Modernización Agrícola en el Paraguay", en el Seminario "El Modelo de Desarrollo, un enfoque desde los Recursos Naturales. Diciembre 1.987, Fotocopia no editada.

Manfred Max-Neef y otros, DESARROLLO A ESCALA HUMANA, una opción para el futuro, CEPAUR-Fundación Dag-Hammarskjöld, Número Especial, 1.986.

Henninger/G.T.Z., "Deforestación en el Paraguay", Necesidades de Acción, 1.990.

Tomás Palau, "Desafíos, Escenarios y dimensiones de la situación agraria paraguaya para la década de los años '90s. Seminario Nacional de Alto Nivel de ONGs. rurales, Centu cué, Noviembre 1.990.

Agricultura Ecológica, Nadando contra la Corriente. Folleto de discusión interna de ALTER VIDA.

Miguel A. Altieri, en AGROECOLOGIA, BASES CIENTIFICAS DE LA AGRICULTURA ALTERNATIVA. Edic. CETAL, 1.983.,California.

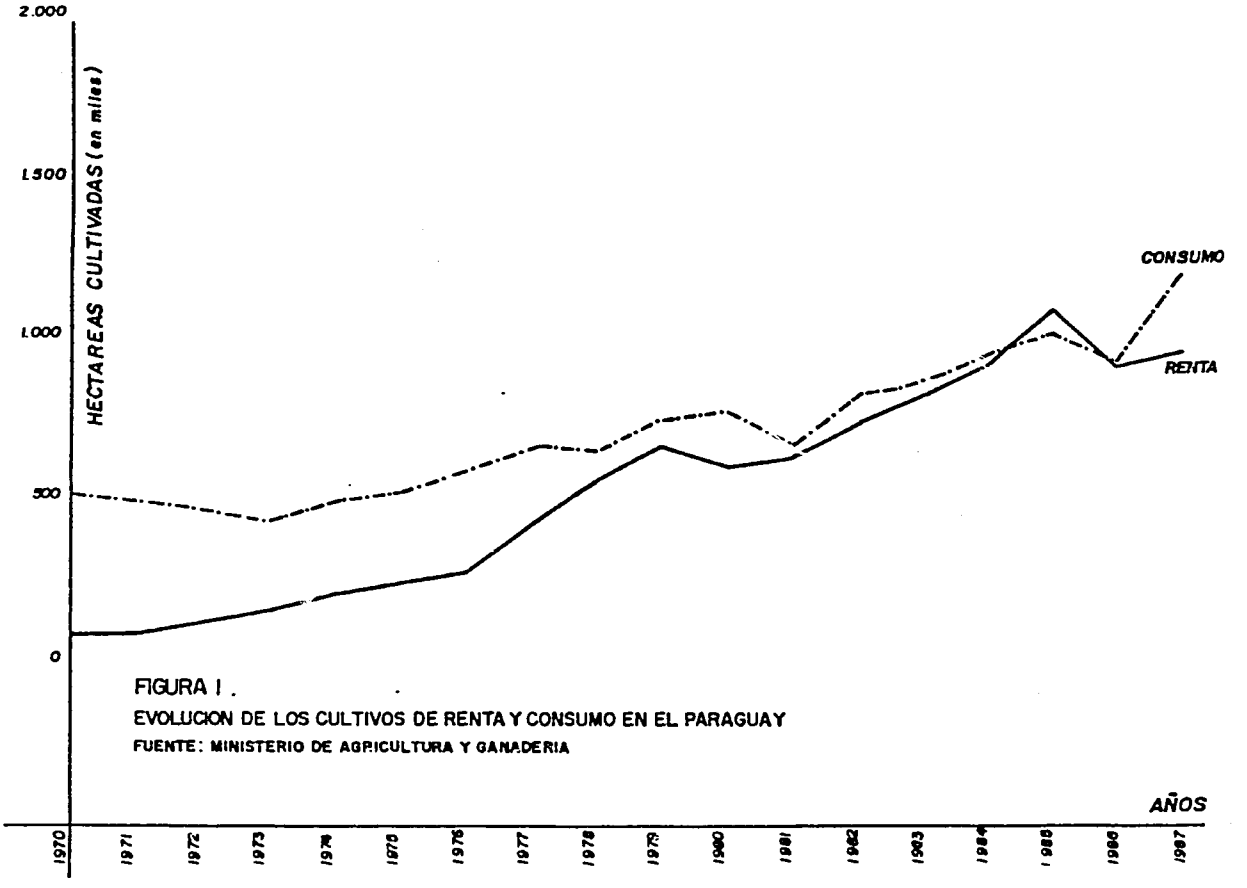


FIGURA I .

EVOLUCION DE LOS CULTIVOS DE RENTA Y CONSUMO EN EL PARAGUAY

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

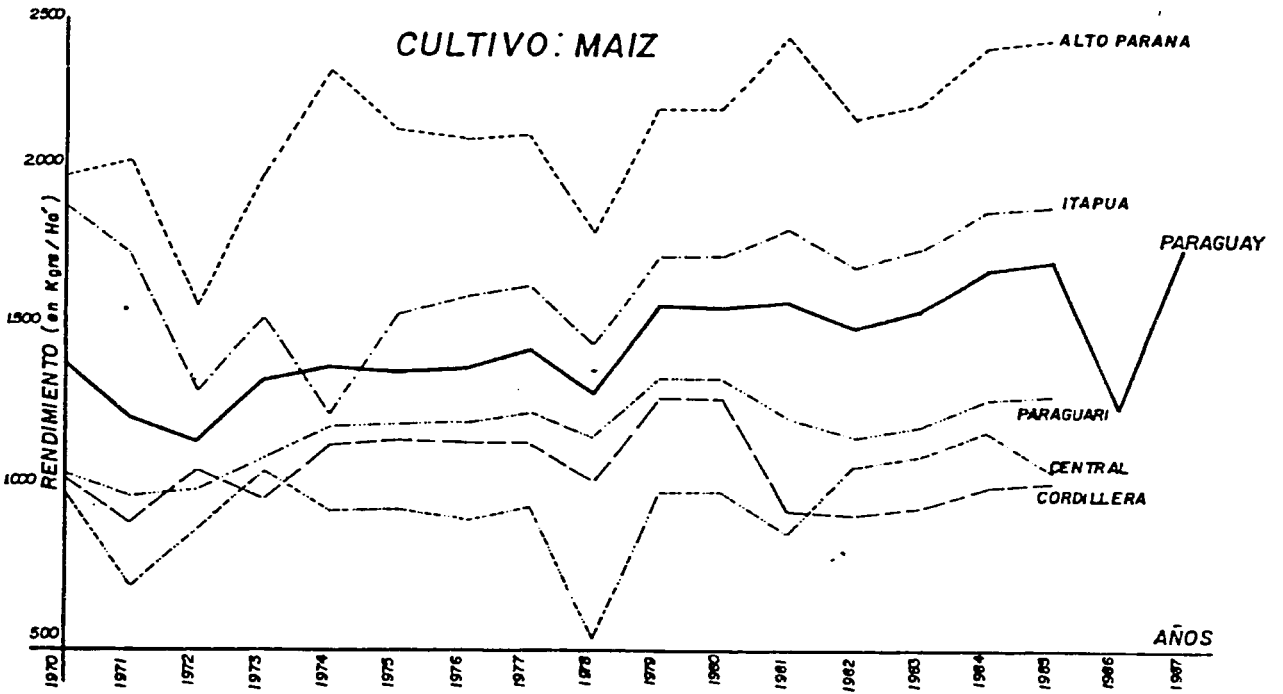


FIGURA: 2
PRODUCTIVIDAD AGRICOLA DEL MAIZ - PARAGUAY
FUENTE: M.A.G.

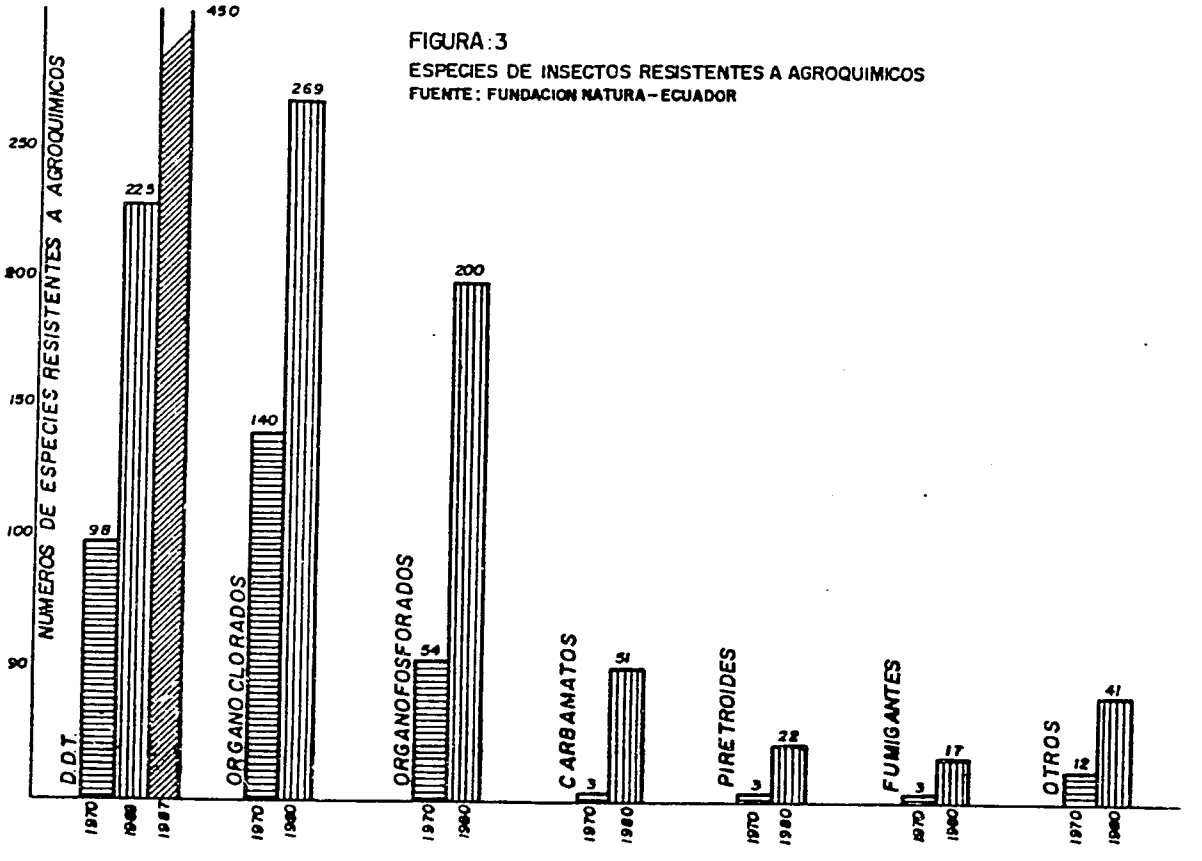
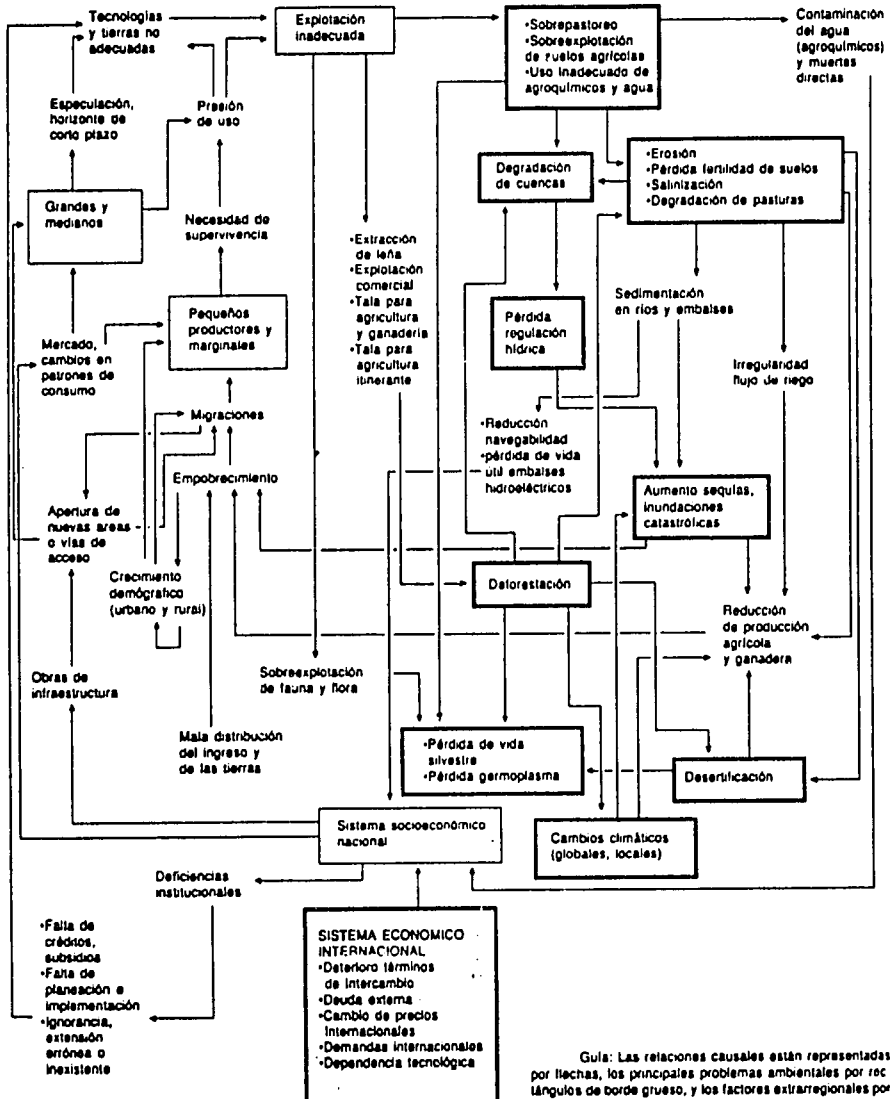


FIGURA: 3

ESPECIES DE INSECTOS RESISTENTES A AGROQUIMICOS

FUENTE: FUNDACION NATURA - ECUADOR

Figura 3-1
Diagrama simplificado de Principales Factores y Relaciones de Problemas Ambientales asociados con el uso de la Tierra



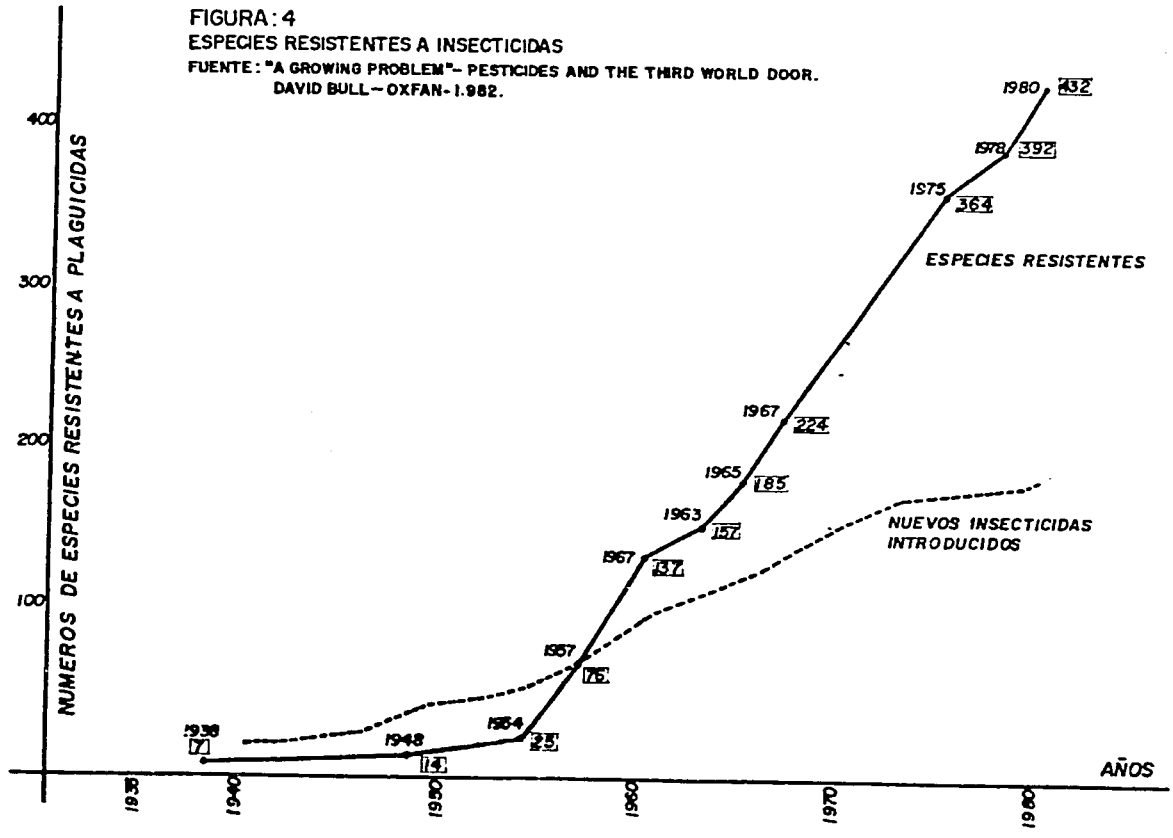
Guía: Las relaciones causales están representadas por flechas, los principales problemas ambientales por rectángulos de borde grueso, y los factores extrarregionales por un rectángulo sombreado.

Fuente: Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos Fundación Bariloche, Bariloche, Argentina, 1989.

FIGURA: 4

ESPECIES RESISTENTES A INSECTICIDAS

FUENTE: "A GROWING PROBLEM"- PESTICIDES AND THE THIRD WORLD DOOR. DAVID BULL-OXFAN-1.982.



Hacia la articulación de un modelo paraguayo de desarrollo

Daniel Campos
Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular, SER

1. Introducción: Delimitación del problema y marco metodológico.

El Paraguay de la revolución de febrero de 1989 vive momentos trascendentales de la historia con el desafío de destruir los viejos esquemas autoritarios y de construir nuevos y creativos esquemas de participación popular y nacional. Este proceso de destrucción de lo viejo y construcción de lo nuevo dentro de un marco de democracia política ofrece el marco adecuado de participación para la contribución de toda la ciudadanía desde sus diferentes paradigmas teóricos e intereses sectoriales.

En esta dinámica coyuntural de cambios socio-políticos sustantivos, el país se enfrenta a diferentes desafíos tanto a nivel nacional como a nivel regional y mundial sin la capacidad de articular respuestas coherentes y sin poder aún superar esquemas improvisados.

Así, se tiene, por ejemplo, a nivel nacional la coyuntura de las elecciones municipales, la primera experiencia democrática en toda las historia del país en el proceso de articulación de poderes locales y descentralizados que desafíen y cuestionen al poder central, anteriormente omnímodo y según Arditi (1987) "omnivoro". Del mismo modo, inmediatamente después se tiene la coyuntura de la Asamblea Nacional Constituyente. Acá se da la disyuntiva entre la reforma parcial y la reforma total, aunque al parecer todos los sectores, desde el oficialismo hasta los diferentes sectores de oposición y organizaciones gremiales y sociales ya optaron por la reforma total. Sin embargo, queda aún el proceso electoral para la Asamblea y luego el estudio y la reforma total

de la constitución. Este proceso en el mejor de los casos ya concluiría para fines de abril y principios de mayo de 1992. Inmediamente después, se estaría enfrentando el proceso electoral para Presidente y miembros de la cámara de legisladores, que desembocaría en 1993.

Del mismo modo, a nivel internacional se tiene el desafio del MERCOSUR que pone en cuestión todo el sistema productivo con el nivel de productividad y competitividad, capacidad instalada y capacidad de gestión gerencial. Igualmente, se tiene el desafio de las Iniciativas de las Américas y el Plan Bush en íntima relación con el MERCOSUR. Por último, se impone el desafío de la negociación de la deuda externa con el club de Paris y los bancos multilaterales, bilaterales y privados, todos conectados y articulados por el grupo de las seis superpotencias, y la presión por la privatización y el sustantivo achicamiento del estado, con la liberalización total del mercado.

Frente a estos diferentes desafíos coyunturales y estructurales no existe un plan nacional, un proyecto de desarrollo nacional explicitado (Discurso de Nikiphoroff, 1991). Sí existen esbozos, guias y lineamientos contradictorios y sectoriales diferentes respondiendo a las distintas perspectivas ministeriales. Así, se tiene la Carta de Intención remitida por el Equipo Económico Nacional al Fondo Monetario Internacional (FMI) con relación a la negociación de la deuda externa. Por otro lado, se tiene proyectos y planteos de privatización de empresas estatales de parte del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Así mismo, se tiene los "lineamientos de la Política Agraria" del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el "Guia del plan operativo para asentamiento" del Instituto de Bienestar Rural (IBR). Igualmente se tiene el proyecto de Reforma Tributaria del Ministerio de Hacienda. También se tiene planes de reforma del sistema financiero y del Banco Central que se está trabajando muy de cerca con los consultores del FMI. Pero todos están en compartimentos estancos sin conexión integral con un proyecto totalizador e integrador de desarrollo.

El presente ensayo tiene como objetivo tratar de articular un modelo paraguayo de desarrollo integrador y articulador de todos los sectores económicos, dimensiones y actores sociales en base a las contribuciones de las diferentes ponencias, presentadas en el Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. Estas ponencias fueron el resultado de una investigación desde diferentes perspectivas sectoriales y dentro de diferentes paradigmas teóricos. El análisis crítico y el rescate de los aportes de las diferentes ponencias se hace, sin embargo, en base a una opción teórica enmarcada dentro de la economía política Latinoamericana con fuerte influencia de los debates que se fueron desarrollando en su interior (Cardoso, 1972; Cardoso y Faletto, 1969; Frank, 1969; Laclau,1971; Bartra, 1976; Dos Santos, 1978; Chilcote, 1982; Henfrey, 1982; Johnson C, 1982; Howe, 1982; Edelstein, 1982; Johnson D, 1982; Weeks, 1982; Angotti, 1982;Chinchilla y Dietz, 1982; Petras, 1982; Barkin, 1982; Munck, 1982).

Por lo tanto, el objeto de este trabajo es una discusión teórica en base a una revisión crítica bibliográfica de las contribuciones de los diferentes ensayos sobre desarrollo presentados en el Congreso. Esta revisión crítica bibliográfica estuvo orientada por preguntas tales como: Cuales son los supuestos teóricos de las diferentes aproximaciones? Cuales son las contribuciones y las lagunas teóricas de dichas aproximaciones en el debate sobre el desarrollo paraguayo con sus sugerencias, soluciones y alternativas operativas? En el debate sobre el desarrollo paraguayo, cuales son los temas no trabajados y que serían importantes, explicitando así una agenda de investigaciones para futuras contribuciones?

Para responder estas preguntas de investigación teórica el trabajo se organizó en tres partes. En primer lugar, se desarrolló el análisis crítico de las contribuciones para la construcción de un modelo paraguayo de desarrollo. En segundo lugar, se trató de caracterizar el proceso de articulación de un modelo paraguayo de desarrollo en el contexto de la transición democrática. Finalmente, como resultado del análisis desarrollado se ofrece algunas conclusiones con algunas políticas alternativas.

2. Revisión crítica de las contribuciones para la construcción de un modelo paraguayo de desarrollo.

En esta parte del trabajo se analizarán críticamente las contribuciones teóricas de las diferentes ponencias en base a las cuales poder construir un modelo paraguayo de desarrollo.

Analizando las ponencias que se presentaron sobre desarrollo económico se puede visualizar fundamentalmente dos paradigmas teóricos diferentes. Por un lado, el paradigma de la economía social de mercado con una versión de tinte más monetarista (Villalba, 1991) y una versión de tinte más de justicia social (Rodríguez S., 1991). Por otro lado, se tiene el paradigma de la economía política "dependentista latinoamericana" con una versión estructuralista (Ocampos, 1991) y una versión claramente clasista (Molinier, 1991). Finalmente, se tiene el trabajo sobre sistema crediticio rural (Barrios, 1991) que plantea claramente su tesis central en base a la economía social diferenciada de mercados.

Las dos posiciones teóricas difieren sustancialmente.Por un lado, una se basa en el equilibrio y la armonía con el supuesto del mercado de competición perfecta con los aportes de los economista institucionalista y keynesianos que en política se traduce con la concepción pluralista utilitarista del estado (Rodríguez, 1991; Villalba, 1991). En efecto, se concibe al Estado prescindiendo de sus funciones económicas y fortalecido en sus roles de regulador social. Así, se define el estado de derecho donde se da una competición perfecta de todos los grupos y sectores sociales como se da en la economía en el mercado de bienes, servicios, trabajo, valores y tierra.

Por otro lado, la otra posición se basa en el desequilibrio y conflicto con la tesis de modelos diferentes de acumulación históricamente cristalizados en torno a la articulación de modos de producción (Molinier, 1991) o con la tesis del modelo de desarrollo asociado y dependiente en base a la crítica de la estrategia agro-exportadora (Ocampos, 1991). Esta crítica al modelo agro-exportador se podría complementar con la crítica desde la perspectiva Ecológica (Noce de Meza, 1991; Abatte, 1991) bajo la denominación del modelo agro-energético exportador (Campos, 1987). Precisamente, se le denomina agro-energético exportador por la incidencia fundamental en la economía de la energía exportada a través de la hidroeléctrica de Itaipú complementada con la exportación de los productos tradicionales soja, algodón y derivados (Campos, 1986, 1987).

Los comentarios críticos de dichas ponencias fueron muy contundentes y claros con relación a las posibles contribuciones de la economía social de mercado. En efecto, una crítica señalaba como un buen ejercicio especulativo en el nivel de abstracción sin operatividad práctica (Amarilla, 1991). Los problemas que se señalaba para la operatividad es el de contar con una situación de mercados imperfectos monopólicos y mercados diferenciados de trabajo (Amarilla,1991).

Por otro lado, la revisión crítica de Carlos Alonso, del IICA, sin atacar a la

economía social de mercado puso claramente en su análisis una realidad de economía diferenciada del Paraguay en donde convive campesinos, empresarios rurales, trabajadores informales con empresarios comerciantes e industriales (Archivo del Congreso, 1991). Así mismo, poniendo claro este diagnóstico diferente, pone de resalto que el 70% de la población pertenece a este sector postergado de la economía diferenciada. Por lo tanto, si alguna opción hay que hacer para la construcción de un modelo de desarrollo, es la opción preferencial por estos sectores más postergados de la economía nacional.

Analizando críticamente las ponencias con relación al desarrollo poblacional se encuentran igualmente dos posiciones teóricas contrapuestas. Por un lado, se encuentra la posición más estructuralista que condiciona a las políticas poblacionales con las políticas económico-productivas (Carrón, 1991). Por otro lado, se encuentra la posición neomalthusiana de control poblacional como resultado de un análisis estrictamente ecologista en base a la relación de recursos naturales y población (Ulf Drexel, Archivo del Congreso, 1991). El comentario crítico del paradigma teórico estructuralista abordó el problema más desde una perspectiva socio-antropológica. Dicha crítica apuntó de que la aproximación estructuralista cae atrapado en un reduccionismo economicista en su consideración de las políticas poblacionales. En contrapartida habría que agregar también en el modelo factores culturales, sociales y políticos interactuando dialécticamente con los factores estructurales económicos (Galeano, Archivo del Congreso,1991).

Analizando las contribuciones de las ponencias en lo referente al desarrollo nacional y los aparatos ideológicos y de seguridad del estado se tiene la contribución de siete investigaciones y cuatro comentarios críticos. Así, se tienen tres trabajos referentes al sistema de la educación (Marcos. 1991; Chamorro, 1991; Rivelli, 1991), dos trabajos referentes al sistema de la salud (Carrizosa, 1991; Corvalán y Riera, 1991); un trabajo referente al sistema de la comunicación (Fernández, 1991) y un trabajo referente a la institución militar (Lezcano, 1991). Por otro lado, se tienen cuatro comentarios críticos en educación, en salud, en comunicación e institución militar.

Analizando las contribuciones con relación al desarrollo y el sistema educativo nacional se encuentran básicamente tres posiciones diferentes pero complementarias entre sí. Por un lado, se tiene una posición teórica desde la perspectiva de la filosofía de la educación, focalizando el modelo del hombre que se quiere construir para una sociedad nueva, democrática y justa (Marcos, 1991). Por otro lado, se tiene una posición teórica desde la perspectiva de la economía política Althusseriana (Chamorro, 1991) del análisis del sistema educativo desde la perspectiva de los "Aparatos ideológicos del Estado" (Althusser, 1971). Finaimente, se tiene el análisis del sistema educativo desde la perspectiva sociológica Durkheiniana con la aproximación a través de la aprehensión de los "hechos sociales" a través de una racionalidad estadística (Rivelli, 1991).

Chamorro (1991) presenta los modelos de la educación paraguaya respondiendo al sistema de dominación política para garantizar la legitimidad y hegemonía ideológica de los grupos dominantes que detentan el poder económico y político. De esta manera, profundiza en el modelo de educación "stronista". Por su parte, Rivelli (1991) presenta el análisis del sistema educativo universitario a través de una aproximación histórica y estadística, enfatizando la falta de gestión administrativa, la falta de leyes que regulen con coherencia el sistema hacia la eficiencia y competitividad y la falta de recursos humanos capacitados que conjuguen la investigación con la docencia universitaria, dentro de normas institucionales transparentes.

El comentario crítico se centró en la unilateralidad y reduccionismo economicista

del modelo estructuralista Althusseriano de Chamorro (1991). El crítico enfatizó que en la historia nacional hubieron siempre esfuerzos de articular cultura contrahegemónica al interior mismo del sistema educativo como el caso de Ramón I. Cardozo (Bareiro Saguier, Archivo del Congreso, 1991).

Examinando las contribuciones en la relación del Desarrollo y el sistema de salud se tienen dos posiciones muy parecidas. Tanto Carrizosa (1991) como Corvalán y Riera (1991) enfatizan la participación activa de los sectores desvarecidos en el proceso de solución de sus problemas. Sin embargo, la aproximación teórica de Carrizosa sería más bien de fuerte influencia institucionalista Weberiana mientras que la aproximación teórica de Corvalán y Riera sería más bien con fuerte influencia estructuralista.

En efecto, para el primero lo fundamental para solucionar los problemas de un sistema de salud inadecuado es introducir reformas radicales hacia la descentralización y la participación activa de los mismos sujetos/objetos de la salud, y de instituciones privadas como ONGs que complementen la función del estado. De esta forma se estaría asegurando la más racional utilización de los recursos limitados disponibles tanto en lo económico, técnico y humano. Los segundos, por otro, plantean que la salud mental es resultado de problemas estructurales de la sociedad que condicionan los aspectos superestructurales de la cultura, la política y lo social.

El comentario crítico de las ponencias de salud (Kriskovich, 1991) coincide plenamente con los lineamientos teóricos de Carrizosa (1991) y de Corvalán y Riera (1991). Sin embargo, un aporte importante de Kriskovich (1991) es el relacionar los cambios en el sistema de salud con el proceso de democratización, relacionando el proceso del cambio político con el cambio en las estructuras y modalidades autoritarias de salud.

Analizando la contribución en la relación del Desarrollo y la Comunicación alternativa, se puede observar que la aproximación teórica fue dentro del marco de la escuela de la modernización con las influencias americanas de la escuela estructural- funcionalista de Parson (1964) y las teorías del desarrollo de comunidades (Bell y Newby, 1971). Precisamente, la crítica de Alonso M. (Archivo del Congreso, 1991) fue interesante para poner de resalto los presupuestos idealistas de esta aproximación. Dentro de esta perspectiva, no existe una comunidad homogénea, ni existe una comunidad en abstracto, sino procesos dialécticos de articulación, desarticulación y rearticulación comunitaria donde ya existen sistemas de comunicación en proceso de construcción, destrucción y reconstrucción participativo y colectivo.

Finalmente, examinando la contribución que relaciona Desarrollo y la institución militar, se puede detectar que se trata de una aproximación teórica en el marco de la escuela de la modernización con relación al Desarrollo. Esta aproximación se combina con las teorías weberianas de las organizaciones complejas (Perrow, 1986) en su versión latinoamericana, para analizar la institución militar (Lezcano, 1991). El comentario crítico se enmarca dentro de un paradigma más puramente weberiano, donde las instituciones tiene su vida propia en desconexión de los actores sociales y agentes económicos fundamentales organizados en torno a sus intereses sectoriales y de clase.

En todas las contribuciones que relacionan las instituciones con el Desarrollo no se hizo un estudio exhaustivo del estado. En algunos casos, se categorizó al estado dentro de una dicotomía excluyente de estado-dictadura contra estado democrático (Chamorro, 1991) de estado-dictadura personalista contra estado moderno, racional y democrático (Lezcano, 1991), de estado- dictadura sultanista contra estado democrático

burgués (Riquelme, Archivo del Congreso, 1991). Lastimosamente, tampoco hubo un estudio exhaustivo del estado desde la perspectiva del desarrollo económico. Desde la perspectiva de la economía social de mercado se trató de rearticular la función del estado dentro de un estado de derecho (Rodríguez S., 1991), con una aproximación institucionalista-pluralista del estado (Dahl,1956). Por otro lado, desde la perspectiva de las teorías del conflicto no se superó una aproximación teórica instrumentalista del estado (Domhoff, 1967; Miliband, 1969).

Dentro de este debate sobre el estado paraguayo, planteamos como alternativa una aproximación teórica diferente en base al modelo de la triple alianza (Campos, 1989, 1990). En base a este modelo se reelabora una aproximación teórica diferente para entender el proceso de la transición y la democracia. En efecto, se conforman diferentes tipos de estado de acuerdo al proceso de articulación, desarticulación y rearticulación de la triple alianza entre el capital internacional, el capital regional (Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Chile) y el capital nacional aliado al capital extranjero. Esta triple alianza se construye, destruye y se reconstruye pasando de un modelo de estado burgués republicano democrático autoritario y contrainsurgente a un modelo de estado burgués, republicano, democrático liberal y contrainsurgente.

Estas transformaciones políticas se hacen en base a una concepción diferente de la democracia, pero no distinta. Así, el nuevo modelo de la democracia se construye en base a cambios sustanciales en la tríada del modelo democrático stronista de estado autoritario-partido fascista-fuerzas armadas autoritarias y corruptas sustituidas por una nueva triada de relaciones entre un estado liberal-partido democrático o coalición de partidos democrático-fuerzas armadas profesionales e institucionalistas (Campos, 1989, 1990).

Por su parte, tanto la triple alianza como la triada de la democracia se componen, se descomponen y se recomponen en base a una dinámica permanente de conflictos y solución de conflictos. Estos conflictos son intra bloque hegemónico e intra clases que componen el bloque e inter bloque entre el bloque hegemónico y el bloque contrahegemónico e interclases que componen los bloques (Campos, 1989, 1990). Esta aproximación que estamos desarrollando sintéticamente es abalada por las contribuciones de Noce de Meza (1991) en relación a la depredación del medio ambiente y el capitalismo integrador, multinacional e internacional.

En cuanto a las contribuciones relacionando desarrollo y actores sociales se tienen cuatro ponencias interesantes sobre juventud, campesinos, y comunidades indígenas con tres comentarios críticos. Así, se tiene el trabajo que analiza la relación de la juventud en el proceso de desarrollo con una aproximación enfatizando el análisis de generación y edad aunque en forma articulado a las relaciones estructurales de clase. De esta forma, diferencian entre grupos etarios de acuerdo a la extracción de clase, género y etnicidad (Sottoli y Jiménez, 1991). Por su parte, el comentarista crítico enfatizó el protagonismo movilizador de la juventud en algunos eventos mientras que brilla por su ausencia en otros campos como el de los partidos políticos (Arditi, Archivo del Congreso, 1991). Sin embargo, atendiendo a las movilizaciones según articulación de clases, son los jóvenes campesinos y las mujeres campesinas los que se destacan en los procesos de lucha, tanto en las organizaciones como en la lucha por la tierra (Campos, 1990).

Así mismo, se tiene el trabajo que analiza el campesinado en su proceso construcción, destrucción y reconstrucción de su identidad colectiva (Rivas, 1991). La crítica

del comentarista (Fogel, Archivo del Congreso, 1991) se planteó desde una perspectiva socio-antropológica en contraposición de una perspectiva más culturalista. En efecto, para Rivas (1991) las culturas tienen una autonomía propia y diferentes de los procesos estructurales. Mientras, para Fogel (Archivo del Congreso, 1991) los procesos de cultura son resultados de complejos procesos socio-económicos y políticos.

Finalmente, se tiene dos trabajos sobre comunidades indígenas y desarrollo. Un trabajo relaciona las comunidades indígenas, recursos naturales del Río Pilcomayo y Desarrollo (Diaz Peña, 1991). El otro trabajo relaciona la recuperación de la reserva ecológica del Mbaracayú y las comunidades indígenas y campesinas que viven en torno a la Reserva (Herreros, González, Cabrera y Aquino, 1991). El comentarista crítico planteó el problema metodológico de dar el mismo tratamiento tanto a indígenas como a campesinos. Para él, indígenas y campesinos son actores sociales diferentes con diferentes dinámicas e intereses sectoriales imposibles de ser mezclados, priorizando los condicionamientos étnicos culturales sobre los condicionamientos socio- estructurales de clase (Meliá, Archivo del Congreso, 1991).

Absolutamente todos los trabajos enfatizaron la participación activa de los actores sociales dentro un protagonismo social en el proceso de encausar un desarrollo con justicia social ecológicamente sustentable (Abatte, 1991). Esta aproximación al desarrollo condicionado a democracia participativa y popular fue claramente defendida en todos los trabajos, y en particular en el trabajo sobre municipalismo y desarrollo urbano (Rubiani, 1991), como parte de la tesis central. Aquí, en este punto, se quiere aclarar que el tratamiento teórico-metodológico de la articulación histórica y dialéctica de género, generación, y etnia a clase sería la más correcta. Sólo dentro de este proceso de articulación se entenderían la articulación histórica de la subordinación, dominación y opresión de género, generación y etnia. Esta articulación de la subordinación, dominación y opresión con la relación de explotación de clases permitiría a los actores sociales construir un modelo válido y realista de un desarrollo alternativo (Campos, 1986, 1987).

Finalmente, todas las contribuciones condicionan su modelo de desarrollo al proceso de democracia. Sin embargo, fácilmente es posible ver en la práctica que existen proyectos diferentes de democracia que están en competición dentro de los mismos bloques y entre los bloques hegemónico y contrahegemónico. Así, resulta claro dos proyectos democráticos en oposición (Campos, 1989) entre los bloques. Un proyecto se basa en una dinámica desmovilizadora mientras que el otro proyecto se basa en una dinámica popular movilizadora (Chamorro, 1991; Campos, 1989).

Dentro un de proyecto democrático desmovilizador la función social política del sistema de comunicación es de manipulación, mientras que dentro del otro proyecto el papel sistema de comunicación es de movilización de organizaciones (Alonso M., Archivo del Congreso, 1991). Esta dinámica de movilización de las organizaciones se plantea en primer lugar en la lucha por el control de los espacios locales municipales (Rubiani, 1991). En este proceso de movilización las organizaciones redescubren su identidad colectiva que a la vez le impulsan por ganar nuevos espacios de participación (Fogel, Archivo del Congreso, 1991) en contraposición a la tesis de Rivas (1991) que plantea un proceso de desarticulación de identidad irreversible con algunos vestigios que permanecen intactos.

3. Hacia una articulación de un modelo Paraguayo de Desarrollo.

Ante la ausencia de un proyecto integrador y unificador, dentro de estos dos años de transición democrática se pudo visualizar como contrapartida la convivencia de cinco proyectos de desarrollo socio-económico en disputa. Así, en primer lugar, se tenía la posición cepalina de los años cincuenta de la Secretaría Técnica de Planificación. Esta posición se podría comprobar con la defensa de la "autonomía" del estado y oposición a la corriente privatizante y de todo lo que implicaba cooperación con los sectores privados ya sean ONGs como empresas privadas.

En segundo lugar, se tenía la posición de los nuevos profetas de Say con la fe absoluta en el poder "mágico" del equilibrio reordenador del mercado y de la iniciativa "privada". Esta posición se consustanciaba con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y sus propuestas agresivas de privatización y la liberación total del mercado. Proponía para regirse únicamente con las reglas de la oferta y la demanda en todos los sectores de la economía (producción, comercio, finanzas, tierra) con sus respectivos mercados especializados (mercado laboral, mercado de productos, mercado financiero y mercado fundiario).

En tercer lugar, se tenia la posición monetarista "versión paraguaya" de los "Chicago boys" de Chile. Esta posición estaba apoyada sectorialmente por el Banco central con sus propuestas y políticas monetarias de control de la inflación a través del control del flujo monetario acompañado por un gradual proceso de reforma total del sistema financiero. Esta reforma financiera se concebía fundamentalmente para garantizar la estabilidad monetaria y el control inflacionario vía control monetario.

En cuarto lugar, se tenía la posición más explícitamente de "economía social de mercado" del Ministerio de Hacienda. Esta posición de dicho ministerio se manifestaba en la defensa de la necesidad de una reforma tributaria que contemple una más equitativa distribución de las cargas tributarias. Esta reforma tributaria se planteaba como una forma más racional y justa de financiar los gastos del estado y garantizar el equilibrio de la balanza de pago con redistribución social del ingreso. Dentro de esta visión el estado debía mantener sus funciones sociales renunciando a todas sus funciones económicas por competir en situación monopólica con las empresas privadas. Por lo tanto, se trataba de una posición más humanizante comparada con la posición del MIC. En síntesis, estaba con el proceso de privatización pero no en forma indiscriminada sino en forma selectiva.

Finalmente, en quinto lugar, se tiene la posición del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con sus instituciones de apoyo técnico internacional como el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y la cooperación de ONGs especializados en investigaciones rurales. Se trataba de una posición que defendía lo que se podría denominar la "economía social diferenciada de mercados". Esta posición planteaba que la economía paraguaya no es homogénea. Por el contrario estaba constituida por grandes y medianos empresarios, por empresarios familiares y por campesinos que condicionan a optar por estrategias diferenciadas de desarrollo para cada uno de los sectores productivos.

El ejecutivo, por su parte, fue probando una u otra posición estratégica dependiendo de la coyuntura. Este proceso de ensayo y error se dio en una forma atomizada y sin relación, planteándose una lucha por la hegemonía al interior del Equipo Económico

Nacional. En base a los resultados de esta lucha por la hegemonía se dieron los diferentes cambios. Así, en primer lugar se le dio la confianza a la posición cepalina para hegemonizar con la función de superministerio de la STP. Frente al fracaso en la negociación con el Club de Paris, la pugna por la hegemonía se entabió entre el Ministerio de Hacienda (MH), el Banco Central (BC) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Finalmente se impuso el MIC por muy poco tiempo, para retomar el liderazgo inmediatamente el BC con el co-liderazgo del MH para llevar a cabo la reforma financiera y la reforma tributaria. Hasta este momento, la posición teórica del MAG juega la función relegada y marginal. En efecto, el MAG tiene la posición más realista y adecuada para el Paraguay de hoy, pero hasta el momento es subestimada y despreciada por las otras posiciones ministeriales.

Partimos de la premisa que todo crecimiento económico es válido tan sólo como medio para garantizar un desarrollo socio- ecológico sustentable. Y al mismo tiempo, un desarrollo socio- ecológico es válido en tanto garantiza un desarrollo económico sostenido.

Luego de esta premisa, se parte de un diagnóstico, lo más realista posible, del modelo de desarrollo paraguayo en implementación. Así, en lo económico, a partir de 1982, frente a la gradual reducción de entrada de divisas por Itaipú y ante las fluctuaciones cíclicas del mercado internacional de los productos tradicionales, soja y algodón, el gobierno adoptó una política de endeudamiento externo acelerado. Al mismo tiempo, se adoptó frente a la crisis económica que se iniciaba el sistema de tipos de cambio múltiples con tasas oficiales sobreevaluadas creando distorsiones estructurales al generar elevados subsidios al sector público y minoría selecta que acumularon a la sombra y protección del estado.

Inmediatamente a los cambios políticos del 3 de febrero de 1989, el gobierno implementó una política de liberalización económica con el cambio único, libre y fluctuante del mercado financiero (Borda, 1990). Al mismo tiempo, se implementó una política de liberalización de las tasas de interés, en cuanto a política monetaria. Igualmente se implementó una política de disminución del encaje legal y la reducción de los redescuentos en cuanto a política crediticia. Así mismo, se operó una política de liberalización de los precios máximos de algunos productos básicos y últimamente de medicamentos. En cuanto a política comercial se eliminó el aforo de exportación y se redujo los aranceles de importación, disminuyendo así las trabas prebendarias que pesaban sobre el comercio internacional, sin la eliminación del contrabando.

En cuanto a la meta socio-económica figura prioridad del gobierno la reforma agraria integral. Tanto el documento del MAG en los "Lineamientos de la Política Agraria" como en "El Plan de Desarrollo Socio-económico 1989/90" explicitan dicha prioridad. Sin embargo, esta prioridad está concebida en forma inconexa con las políticas macroeconómicas de carácter neoliberal en base a una estrategia de economía social de mercado. Estas políticas macroeconómicas siguen estimulando un modelo agroexportador, como principal generador de divisas, empleo y autosuficiencia en alimentos. Sin embargo, las necesidades de los actores sociales involucrados como principales protagonistas de este modelo no son considerados en su real dimensión.

Por otro lado, Paraguay es y seguirá siendo por lo menos por unos dos lustros más un país eminentemente agrario. Su principal fuente de riqueza va a seguir siendo aún prioritariamente la producción agrícola, ganadera y energética para aprovechar sus ventajas comparativas.

A nivel político, se vive un clima de participación democrática amplia, que crea los espacios de participación popular. Sin embargo, para las elecciones de 1993 sería aún apresurado pensar en la conformación de un bloque popular articulado que compita por imponer su hegemonía contrahegemónica. Por lo tanto, desde este diagnóstico socio-político, se cree que en 1993 no habría aún cambios sustanciales, con relación a los bloques de poder. Sin embargo, el proceso se iría caracterizando por un mayor protagonismo popular en un contexto de mayor apertura liberal democrático. Esto sería así, en tanto que el proceso de la democracia siga siendo hegemonizada por los sectores más democráticos del bloque histórico hegemónico, ya sea basado en el sector democrático del Partido Colorado, o implantándose el bipartidismo, o a través de una coalición independiente de los sectores democráticos de todos los partidos o de algunos partidos opositores con sectores del partido colorado.

Frente a este diagnóstico económico y político, se trata de articular un modelo de desarrollo alternativo, válido y realista para estos cincos años que se vienen que sea provechoso para los sectores sociales más vulnerables. Dentro de este contexto socio-económico y político que sustantivamente no sufriría ningún cambio, se pronostica que seguirá siendo el paradigma hegemónico la concepción neoliberal de desarrollo. Por lo tanto, habría que articular un modelo de desarrollo alternativo que pueda convivir con una concepción neoliberal de desarrollo con mayor justicia social y participación popular.

Dentro de estas opciones estratégicas en el proceso de articulación de un modelo alternativo se opta apoyar la posición asumida por el MAG y el IBR de la economía social diferenciada de mercados por encontrarla más cercana a los intereses de los sectores populares más postergados. Sin embargo, se trata de desarrollar con mayor coherencia este modelo de desarrollo en base a esta perspectiva teórica alternativa.

Dentro de esta perspectiva, siendo Paraguay un país eminentemente agrario, se opta por un modelo de desarrollo con estrategias múltiples y multidimensionales. De esta manera, se combinaría una estrategia de "crecimiento hacia fuera" con una estrategia de "crecimiento hacia dentro". Del mismo modo, se tendría que combinar una estrategia de "sustitución de importaciones" con una estrategia agroenergética-exportadora y una estrategia de industrialización para exportación. Estas estrategias múltiples y multidimensionales se tendrían que operacionalizar a través de la reactivación campesina (Ocampos, 1991) y una agricultura ecológica (Abbate, 1991) complementada con una agricultura empresarial con diversificación productiva. Al mismo tiempo, se tendría que operacionalizar con la renegociación de Itaipú y la utilización de la energía en un proceso gradual de agroindustrialización privada, asociativa y mixta.

Al desarrollar con más coherencia el modelo teórico de la economía social diferenciada de mercados lo hacemos en contraposición de la economía social de mercado. Al respecto, la economía social de mercado parte del supuesto de la homogeneidad del mercado. De esta manera, este paradigma desconoce la realidad latinoamericana de los mercados estructurados del sector formal y el sector informal debelado claramente por las investigaciones de PREALC (Souza y Tockman, 1974). Aún más, esta aproximación es enriquecida con los hallazgos recientes de la teoría de los mercados segmentados, estructurados y articulados de trabajo entre sectores formales y sectores informales (Portes, 1987). Esta última aproximación teórica es aún desarrollada y enriquecida en base a los hallazgos últimos de la teoría de los mercados segmentados, estructurados, articulados y subordinados de mercados formal, informal y doméstico (Campos, 1989; Campos C., 1989).

La economía social de mercado sería la alternativa en el caso de que el Paraguay cuente con una porción mayoritaria de su población en el mercado formal de trabajo como sucede en los paises industrializados y específicamente en Alemania. Sin embargo, el Paraguay cuenta sólo con 18% de su PEA en el sector industrial, sin discriminar si estas industrias son pequeñas, medianas o grandes. Si de estos 18% se encontraran 10% de industrias en el sector formal y 80% en el sector informal sería ya muy optimista. Por otro lado, 43% del PEA es del sector rural, entre campesinos, empresarios familiares, medianos empresarios y grandes empresarios capitalistas. Si de estos 43% se encontraran 5% en el sector formal sería ya sumamente optimista. Del mismo modo, 36% del PEA pertenece al sector comercio y servicios. Si de estos 36% se identifican al menos 10% con el sector formal sería ya una sorpresa (Censo de Población,1982).

Por lo tanto, estimamos que la economía está dinamizada mayoritariamente por el sector informal para ventajas de acumulación y ganancia del sector formal. Esta estimación es corroborada al analizar la PEA según grupos principales de ocupación y sector de actividad económica. Según el censo 1982 se observa que el 99.5% del sector rural son campesinos, 70.2% del sector industrial son artesanos y 91.8% del sector comercio son vendedores (Corvalán V. 1984).

Así, se opta por la aproximación teórica de los mercados segmentados, estructurados, articulados y subordinados de trabajo en tanto que se manifiesta como la más adecuada para entender nuestra realidad. Al respecto, según las contribuciones analizadas se puede encontrar que los sectores más vulnerables y subordinados están inmersos en estos mercados informales y domésticos a través de una triple sobreexplotación y autoexplotación según sexo, generación, etnia y clase. Ya Sottoli y Jiménez (1991) destacan con claridad en su análisis que son las jóvenes obreras y trabajadoras urbanas, las jóvenes campesinas, las jóvenes indígenas las que sufren el doble, triple, cuádruple y quíntuple sobre-explotación y auto-explotación en aras de la sobrevivencia familiar.

Dentro de esta dinámica diferenciada se plantea la opción preferencial por los actores sociales fundamentales involucrados en estos procesos de desarrollo como el campesino, la campesina, los/las jóvenes campesinas, el obrero, la obrera y el/la joven obrero/a, el trabajador informal, la trabajadora informal, el/la joven/niño/a trabajadora informal de la calle. Y se plantea la participación activa de los actores sociales a través de sus organizaciones y la movilización de sus organizaciones.

A este respecto, es importante señalar, que al estimular los procesos organizativos autogestionarios a través de los cuales se fortalezcan la capacidad de negociación sectorial de estos segmentos más postergados en un contexto neoliberal de liberalización de mercado, los modelos organizativos sean elegidos por los mismos actores sociales en su proceso de permanente movilización por sus intereses sectoriales. A través de esta permanente movilización de los sectores populares se trataría de articular el bloque popular contrahegemónico con proyectos económicos, políticos y sociales alternativos de desarrollo. Por lo tanto, se juzga erróneo tratar de bajar un modelo prefabricado y predeterminado de organización, como el modelo cooperativo, dentro de una concepción puramente reformista y economicista que a la larga es desmovilizadora (Rivas, 1991).

Como alternativa, se propone plantear una agenda abierta en el proceso de construcción de las organizaciones populares autogestionarias. Pero en todo caso, para su éxito en su competición económica y productivá frente a un mercado se requiere de su autonomía organizativa y económica de las instituciones del estado como de las ONGs. Para esto es importante superar las limitaciones del paternalismo y clientelismo

de toda práctica de promoción organizativa.

Dentro de esta dinámica de protagonismo de las organizaciones populares se tiene que plantear las diferentes reformas en forma articulada e integrada dentro de la perspectiva teórica de la económica social diferenciada de mercados. Así, se plantea la necesidad de una Reforma agraria integral con protagonismo de las organizaciones campesinas a través del cual se promueva una reforma productiva agroindustrial combinando tipos de producción privada, con tipos de producción asociativo y mixto. De esta manera se estaría creando una política de pleno empleo y autosuficiencia alimentaria con la reducción del mercado informal de trabajo y la marginalidad urbana. Dentro de esta perspectiva la reforma agraria sería condición indispensable para la reforma tributaria.

Al mismo tiempo, la reforma agraria y la reforma tributaria serían las bases estructurales para llevar a cabo una reforma del estado. Esta reforma del estado tendría que articular un nuevo estado liberal a través de una reforma constitucional con amplia participación popular. Este nuevo estado liberal tendría que promover políticas diferenciadas en cuanto a tributación e incentivos a la producción. Dentro de este contexto, el nuevo estado estaría incentivando la producción con subsidios para el uso de energía para los sectores empresariales que absorven una cantidad determinada de mano de obra al mismo tiempo de estar promoviendo la agroindustrialización asociativa a través de las organizaciones con base en una reforma financiera y crediticia que incorpore estas políticas diferenciadas. Esta política diferenciada no podría subsidiar la tasa de interés. Pero sí podría subsidiar el tiempo de amortización del crédito con algunos años de gracia.

En base a esta reforma agraria, base de una reforma tributaria redistributiva que estaría provocando una reforma del estado con reforma crediticia y financiera, se estaría provocando una reforma educativa y una reforma universitaria que estimule la creatividad, competencia profesional y la investigación científica. De esta forma, la articulación de todas las reformas se tendría que hacer en base a las propuestas teóricas de la economía social diferenciada de mercados para enfrentar así la renegociación de la deuda con el Club de París y los desafíos del MERCOSUR y la renegociación de Itaipú.

Si habría que plantear un cronograma de las reformas que hacer en forma integrada e integral se plantea un programa escalonado y articulado de reformas. En primer lugar, habría que comenzar con la reforma constitucional con la participación activa de todos las organizaciones populares en la Asamblea Nacional Constituyente. En segundo lugar, se tendría que plantear la Reforma Agraria Integral como base y articulación dinámica de una Reforma Tributaria y una Reforma Productiva con la promoción de agroindustrias privadas, asociativas y mixtas. En tercer lugar, se tendría que plantear una reforma financiera y crediticia, descentralizada y ágil con la participación de las empresas asociativas de las organizaciones populares. En cuarto lugar se tendría que plantear la reforma de los sistemas educativos, universitarios, salud y previsión social. Finalmente, en base a las reformas anteriores habría que plantear la reforma del comercio internacional y la relaciones internacionales para enfrentar los desafíos del MERCOSUR, la deuda externa y la renegociación de Itaipú.

En primer lugar se plantea la reforma del estado con la reforma de la constitución en un contexto de participación activa de las organizaciones populares que fortalezca la sociedad civil dentro de un modelo democrático representativo/participativo, pluralista y multi-étnico. Dentro de esta dinámica las movilizaciones de las organizaciones estarían desarticulando las bases autoritarias articulados en torno a la seguridad nacional con el fortalecimiento unilateral del estado y el debilitamiento de la sociedad civil. Dentro

de esta reforma del estado habría que redescubrir la función del ejército como instancia de articulación de la soberanía nacional y popular y la democracia como en los períodos históricos de Francia y los López (Campos, 1990). Aquí la clave para la reforma militar es la reestructuración racional y moderna de las Fuerzas Armadas como instancia institucional de articulación de la soberanía nacional y popular. Dentro de este contexto, las FFAA debería volver a los cuarteles con subordinación a la sociedad civil y alto grado de profesionalización (Lezcano, 1991).

Por otro lado, con la reforma constitucional del estado se tendría que tratar de controlar la corrupción, el prebendarismo, la violencia arbitraria y la impunidad ante el crimen organizado (Corvalán y Riera, 1991; Carrizosa, 1991), desideologizando al estado (Ocampos, 1991) y presionando al control y diferenciación real de la hacienda pública de la privada (Riquelme, Archivo del Congreso, 1991). Del mismo modo, se impone un proceso de descentralización y racionalización del estado (Ocampos, 1991; Carrizosa, 1991). No sería el caso de impulsar las privatizaciones por sí mismas y el achicamiento como fin en si mismo, sino como resultado de este proceso de descentralización para fortalecer poderes locales y generar alternativas de poder económico a través de empresas asociativas. Así, por ejemplo, se podría pensar en el proceso de privatización de la APAL transformándose en un régimen de empresa asociativa con acciones del sindicato de trabajadores, la asociación de los destiladores y las asociaciones de cañicultores.

En cuanto a la reforma agraria, igualmente se condiciona el éxito al proceso de participación activa de las organizaciones de los sujetos sociales involucrados, los campesinos y las comunidades indígenas. Dentro de esta dinámica se plantea las reformas agrarias como impulsor del desarrollo económico y por lo tanto del desarrollo social pero en el marco de un desarrollo ecológico sin poner en peligro el ecosistema (Abbate, 1991; Ocampos, 1991).

Esta reforma agraria integral dentro del contexto del desarrollo ecológico sustentable implica un ordenamiento territorial previo de acuerdo al cual poder diseñar diferentes modelos de asentamientos con diferentes modelos de propiedad y de producción. Así, para suelos con ecosistemas frágiles es más adecuado un régimen de propiedad cooperativa o colectiva articulado a un sistema de producción asociativa dependiendo de la demanda y tipo de la organización ya sea de productores campesinos o de comunidades indígenas. Mientras, que para suelos fértiles es más adecuado un régimen de propiedad familiar con sistemas de producción familiares campesinos, dependiendo igualmente del tipo de demanda organizativa. Y en suelos con ecosistemas frágiles combinados con suelos agrícolas se podría combinar una sistema de tenencia y de producción mixtas. Por lo tanto, se rechaza el diseño de asentamientos elaborado en gabinetes sin la participación activa de los sujetos involucrados y sin tener en cuenta el ordenamiento territorial (Abbate, 1991; Noce de Meza, 1991).

Por otro lado, esta reforma agraria integral se plantea dentro de un desarrollo alternativo campesino e indígena, obrero y sectores populares reivindicando la ecología como un derecho nacional y como un proceso de reconquista de la soberanía y dignidad nacional. Esta reconquista de la soberanía y dignidad nacional se debe traducir por un proceso de constante mejora de la calidad de vida y dignidad popular. Dentro de este contexto, se hace una recreación del modelo para medir la calidad de vida de Contreras y Cordero (1982). En efecto, ellos miden la calidad de vida con cinco factores interrelacionados articulados por un eje relativamente sicologista y como tal individualista.

Este modelo es el común denominador de las aproximaciones ecologistas (Abbate, 1991; Noce de Meza, 1991; Herreros et. al., 1991).

Por el contrario, aquí se trata de desarrollar como hipótesis de trabajo un modelo multifactorial articulado con el eje de la economía política, de carácter más socio-político. En este contexto, se trabajaría con seis factores interrelacionados. Estos factores son: a) el factor fisiológico; b) el factor sico-. fisiológico; c) el factor del desarrollo cultural; d) el factor del desarrollo socio-económico; e) el factor del desarrollo socio-político; y f) el factor del desarrollo socio-ecológico.

Cada factor se podría medir a través de indicadores en forma cualitativa y cuantitativa, para captar el proceso y evaluar el estadio del desarrollo. Así, el primer factor se controlaría por la alimentación, nutrición, salud y sanidad ambiental. El segundo factor se controlaría por la calidad de vivienda en relación a la identidad del sector popular, la estética ambiental en relación a su identidad colectiva y posibilidades de descanso y recreación. El tercer factor se mediría por el nivel de identidad individual en interacción con la identidad familiar, comunitaria y nacional; valores y aptitudes en cocina y vestimenta; dignidad comunitaria con dignidad sectorial, de género, étnia o generación. El cuarto factor se controlaría con el grado de seguridad económica a través del ingreso y empleo, articulación al mercado de trabajo y las relaciones sociales de producción y las relaciones sociales de reproducción; la división sexual del trabajo y relaciones de subordinación de género, etnia, generación. El quinto factor se controlaría por el nivel de organización, la organización como instrumento de negociación por los intereses sectoriales, estructura de liderazgos, de poder en la familia, en la comunidad y en la organización, la autogestión, familiar, comunitaria y organizativa. El secto factor se mediría por el equilibrio y productividad de los ecosistemas, la estabilidad ecológico-ambiental y eco-social, y el uso apropiado de los recursos de la naturaleza.

Con respecto a la reforma tributaria, es importante que sea diseñada un modelo redistributivo con amplia participación de todos los sectores sociales, tanto organizaciones populares como organizaciones empresariales. En este caso, se podría concebir algunas concesiones para empresarios cuyas inversiones creen determinados puestos de trabajo por año y para los sectores informales de la producción, tanto rural como urbano. Esta reforma tributaria debería estar acompañada por una reforma financiera y crediticia a través del cual se creen instancias de empresas asociativas de crédito con participación de las mismas organizaciones, sin llegar a ser un banco por su excesiva burocracia y rigidez y sin llegar a ser financiera por su excesivo costo social. A este respecto, debería quedar claro que un banco agrícola es inadecuado para responder a las demandas campesinas con la agilidad y flexibilidad del acopiador-usurero (Barrios, 1991).

En relación a la reforma del sistema educativo y universitario, se modificaría un poco la propuesta de Chamorro (1991). Se tendría que partir de un diagnóstico educativo y universitario dentro de una investigación participativa de alumnos, padres y profesores. En base a este diagnóstico y auto- diagnóstico educativo se tendría que provocar un debate nacional amplio que debería desembocar en una Asamblea Nacional de Educación convocada por el Ministerio de Educación. Esta Asamblea Nacional, se podría complementar con Asambleas regionales de los cuales podrían resultar curriculum regionales de estudio de acuerdo a la especialización económica de la región en articulación con el desarrollo nacional. Los miembros de estas asambleas regionales como de la asamblea nacional deberían ser las organizaciones populares de campesinos,

obreros, indígenas, trabajadores informales y jóvenes, además de sectores de la FFAA, y de sectores empresariales.

Por otro lado, en cuanto a la reforma del sistema universitario es importante prever una capacitación permanente de los recursos humanos en gestión administrativa y en investigación científica. Por otro lado, plantear como un capítulo especial dentro del código laboral la situación de los profesores "taxis" universitarios superando el pago por la carga horaria por el pago por contrato a tiempo completo dentro de una seguridad de trabajo y escalafón, con premios e incentivos. Este tiempo completo del profesorado debería ser utilizado 50% en investigación y 50% en docencia universitaria y publicación de las investigaciones. A este respecto, sería importante la creación de un Instituto Nacional de Investigaciones Científicas y Sociales coordinando y apoyando técnica, científica y financieramente a las instituciones especializadas en investigación dependiente tanto de las Universidades como de las ONGs.

Con esta reforma del sistema universitario se tendría que producir a corto plazo técnicos administradores como científicos que puedan acompañar el proceso de reforma de las relaciones del comercio internacional como de las relaciones internacionales. A este respecto, el desafío fundamental del presente es el MERCOSUR en tanto que se trata de un proyecto del capital internacional y regional basado en la competitividad y no en la complementariedad. Frente a un proyecto del MERCOSUR basado en un paradigma neoliberal dentro de "las iniciativas de las Américas del plan Bush", se tendría que incentivar producciones asociativas en base a la autogestión obrera, campesina y popular en alianza con los pequeños y medianos industriales y comerciantes (Molinier, 1991).

Por otro lado, MERCOSUR es un desafío a la identidad Nacional. Se trata precisamente de un proyecto del capital internacional y de las multinacionales para profundizar y acelerar el proceso de internacionalización de las economías nacionales. En este caso, en nombre de la integración regional se plantea la desarticulación de la identidad nacional. Frente a este desafío de la desarticulación de la identidad nacional se necesita organizaciones fuertes y consolidadas con conciencia en la movilización activa por la soberanía nacional y popular. Dentro de esta dinámica habría que hacer rebrotar como resultado de la participación, movilización y organización popular el antiguo proyecto nacional de Francia y los López para la promoción en el cono sur y en todo el continente de la federación de estados libres y soberanos del Sur.

Como se puede visualizar estas reformas se debería imponer y condicionar en un proceso de permanente lucha entre dos proyectos contrapuestos de democracia. Estas reformas que se sugieren en la forma que se plantea requieren de la movilización permanente de las organizaciones populares, impulsando, fortaleciendo, facilitando y expandiendo procesos organizativos autogestionarios. A este proceso dinámico de permanente lucha y solución de conflictos, negociación y pactos entre los bloques y al interior de los mismos denominamos transición. Y democracia denominamos al proceso de activa participación a través de la movilización organizativa y la presión sobre las instancias representativas. Por otro lado, es a través de esta movilización y presión sociopolítica permanente que se podría conseguir la aplicación de la democracia en el campo económico, político y social.

4. Conclusiones

De todo el análisis de los trabajos e investigaciones complementarias se puede concluir cinco puntos importantes. En primer lugar, que el Paraguay, es un país eminentemente rural. En segundo lugar que el Paraguay en su evolución política hacia el 93 no presentará aún posibilidades para cambios sustantivos. Por lo tanto habría que encontrar un modelo viable y compatible con el paradigma neoliberal que seguirá aún siendo hegemónico para estos cinco años venideros.

En tercer lugar, de los cinco proyectos de desarrollo en competición, el modelo que se defiende en este trabajo opta por desarrollar mejor y defender el proyecto del MAG e IBR enmarcado en el paradigma de la economía social diferenciada de mercados. Esto se hace con el supuesto de que la aproximación del modelo del MAG e IBR es el más adecuado para entender la realidad paraguaya.

En cuarto lugar, que el desarrollo es inconcebible sin democracia participativa y representativa de los actores sociales involucrados a través de sus organizaciones. A este respecto, los procesos organizativos autogestionarios son fundamentales para garantizar un desarrollo económico, social y ecológico con justicia social sustentable. Al mismo tiempo, es importante señalar como conclusión que no existen fórmulas preestablecidas de tipos de organización.

En quinto lugar, en el marco de este modelo de desarrollo se percibe igualmente una competencia de proyectos diferentes de democracia que legitime un proyecto de desarrollo neoliberal puro con mezclas de argumentos de una economía social de mercado. En base a la opción preferencial por el 75% de la población más postergada se opta por el proyecto democrático en proceso dinámico de articulación, desarticulación y rearticulación del bloque popular contrahegemónico.

En síntesis, el modelo que proponemos se construye en base al paradigma de la economía social diferenciada de mercado con estrategia múltiples y multidimensionales. En base a este paradigma se propone la recreación y reactivación del modelo agroenergético exportador (Campos, 1987) en complementación gradual con estrategia de sustitución de importaciones y estrategia de agroindustrialización para la exportación. Sin embargo, este proceso de recreación y reactivación del modelo agroenergético exportador debería operacionalizarse dentro de una dinámica de respeto al ecosistema con utilización racional de los recursos naturales en forma sustentable.

Finalmente, en el marco de la recreación del modelo agroenergético exportador en base al paradigma de economía social diferenciada de mercado, se propone la reforma constitucional del estado. El nuevo estado debería impulsar una auténtica reforma agraria integral acompañada de la reforma tributaria, financiera y crediticia. Luego, se debería desarrollar una reforma del sistema educativo y universitario juntamente con el sistema de salud y seguridad social. Finalmente, se debería concluir con la reforma del comercio internacional y relaciones internacionales reconquistando nuevamente la dignidad y la soberanía nacional y popular.

Para concluir, en cuanto a una futura agenda de investigación, faltaría aún profundizar en el debate sobre el Estado, sobre el MERCOSUR, sobre la deuda externa, sobre el sistema político partidario y sobre la participación de la mujer en el desarrollo. Igualmente, faltaría desarrollar más el debate sobre las entidades binacionales y su contribución al desarrollo y las relaciones internacionales. Estas lagunas vacías en las diferentes contribuciones sobre estos temas fundamentales se espera que se pueda llenar en próximos eventos.

Referencias Bibliográficas

ABBATE J. 1991"Consideraciones Ecológicas para el Desarrollo rural." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

ALTHUSSER L. 1971"Ideology and Ideological State Apparatusses." En ALTHUSSER, LENIN AND PHYLOSOPHY. New York: Monthly Review.

AMARILLA J. 1991"Comentario crítico sobre Desarrollo dentro de la economía social de mercado de Rodríguez." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción

ANGOTTI. 1982"The Political implications of Dependency Theory." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM:TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder Colorado.

ARDITI B. 1987"Estado Omnivoro, Sociedad Estatizada, Poder y order político en el Paraguay." Documento de Trabajo No 10 CDE, Asunción.

BARKIN. 1982"Internationalization of Capital: An Alternative Approach." En CHILCOTE (edit.) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

BARRIOS F. 1991"Crédito rural y producción campesina en la perspectiva de desarrollo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO Asunción.

BARTRA R . 1976"Sobre la articulación de modos de producción en América Latina." en BARTRA et. al. MODOS DE PRODUCCION EN AMERICA LATINA. Lima, Delva Edit.

BELL Y NEWBY 1971"Theories of Community" en COMMUNITY STUDIES London:Allen and Unwin

BORDA D. 1990 "Liberalización económica? Posibles efectos sobre la economia agraria." En GALEANO L (compilador)

PROCESOS AGRARIOS Y DEMOCRACIA EN PARAGUAY Y AMERICA LATINA. CPES, Asunción.

CAMPOS Celsy. 1989 "Subordination of Paraguayan Rural Women: A discussion of class analysis and social ideology approaches." Monografía presentada en el Congreso de MALAS, Kansas City, Missouri.

CAMPOS D. 1986 "Socio-economic Chnages and capitalist agricultural expansion: a theoretical, historical and analytical model for the Paraguayan case." Master Thesis, Univ. de Wisconsin, Madison.1987 "White Gold Producers in Paraguay: Socio-economic Change and Technological Transformation through Cotton Production." Disertación Doctoral (PhD), Univ. de Wisconsin, Madison.1989 Reassessing the Theoretical Debate on the State from Latin American Perspectiva: The Paraguayan case." Trabajo presentado en el Congreso de MALAS, Kansas City, Missouri.1990 "El Movimiento Campesino ante la crisis y la nueva coyuntura: Strosnismo sin Stroessner o transición democrática." SER/Notre Dame Univ. Asunción/Notre Dame.

CARDOSO F.E. 1972 "Dependency and Development in Latin America." New Left Review 74 (July-August):83-95

CARDOSO Y FALETTO. 1969 DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA. Siglo XXI, México.

CARRIZOSA A. 1991 "Desarrollo, Servicios de Salud,Descentralización y la contribución de las ONGs." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

CARRON J M. 1991 "Alternativas de desarrollo y alternativas de políticas de población." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

CONTRERAS y CORDERO. 1982 ECOLOGIA, CONSERVACION Y DESARROLLO:CALIDAD DE VIDA. Edit. Génesis, Caracas, Venezuela.

CORVALAN V. 1984 "Recursos Humanos y Empleo en el Paraguay." EN FLETSCHNER et.al. ECONOMIA DEL PARAGUAY CONTEMPORANEO, tomo I, CPES, Asunción.

CHAMORRO U. 1991 "Un modelo alternativo de desarrollo educativo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

CHILCOTE. 1982 "Issues of Theory in Dependency and Marxism." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

CHINCHILLA y DIETZ. 1982 "Toward a New Understanding of Development and Underdevelopment." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

DAHL R. 1956 A PREFACE TO DEMOCRATIC THEORY. University of Chicago Press.

DIAZ PENA E. 1991"Desarrollo alternativo y la Conservación de los recursos naturales: el caso del Rio Pilcomayo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

DOMHOFF. 1967 WHO RULES AMERICA? Prentice Hall.

DOS SANTOS T. 1978 IMPERIALISMO Y DEPENDENCIA. Ediciones ERA, México.

EDELSTEIN J. 1982 "Dependency: A Special Theory within Marxian Analysis." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

FERNANDEZ B. 1991 "Una comunicación alternativa dentro de un nuevo enfoque de desarrollo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción. HENFREY 1982 Dependency, Modes of Production, and the Class Analysis of Latin America." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

HERREROS A, GONZALEZ L, CABRERA A y AQUINO C. 1991 "Desarrollo sostenible, un modelo ecológico alternativo: el caso del proyecto Mbaracayú." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

HOWE. 1982 "Dependency Theory, Imperialism and the Production of Surplus Value on a World Scale." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

JIMENEZ J y SOTTOLI S. 1991 "La juventud y sus perspectivas dentro de un modelo de desarrollo alternativo." Primer Congreso de ONGs de Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

JOHNSON C. 1982 "Dependency Theory and the Processes of Capitalism and Socialism." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

JOHNSON D. 1982 "Economism and Determinism in Dependency Theory." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE.

Westview Press, Boulder Colorado.

KRISKOVICH R. 1991 "Comentario crítico a Desarrollo, advenimiento democrático y alternativas en salud mental de Riera y Corvalán." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay.

CIRD/SER/CEPRO, Asunción. 1991 "Comentario crítico a Desarrollo, servicios de salud, descentralización y la contribución de las ONGs de Carrizosa." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

LACLAU E. 1971 "Feudalism and Capitalism in Latin America." New Left Review 67 (May-June):19-38.

LEZCANO C.M. 1991 "Fuerzas Armadas, política de ajuste y modernización institucional en el contexto de un modelo alternativo de desarrollo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

MARCOS J.M. 1991 "Desarrollo Educativo para un Paraguay Democrático." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO,Asunción.

MEZA DE NOCE M. 1991 "Modelo agroexportador y medio ambiente: una crítica desde la perspectiva de un desarrollo sustentable." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

Ministerio de Agricultura. 1985 Censo Agropecuario 1981. Estadística y Censo, MAG Asunción

Ministerio de Hacienda. 1982 Censo Poblacional 1982. Dirección General de Estadística y Censo, Ministerio de Hacienda.

MILIBAND. 1969 THE STATE AND CAPITALIST SOCIETY. New York: Basic Books.

MOLINIER L.. 1991 "Un proyecto de desarrollo económico alternativo." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

MUNCK. 1982 "Imperialism and Dependency: Recent Debates and Old Dead-Ends." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM:TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. WestviewPress, Boulder, Colorado.

OCAMPOS G. 1991 "Desarrollo y modelo agro-exportador: la relación entre el crecimiento económico, justicia social y medio ambiente." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

PARSON. 1964 ESSAYS IN SOCIOLOGICAL THEORY. New York: The Free Press.

PERROW. 86 COMPLEX ORGANIZATION: A CRITICAL ESSAY. Glenview,

IL: Scott Foresman 3er edit.

PETRAS. 1982 "Dependency and World System Theory: A Critique and New Directions." En CHILCOTE, (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTION OF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

PORTES A. 1985 "Latin American Class Structure: Their composition and change during the last decade." Latin American Research Review 20 No 23:7-40

RIERA G. y CORVALAN. 1991 "Desarrollo, advenimiento democrático y alternativas en salud mental." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

RIVAS O. 1991 "Proyectos de desarrollo y su impacto en los procesos regionales de identidad cultural."Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

RIVELLI D. 1991 "Política para un Desarrollo alternativo de la Educación Superior dentro del

proceso de desarrollo en el que se halla inserto el país." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

RODRIGUEZ S. 1991 "Desarrollo dentro de la Economia Social de Mercado." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay, CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

RUBIANI J. 1991 "Desarrollo urbano, municipalismo y democracia." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

SOUZA y TOCKMAN. 1974 "Características y Funcionamiento del Sector Informal: el caso Paraguayo." Revista Paraguaya de Sociologia No 31, CPES, Asunción.

VILLALBA L. 1991 "Desarrollo Económico y Reforma del sistema Financiero." Primer Congreso de ONGs sobre Desarrollo en el Paraguay. CIRD/SER/CEPRO, Asunción.

WEEKS. 1982 "The Differences between Materialist Theory and Dependency Theory and Why they Matter." En CHILCOTE (edit) DEPENDENCY AND MARXISM: TOWARD A RESOLUTIONOF THE DEBATE. Westview Press, Boulder, Colorado.

Se dio término a la impresión
de este libro en el mes de diciembre
en los Talleres Gráficos
de la EDITORA LITOCOLOR
Cap. Figari 1115 - Tel. 203 741
Asunción - Paraguay

008701

416