



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA REFORMA AGRARIA EN PARAGUAY DESDE LA POLÍTICA COMPARADA

TESIS PRESENTADA POR

MARÍA TERESA CAZAL GAYOSO

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR DE TESIS: REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTÍZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2011

Para mi padre Mario Cazal, para mi madre Mirna Gayoso y mis hermanos Mario Alberto y Rosa María, quienes con mucho cariño y paciencia me apoyaron incondicionalmente para que lograra mis objetivos.

Para mis compañeros, amigos y profesores de El Colegio de México, por el apoyo y por todo lo que me compartieron en este tiempo.

Para el profesor Reynaldo Ortega, por su paciencia y dedicación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. Estudio de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales en la reforma agraria	9
1. Política redistributiva y sus implicaciones	11
2. Conceptos claves y unidades de análisis	13
2.1. Conceptos claves	13
2.1.1. Reforma Agraria	13
2.1.2. Institución	16
2.2. Unidades de análisis	17
3. Relaciones Estado-sociedad	18
3.1. Estudios centrados en la sociedad y estudios con énfasis en el Estado	18
4. Estudio de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales	22
4.1. Estado y sociedad	23
4.2. Relación positiva entre actores	25
CAPÍTULO II. Revisión histórica del problema agrario en Paraguay	30
1. Periodo independiente. Estado Patrimonial-popular de Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) y Estado Mercantilista de los López (1840-1870)	32
1.1. Estado Patrimonial-popular de Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840)	32
1.2. Estado Mercantilista de los López (1840-1870)	35
2. Periodo liberal oligárquico (1870-1935) y periodo de la crisis liberal oligárquica (1936-1953)	37
2.1. Periodo liberal oligárquico (1870-1935). Gobierno de la postguerra y apertura al capital extranjero	37
2.2. Periodo de la crisis liberal oligárquica (1936-1953)	42
3. Dictadura de Alfredo Stroessner. Estado autoritario prebendario y consolidación de la producción empresarial. (1954-1989)	48
3.1. Demanda campesina, expansión del mercado y clientelismo del Estado (1955-1974)	49
3.2. Frontera agrícola y modernización capitalista (1975-1981)	53
3.3. La crisis agraria, el resurgimiento de la demanda campesina y la caída de la dictadura (1982-1989)	55
4. Breve análisis final del legado stronista	57

CAPÍTULO III. Análisis de la reforma agraria durante la apertura democrática desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales	60
1. Contexto agropecuario del Paraguay	60
1.1. El problema de la concentración de la tierra en la era postdictatorial	61
2. Apertura democrática	67
2.1. Apertura democrática con el Partido Colorado. Periodo de alta inestabilidad política (1989-2003)	67
2.2. Intentos reformistas en el periodo de Nicanor Duarte Frutos. Debilitamiento del Partido Colorado (2003-2008)	72
2.3. Alternancia. Oportunidad política para las reformas y fuerte presencia de grupos sociales (2008-2010)	74
3. Principales actores relacionados a la reforma agraria en la apertura democrática	77
3.1. Estado	77
3.2. Campesinos organizados	80
3.3. Latifundistas y gremio empresarial	85
4. Entorno legal e institucional de los principales actores involucrados a la reforma agraria	88
4.1. Fundamentos legales	88
4.2. Entorno Institucional y sus límites	91
4.3. Rutas de acceso institucional, capacidad de acción de los campesinos y posibles alianzas objetivas	93
5. Resultados de la reforma agraria durante la transición a la democracia	97
6. Reforma agraria en los tres periodos de estudio desde la relación entre actores	99
6.1. Periodo de los gobiernos de Wasmosy, Cubas, y de Unidad Nacional. Alta inestabilidad política y escasa voluntad para la reforma agraria (1993-2003)	100
6.2. Gobierno de Nicanor Duarte Frutos. Panorama de reformas del Estado seguida por descontento popular (2003-2008)	104
6.3. Gobierno de alternancia de Lugo. Fuerte presencia de los movimientos campesinos. Oportunidad de cambio en la reforma agraria (2008-2010)	107
CAPÍTULO IV. Comparación con las reformas agrarias llevadas a cabo en Brasil y Filipinas	111
1. La reforma agraria en Brasil	114
1.1. Panorama general del problema agrario en Brasil	114
1.2. Programas de reforma agraria con los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luis Ignacio “Lula” Da Silva (1995-2006)	119
1.3. Relación entre Estado y grupos sociales en la reforma agraria brasileña	126
2. La reforma agraria en Filipinas	129
2.1. Estructura agraria, problemas del campesinado filipino e inicios del CARP	129

2.2. Reforma agraria en las últimas décadas. CARP, sus principales actores, logros y límites	132
2.3. Relación entre actores sociales y reformistas gubernamentales con buenos resultados en la reforma agraria (1992-2000)	137
3. Implicaciones de las relaciones entre actores sociales y el Estado en la reforma agraria de los tres casos de estudio	140
CONSIDERACIONES FINALES	144
BIBLIOGRAFÍA	152
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Uno de los países con mayor porcentaje de población rural de Iberoamérica, Paraguay, tiene una larga historia relacionada con la tenencia de la tierra. Desde el periodo prehispánico, la tierra ha representado el centro de los intereses de los habitantes de esta región, porque “el dinamismo expansivo de los guaraníes se basó en la búsqueda de la tierra ‘nueva y fértil,’ pues sentirse parte del grupo guaraní implicaba la identidad comunicativa (*ava ñe’e*), el (*ava teko*) factor vivencial a base del cultivo y el ancestro mítico común fundador el (*tamói*).”¹ Así, este grupo étnico se caracterizaba por una mitología muy asociada al cultivo. Desde el poblamiento prehistórico, pasando por la experiencia casi utópica de las misiones jesuíticas, el proyecto aislacionista del Dr. Francia, la Guerra contra la Triple Alianza y hasta la actualidad, la tierra continúa siendo el factor central en la historia paraguaya.

En el presente, uno de los motivos de conflicto es la tierra por ser el recurso máspreciado en Paraguay. El nivel de concentración de ésta es uno de los más elevados del mundo,² lo que incita a cualquier interesado en la historia paraguaya a preguntarse por qué este recurso se encuentra en manos de pocos y, en cambio, una gran mayoría campesina está excluida del sistema de reparto agrario. Así, el interés de los estudiosos del sector rural en Paraguay se ha ido centrando cada vez más en conocer cuáles realmente han sido los esfuerzos por resolver este problema, especialmente desde la acción estatal. Dicho interés se ha incrementado con la oportunidad que surgió en 1989 con la transición a la

¹ Ignacio Telesca (coord.), *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus, 2010, p. 57.

² De acuerdo con cálculos de la FAO, el índice Gini de concentración de la tierra para el caso paraguayo llega a 0.93 y es el más alto en el mundo. (Banco Mundial, *Paraguay. Impuesto inmobiliario: Herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, Volumen I: Informe principal, 2007, p. 1).

democracia luego de casi 35 años del gobierno dictatorial del general Alfredo Stroessner. Por lo tanto, siguiendo esta línea de interés, la pregunta de investigación que se intenta responder en este trabajo es: ¿cuáles han sido los principales obstáculos para llevar a cabo la reforma agraria en Paraguay a partir de la apertura democrática desde el punto de vista de las relaciones entre los principales actores estatales y sociales involucrados en ella?

Para responder lo anterior, siguiendo a Jonathan Fox,³ el objetivo de esta tesis es analizar las relaciones entre el Estado y los grupos sociales en Paraguay para explicar los alcances y límites de la reforma agraria en este país. Así, desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad, se observa que las alianzas objetivas entre actores de la elite gubernamental y los movimientos campesinos que están a favor de la reforma son fundamentales para lograr mejores resultados en la acción redistributiva del Estado. Sin embargo, cualquier intento reformista puede verse opacado por las acciones de quienes están en contra de la reforma, es decir aquellos actores más conservadores como los terratenientes que se oponen al cambio en la tenencia de la tierra, pues no desean que sus intereses se vean afectados. Para el caso paraguayo, se verá que estos actores tienen varios accesos al Estado, los cuales impiden que avance la reforma agraria. En cambio, desde la política comparada, con el caso filipino se verá que cuando hay actores reformistas en el Estado que refuerzan la acción de los grupos campesinos, la reforma tiene mayores alcances. Asimismo, el caso brasileño es muy importante por la fortaleza del movimiento campesino, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que encuentra algunos aliados en el Estado, en especial, durante las administraciones de Lula Da Silva.

Para fortalecer esta hipótesis se hace un recorrido general por la historia agraria del Paraguay, con mayor énfasis en el problema de la tenencia de la tierra desde la perspectiva

³ Jonathan Fox propone en *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization* (New York, Cornell University Press, 1993) un estudio de las relaciones Estado-sociedad para analizar la política distributiva de alimentos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) durante la presidencia de López Portillo (1976-1982)

de los principales actores políticos y sociales, a fin de comprender en qué medida las relaciones actuales entre los actores involucrados en la reforma agraria encuentran sus orígenes en el pasado, en especial durante la gobierno dictatorial prebendario de Stroessner. No obstante el legado histórico, dichas relaciones se transformaron por los cambios del nuevo entorno político de apertura democrática. Así, el principal objetivo de esta tesis es reconocer en el periodo de transición a la democracia (1989-2010), sin descuidar el pasado, cuáles son los principales obstáculos a la reforma agraria desde el punto de vista de las relaciones entre los diferentes actores vinculados a esta reforma.

Una de las motivaciones de la presente investigación surge de la necesidad de proponer dentro de la discusión académica un estudio más amplio en el que no sólo se consideren a los campesinos como los actores principales en la lucha por el acceso a la tierra o sólo a las acciones de un Estado débil heredero de una larga dictadura, sino que tome en cuenta la relación entre los actores estatales y sociales que continuamente sufren cambios (pues, el equilibrio de poder les favorece más a unos actores que a otros bajo ciertas circunstancias). Asimismo, dichos actores deben relacionarse en un contexto que también se va transformando. Para el caso paraguayo, el cambio más importante de los últimos años ha sido la transición a la democracia y los mayores espacios de libertad civil que ésta ha generado. Por lo tanto, con la transición emergen con más vigor los grupos sociales —entre ellos el más fuerte ha sido el sector campesino organizado— y es el Estado el que debe responder a sus demandas, sobre todo de distribución de tierra, bajo las nuevas reglas democráticas. En este panorama, tanto los actores sociales como los estatales van desarrollando su capacidad de acción en un ambiente de constantes transformaciones.

El tema agrario en Paraguay, sobre todo con relación a los campesinos, es uno de los más estudiados porque estos representan un amplio sector económico y social que ha sufrido los principales cambios de la modernización agraria en las últimas décadas. Así,

Carlos Pastore en su libro *La lucha por la tierra en el Paraguay*,⁴ publicado en 1949, es uno de los primeros escritores que analizó a fondo el tema agrario desde la perspectiva histórico-legal. Otros autores destacados, quienes se centraron en los fenómenos ocurridos en el campo, en las décadas de 1980 y 1990, son: Ramón Fogel,⁵ Domingo Rivarola,⁶ Daniel Campos⁷ y Luis A. Galeano.⁸ La mayoría de estas investigaciones se basan en las transformaciones ocurridas a partir de la política de colonización de la dictadura de Stroessner que generó un importante cambio de modernización en la estructura agraria, así como en las formas de organización y movilización de los campesinos.

En los últimos años, los estudios se han centrado en las consecuencias de la agricultura a gran escala basada en la producción de la soya⁹ y continúan los trabajos que dan prioridad a los movimientos campesinos desde los conflictos que se generan en torno a la tenencia de la tierra.¹⁰ Por lo general, estos estudios se han basado en análisis sociológicos y económicos, tomando al Estado como un factor importante, pero no como prioridad en las investigaciones orientadas al sector rural.¹¹ Asimismo, en la actualidad, son escasos los intentos por elaborar estudios a partir de las relaciones Estado-sociedad con

⁴ Carlos Pastore, *La lucha por la tierra en el Paraguay: proceso histórico y legislativo*, Montevideo, Antequera, 1949.

⁵ *Movimientos campesinos en el Paraguay*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), 1986; *La cuestión agraria en el Paraguay. Apuntes para su estudio*, Asunción, Fundación Friedrich Naumann, 1989; y *Los campesinos sin tierra en la frontera*, Serie Tierra N° 2, Asunción, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), 1990.

⁶ Domingo Rivarola (comp.), "Estado modernización agrícola y diferenciación campesina en el Paraguay," *Estado, campesinos y modernización agrícola*, Asunción, CPES, 1982.

⁷ "Lucha por la tierra y políticas públicas: un intento de periodización socio-histórica, 1811-1954," *Revista Paraguaya de Sociología*, 70 (1987).

⁸ "Las transformaciones agrarias, las luchas y los movimientos campesinos en el Paraguay," *Revista Paraguaya de Sociología*, 80 (1991), "Modernización agraria inconclusa y transición democrática en Paraguay," *Revista Paraguaya de Sociología*, 87 (1993).

⁹ Ramón Fogel y Quintín Riquelme (comp.), *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*, Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), 2005. José Nicolás Morínigo Alcaraz, *Auge de la producción rural y crisis campesina*, Asunción, Fondec, 2009.

¹⁰ Quintín Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*, Buenos Aires, CLACSO, 2003. Ramón Fogel, *Las luchas campesinas. Tierra y condiciones de producción*, Asunción, CERI-CIPAE, 2001. Tomás Palau, "El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos," *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 16 (2005).

¹¹ Uno de los pocos análisis centrados en las políticas agrarias es el de José Brunstein Alegre, "Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay," en Alberto Cimadamore (comp.), *La economía de la pobreza*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.

respecto a la reforma agraria.¹² Como respuesta a este vacío en uno de los temas de investigación más importantes sobre Paraguay, mi propuesta se basa en el estudio de las relaciones entre actores sociales y estatales en la política redistributiva de la tierra.¹³

Como se verá más adelante con mayor detalle, para el estudio de la reforma agraria en Paraguay desde las relaciones de los principales actores estatales y sociales, la transición paraguaya ha generado ciertas ventanas de oportunidad para las propuestas e implementación de una reforma agraria a fondo. Cabe destacar que éstas, sin embargo, han sido escasas, pues el sistema político paraguayo continúa presentando varias flaquezas, sobre todo por la baja institucionalización, la informalidad y la corrupción imperantes. Teniendo en cuenta estos obstáculos y el bajo nivel de negociación que existe entre las elites gubernamentales y los movimientos campesinos, no se ha logrado una relación positiva o “alianza objetiva” entre estos actores, que permita mayores posibilidades para mejorar los resultados de la política de reforma agraria.

Por el contrario, los intereses de los actores que están en contra de la reforma, principalmente los latifundistas y sus aliadas las elites estatales más conservadoras, siguen dominando el sector rural, pues defienden propuestas orientadas a la modernización agraria, lo cual ha obstaculizado cualquier intento por resolver el problema de la concentración de la tierra. Lo anterior se debe, en gran medida, a la falta de unidad de las organizaciones campesinas para aumentar la presión “desde abajo” y a la ausencia de una vía de acceso al Estado que contrarreste el peso de la oligarquía terrateniente y de los actores conservadores del Congreso. Si las organizaciones del campesinado logran mayor

¹² Desde la alternancia en 2008, se han incrementado las propuestas de reforma agraria desde los centros de estudios más importantes del país, entre ellas se encuentra el trabajo elaborado por Juan Martens, Quintín Riquelme y Tomás Palau, *Propuestas y acciones para la implementación de la Reforma Agraria en Paraguay*, Asunción, Campaña de la sociedad civil por la Reforma Agraria, 2010.

¹³ Como se verá específicamente en el capítulo 3, los estudios sobre las elites en Paraguay han sido escasos, lo cual dificulta la comprensión de este sector heterogéneo y su influencia en las relaciones entre los campesinos organizados y el Estado.

unidad, sus demandas serán escuchadas y podrán crear una coalición con los principales actores involucrados en la política de reforma agraria que favorezca la implementación de ésta, de tal manera que puedan recibir concesiones del Estado.

Para lograr mejores resultados en la distribución de la tierra se requiere de un fuerte liderazgo gubernamental, de un andamiaje institucional sólido y de la voluntad de actores claves en el gobierno que se encarguen de implementar la reforma agraria y que estén dispuestos a negociar con los principales actores afectados, los campesinos organizados, a fin de dar respuesta a sus problemas más apremiantes con estrategias claras para enfrentar posibles o reales desafíos a la estabilidad política. Desde el estudio de la tenencia de la tierra, el caso paraguayo se explica por la falta de una iniciativa “desde arriba” que refuerce la movilización “desde abajo” y favorezca la reforma agraria.

Como parte de esta investigación, algunas explicaciones que considero importantes pero limitadas para el estudio de una política redistributiva son las que se desprenden de las teorías unidimensionales. Por lo general, las teorías que sólo consideran al Estado como variable explicativa o las que únicamente se centran en los movimientos sociales resultan limitadas para comprender cabalmente la dinámica en la que se desarrolla la política de reforma agraria. Por lo general, la literatura “estadocéntrica” sobredimensiona la autonomía del Estado y la capacidad de las elites gubernamentales para imponerse ante los obstáculos a la reforma agraria. Asimismo, las ideas en torno a las teorías de los grupos sociales dan mayor importancia al poder de acción colectiva de los campesinos organizados y dejan en segundo plano al Estado.

Por las razones antes mencionadas y como quedó establecido al inicio de esta sección, la presente investigación se basa en el estudio de las relaciones entre los principales actores vinculados a la reforma agraria para el caso paraguayo. Además, con la finalidad de poner a prueba la hipótesis en otros contextos, se analizan, de manera general,

dos casos de éxito relativo: el de las Filipinas, con el programa CARP (en especial, durante el periodo 1992-2000), y el de Brasil, con el proceso de expropiación, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio “Lula” Da Silva. La elección de casos se fundamenta en que ambos procesos de reforma agraria se dan en países con muchas semejanzas al caso paraguayo,¹⁴ pues el problema de la tenencia de la tierra es uno de los más relevantes y en estos países también se presentan poderosas elites terratenientes ligadas a altos funcionarios del Estado. Aunado a lo anterior, en dichos países predominan las políticas neoliberales en el sector rural mediante las cuales la producción agraria se ha orientado cada vez más al mercado internacional en detrimento de la economía campesina. Asimismo, estos casos son relevantes porque pasaron de sistemas políticos autoritarios con predominio de los militares en el poder a unos más democráticos, en los que las nuevas reglas de juego han permitido mayor movilización de los campesinos.

A fin de lograr estos objetivos, en el estudio de la reforma agraria en Paraguay se da prioridad a las fuentes secundarias, pues con éstas se puede profundizar en el análisis del proceso de reforma agraria desde la relación entre sus principales actores, con una perspectiva de análisis histórico, aunque el principal objetivo es analizar el periodo de transición a la democracia (1989-2010). Se utilizan fuentes secundarias para estudiar los casos de Brasil y Filipinas. Además de estas fuentes, para el estudio de las relaciones entre los principales actores en cuanto a la reforma agraria en Paraguay, se analizan los últimos censos agropecuarios, los resultados pasados del reparto de tierra y varios informes del gobierno para conocer cuáles han sido los esfuerzos y resultados en cuanto a la política de

¹⁴ De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Paraguay y Filipinas tienen cifras muy parecidas, pues de los 169 países con datos disponibles para la comparación, estos ocupan el 96° y el 97° lugar, respectivamente. Brasil se encuentra en una posición un poco más arriba, pues ocupa el lugar 73. (UNDP, Human Development Reports. Country Profiles and International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/countries/>) (Revisado el 15 de junio de 2011). Así, tenemos tres casos con niveles de desarrollo similares.

reforma agraria. Asimismo, se toman en cuenta algunos informes sobre el sector campesino de los principales centros de investigación de Paraguay, con el fin de conocer las posturas del campesinado ante las transformaciones que surgen de la apertura democrática. En gran medida, se recurre a fuentes hemerográficas, en especial para hacer referencia a algunos eventos recientes del gobierno de alternancia.¹⁵

La organización de la tesis es la siguiente: en el capítulo I denominado “Estudio de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales en la reforma agraria” se aclaran varios aspectos teóricos, como los principales conceptos y unidades de análisis del estudio de las relaciones entre actores estatales y movimientos campesinos. Además, se justifica la metodología propuesta y se aclara la hipótesis que se pondrá a prueba. En el capítulo II, se hace una breve revisión histórica del problema agrario en Paraguay, pues la política de reforma agraria requiere una mayor comprensión de los orígenes del problema relacionado a la concentración de la tierra y de las transformaciones del sector rural. Luego, en el capítulo III se analizan los periodos de estudio desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales involucrados en la reforma agraria en Paraguay; aquí se revisa, a grandes rasgos, el sistema político paraguayo de la transición a la democracia y se estudia con más detenimiento la relación entre los actores, los resultados y, sobre todo, los obstáculos a la política de reforma agraria. En el cuarto y último capítulo, se estudian dos casos con la finalidad de poner a prueba la hipótesis propuesta en estos países, para lo cual se hace una comparación del caso paraguayo con las reformas agrarias relativamente exitosas llevadas a cabo en Brasil y Filipinas. Finalmente, a partir de los descubrimientos de esta investigación, se dedica la última parte de la tesis a las consideraciones finales y futuras investigaciones que se esperarían de los resultados de esta investigación.

¹⁵ Mucha información relacionada a las elites económicas, así como los datos sobre los resultados de la reforma agraria de la época de alternancia no existen. Sin embargo, se han utilizado diversas fuentes para cubrir esos vacíos a fin de ofrecer una investigación sólida.

CAPÍTULO I

ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS GRUPOS SOCIALES EN LA REFORMA AGRARIA

En Paraguay, uno de los países de Iberoamérica con elevada producción agraria en proporción a su Producto Interno Bruto (PIB),¹⁶ donde el acceso y el control de la tierra ha sido uno de los principales medios de concentración o distribución del poder económico, 85.5% de las tierras superiores a 500 hectáreas, está en manos de 2.6% de los propietarios.¹⁷ La alta concentración de la tierra, así como los elevados índices de pobreza,¹⁸ que han resultado de la exclusión de las familias campesinas al acceso y propiedad de la misma, hacen de la reforma agraria un tema político prioritario en este país sudamericano. La reciente alternancia en el gobierno paraguayo ha presentado una oportunidad política para desarrollar una reforma agraria con mejores resultados que logre reducir los niveles de exclusión, pobreza e inequidad en la población campesina. No obstante la alternancia, la reforma agraria sigue siendo catalogada como reforma fallida.

¹⁶ Para el 2008, la contribución del PIB silvoagropecuario a la economía de Paraguay representó 21%, el porcentaje más alto de América Latina y el Caribe. (CEPAL, FAO e IICA, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, FAO e IICA, 2010). Para el año 2010, esta cifra alcanzó 24%. (PNUD Paraguay, “Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado”, *Cuaderno de Desarrollo Humano*, 7 [2010], p. 15).

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Censo Agropecuario Nacional 2008*, Asunción, MAG, 2009.

¹⁸ De acuerdo con las estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares llevadas a cabo en el 2009 por la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, 35.1% de la población es pobre, aproximadamente 2,200,000 personas, de las cuales 18.8 % es indigente, que alcanza a 1,175,331 personas. Uno de los datos más críticos es que la población rural que se encuentra en pobreza extrema alcanza a siete de cada diez pobres. (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso*, DGEEC, Asunción, 2009, p. 4).

Por estas razones, el objetivo de esta investigación es conocer las relaciones entre los actores del Estado y la sociedad para analizar los obstáculos que ha tenido la reforma agraria en el Paraguay durante el proceso de apertura democrática y posterior alternancia. Para tal efecto, se propone retomar en la presente investigación el estudio de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales propuesto por Jonathan Fox,¹⁹ el cual será analizado en este primer capítulo con el fin de conocer las relaciones entre actores políticos y sociales que han determinado los resultados en el acceso a la tierra y la inclusión del sector campesino en la economía paraguaya.

En este capítulo, el análisis se basa en cuatro puntos específicos. Primero, se intenta identificar el tipo de política que representa la reforma agraria, así como sus implicaciones a partir del análisis institucional de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En el segundo punto se definen conceptos claves y las unidades de análisis de la investigación. En el tercer apartado se desarrolla el estudio de las relaciones Estado-sociedad y se reconocen los alcances y límites de los análisis unidimensionales, ya sea sólo desde el punto de vista del Estado o de la sociedad. Finalmente, se propone y desarrolla el estudio de relaciones Estado-sociedad de Jonathan Fox para conocer el tipo de relación entre actores interesados en la reforma agraria y así detectar qué posibles alianzas se dan entre los actores del Estado y los actores sociales para el éxito o fracaso en los resultados de esta reforma redistributiva.

¹⁹ Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, New York, Cornell University Press, 1993. El estudio de Fox, como se indicó más arriba fue hecho para una política distributiva y en esta investigación sus hallazgos se extrapolarán al caso de la reforma agraria.

1. POLÍTICA REDISTRIBUTIVA Y SUS IMPLICACIONES

Con el propósito de conocer el tipo de política que representa la reforma agraria, así como sus implicaciones, se parte de la tipología de políticas de Theodore J. Lowi.²⁰ De acuerdo con este autor, la reforma agraria se clasifica como una política redistributiva, porque afecta a los individuos a partir de cambios que se dan en la estructura de la cual forman parte y porque su aplicación requiere de coerción.²¹ Entre las características de la implementación de un programa de política redistributiva se encuentra que: tiende a centrarse principalmente en las agencias gubernamentales nacionales. Además, por ser una política que se desarrolla a nivel nacional, puede ser más conflictiva porque los centros gubernamentales de toma de decisión, que se encargan de las resoluciones definitivas, por lo general, se encuentran alejados del territorio en cuestión y de los actores afectados por esta política. Asimismo, está más expuesta a las críticas de la opinión pública y uno de los grandes riesgos de la política redistributiva es que aumenta la probabilidad de movilización de algunos grupos de la sociedad.²² Por estas razones y porque es una de las políticas más susceptibles a “los cambios en ideología y al cambio en el equilibrio de poder,”²³ el proceso de la reforma agraria es altamente complejo.

Si se examinan casos de reforma agraria, por lo general, los cambios estructurales e institucionales han sido prerequisites para la puesta en práctica de este tipo de política.²⁴ Es decir, la versión radical de la política redistributiva de la tierra, que recurre a la

²⁰ Lowi reconoce cuatro tipos de políticas para la puesta en práctica del poder público y en su tipología establece dos dimensiones que son el nivel de coacción de la acción pública y la especificidad con que el poder es aplicado, es decir si afecta a un individuo en particular o al ambiente que estructura la decisión individual. Los tipos de políticas son: regulatorias, distributivas, redistributivas y reglamentarias. (Norman Nicholson, “Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi”, *Policy Sciences*, 35 (2002) p. 165).

²¹ Theodore J. Lowi, “Population Policies and the American Political System”, en A. E. Keir Nash (ed.), *Governance and Population: The Governmental Implications of Population Change*, 1972, p. 288.

²² T. Lowi, *op. cit.*, p. 292.

²³ M. Riad El-Ghonemy, *The Political Economy of Market-Based Land Reform*, London, Routledge, 1990, pp. 6-7.

²⁴ Saturnino M. Borrás Jr., “State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines,” *Development and Change*, 32 (2001), p. 545.

expropiación e involucra el reparto a los beneficiarios sin costo o con subsidios, se ha logrado a partir de cambios profundos en el sistema político. La mayoría de los procesos significativos de reforma agraria se originan y aplican cuando “grupos radicales llegan al poder, ya sea por una revolución o por golpes militares, o, en algunas circunstancias, por victorias electorales de partidos políticos de izquierda.”²⁵ También, estos procesos podrían darse por circunstancias geopolíticas particulares como en Japón, Taiwan y Corea del Sur;²⁶ sin embargo, estos casos han sido poco comunes.

En la actualidad, insertos en una economía capitalista de corte neoliberal, gran parte de los países menos desarrollados, con un amplio sector agrario empobrecido, están sumidos en proyectos de reforma agraria. De acuerdo con Dorner,²⁷ la implementación de la reforma agraria en entornos neoliberales es mucho más difícil por los conflictos que se originan al no lograr armonizar los intereses a nivel local y la demanda del mercado internacional. Los resultados, por lo general, han sido limitados o negativos, por lo que cabe preguntarse: ¿qué ha determinado el resultado de las reformas agrarias en un entorno neoliberal?

El éxito de la aplicación de una política económica en particular, como es el caso de la reforma agraria, no sólo depende de factores económicos. Es necesario destacar que el desarrollo de políticas económicas implica “un proceso político porque involucra intereses de diferentes actores de la sociedad y es el Estado el encargado de responder a la presión que ejercen los grupos sociales”.²⁸ Teniendo en cuenta la complejidad no sólo de la formación sino también de la ejecución de las políticas económicas, algunos análisis

²⁵ Peter Dorner, *Technology and Globalization Modern-Era Constraints on Initiatives for Land Reform*, UNRISD Discussion Paper n° 100, June 1999, p. 5.

²⁶ Para un análisis conciso de los casos de reforma agraria en Japón, Taiwán y Corea del Sur ver P. Dorner, *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁷ P. Dorner, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁸ Peter A. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986, pp. 3-4.

señalan que los resultados de las reformas agrarias en contextos neoliberales están determinados únicamente por factores estructurales y de la acción colectiva. En cambio, otros estudios sólo priorizan las acciones de las élites políticas. Por lo tanto, limitarse a explicaciones centradas en la sociedad o a estudios concentrados en el Estado no permite conocer la magnitud y los límites de una política redistributiva.²⁹ Para esta investigación, orientada al análisis de los obstáculos a la reforma agraria en Paraguay, se adopta el punto de vista institucional de las relaciones Estado-sociedad, ya que las capacidades del Estado de implementar una política redistributiva tienden a depender tanto de la configuración de la sociedad como del Estado.³⁰ Para continuar con la revisión de la teoría, a continuación se establecen algunas definiciones básicas para el objeto de estudio.

2. CONCEPTOS CLAVES Y UNIDADES DE ANÁLISIS

Con la finalidad de analizar adecuadamente los obstáculos a la reforma agraria, se deben precisar algunos conceptos centrales así como las unidades de análisis. Estas definiciones son fundamentales porque permiten situar el caso de la reforma agraria paraguaya en el estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los conceptos que se van a definir en este apartado son el de reforma agraria y el de instituciones. Finalmente, se especifican las unidades de análisis entre las que se encuentran: el Estado, los grupos campesinos y el sector empresarial agropecuario.

2.1. CONCEPTOS CLAVES

2.1.1. REFORMA AGRARIA

Los ejemplos históricos más claros de reforma agraria han compartido, por lo general, dos características: por un lado, el cambio en la tenencia de la tierra y, por otro lado, el gran

²⁹ P. A. Hall, *op.cit.*, p. 17.

³⁰ *Ibid.*

esfuerzo consciente del gobierno por implementar esta política.³¹ Sin embargo, estas tendencias históricas no han logrado el consenso en cuanto a la definición de reforma agraria, ya que, con el paso del tiempo, otros factores coyunturales han afectando su definición.³² Hasta hoy, el uso del concepto reforma agraria resulta confuso, por lo cual puede ser muy problemático encontrar una definición general que permita su identificación.

Para fines de esta tesis, voy a tomar la definición de Elias H. Tuma, que no solamente considera a la reforma agraria desde la concepción histórica de redistribución de la tierra, sino que añade y clasifica varios factores específicos para salvar obstáculos que pueden afectar al desarrollo de la estructura agraria.³³ Este autor toma en cuenta tres sectores principales que constituyen la estructura agraria: la tenencia de la tierra, el patrón de cultivo y los términos de la propiedad y la escala de operación.³⁴ En el sector de la tenencia de la tierra se define, entre otras características, si aquella es segura o insegura, colectiva o individual, propia o arrendada, pública o privada y si está en manos de nacionales o extranjeros. Para el sector del patrón de cultivo se identifica si es extensivo o intensivo, árido o irrigado, mecanizado o no mecanizado, cooperativo o individualista, de mercado o de subsistencia, entre otros. Para el sector de los términos de propiedad y escala de operación se considera si es de propiedad u operación, grande o pequeña, consolidada o fragmentada, si se permite la renta o no. Teniendo en cuenta lo anterior, se define a la reforma agraria como “una rápida mejoría en uno o más de los sectores de la estructura

³¹ Elias H. Tuma, *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform. A Comparative Analysis*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1965, p. 6.

³² E. H. Tuma hace un seguimiento de la evolución histórica de este concepto. (E. Tuma, *op. cit.*, pp. 9-10).

³³ E. Tuma, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ *Ibid.*, pp. 12-13.

agraria.”³⁵ Estos sectores son independientes y, a la vez, interdependientes, pues si se dan reformas en uno de esos sectores, es muy probable que tenga implicaciones en los demás.

A fin de dar mayor claridad al proceso de reforma agraria que se da en un contexto particular, con esta definición se pueden establecer dos áreas generales de reforma basadas en la propiedad y en la operación. Si se dan mejorías en el sistema de tenencia de la tierra, la reforma agraria puede definirse como “reforma en la tenencia de la tierra”. Si en cambio se da una reforma en los patrones de cultivo o en los términos de propiedad y escala de operación, se considera como “reforma en la operación de la tierra”.³⁶

En el caso de la reforma agraria en Paraguay, se observa que esta política de redistribución se ajusta a lo que establece el concepto de “reforma en la tenencia de la tierra.”³⁷ Por una parte, el análisis que se desarrolla en esta tesis contempla la postura de los reformistas y la medida en que sus proyectos u objetivos han sido consistentes con la reforma llevada a cabo. Por otra parte, se analiza la reforma desde los beneficiarios, es decir si resultó a favor o en contra de los campesinos.³⁸ Finalmente, la evolución del proceso de la reforma agraria debe considerar los intentos de limitar o revertir los resultados de dicha reforma, que surgen como reacción de los actores que se ven amenazados por las acciones que toma el Estado. Como se verá con más detalle en los siguientes capítulos, el caso paraguayo representa un intento débil de “reforma en la tenencia de la tierra”, como respuesta a problemas de la coexistencia del latifundio y el minifundio, así como por la presión de los campesinos. En términos de sus resultados, se observará que esta reforma beneficia a los grandes terratenientes, en detrimento de los

³⁵ E. Tuma, *op. cit.*, p. 14.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Para fines de esta tesis, se utilizará el término reforma agraria para describir el proceso relacionado a la tenencia y operación de la tierra en el caso paraguayo. A medida que se describan las características de este proceso, se señalará, en términos de los resultados, que se trata en realidad, con los límites a los que tiene que enfrentarse, de (un intento de) reforma en la tenencia de la tierra.

³⁸ E. Tuma, *op. cit.*, p. 14.

campesinos más pobres, pues con la propuesta actual se va agudizando el problema de la concentración de la tierra bajo un esquema en el que predomina la agroexportación con base en la producción a gran escala.

A partir de la definición de Tuma, el caso paraguayo se caracteriza por la poca claridad en los objetivos que se proponen los reformistas. Varios estudiosos del tema agrario en Paraguay ven la reforma en la tenencia de la tierra como una política muy difícil de aplicarse porque “la tierra es el principal factor de producción y quienes se benefician del modelo de desarrollo actual —basado en la ganadería y en grandes extensiones de cultivo de soya y otros cereales— pretenden que la misma siga concentrada en pocas manos, es decir, que no afecten sus intereses.”³⁹ La fuerte influencia de los terratenientes en la estructura económica y política del país, así como la escasa voluntad política para resolver el problema de la tierra han sido los mayores desafíos de la reforma en la tenencia de la tierra. Estas y otras particularidades de la reforma agraria en Paraguay, se analizarán con mayor detalle en el tercer capítulo.

2.1.2. INSTITUCIÓN

Otro concepto fundamental para este estudio es el de institución; es preciso explicarlo para descifrar en qué consiste un análisis institucional de las relaciones Estado-sociedad. Las instituciones se refieren a “las reglas formales, procedimientos de conformidad y prácticas operativas estándares que estructuran las relaciones entre individuos en varios núcleos de la política y la economía.”⁴⁰ Las instituciones tienen un estatus más formal que las normas culturales; sin embargo, dichas instituciones no sólo derivan de los acuerdos legales, sino también de redes organizacionales menos formales.⁴¹

³⁹ J. Martens, *et. al., op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ P. A. Hall, *op. cit.*, p.19.

⁴¹ *Ibid.*

Para entender la dinámica entre instituciones, se pondrá énfasis en sus cualidades organizacionales por dos razones: la primera es que la organización de una política pública afecta el grado de poder que tiene un grupo de actores sobre los resultados de dicha política; y la segunda razón es que la posición organizacional influye en la definición de los intereses de los actores al establecer sus responsabilidades institucionales y su relación con los demás actores.⁴²

2.2. UNIDADES DE ANÁLISIS

Para el estudio de la reforma agraria desde las relaciones Estado-sociedad, se da prioridad a la acción de los actores involucrados en esta política, por lo cual el análisis se centra en la forma en que estas relaciones se estructuran. De ahí que las unidades de análisis para esta investigación sean: los actores del Estado que trabajan directamente en esta política redistributiva y, desde la sociedad, los campesinos y los terratenientes.

De manera más específica, el Estado se estudia desde el comportamiento de las elites políticas responsables de llevar a cabo la reforma agraria y éstas las conforman los encargados del diseño de la política, los directores y las agencias responsables de su implementación, así como los legisladores, quienes aprueban las iniciativas y el presupuesto para estas políticas. Los grupos sociales se analizan a partir de las organizaciones de campesinos que demandan el acceso a la tierra, los cuales logran organizarse a nivel local (distrital), regional o nacional y tienen organismos internos en los cuales deciden cómo y en qué momentos movilizarse.

Otros actores sociales que deben ser considerados en el proceso de la reforma agraria, pues sus intereses también están en juego, son los terratenientes o el sector empresarial agropecuario. Los terratenientes son los empresarios dedicados, sobre todo, a

⁴² P. A. Hall, *op. cit.*, p.19.

la agroexportación y pueden ser latifundistas tradicionales o del nuevo empresariado capitalista que ha ingresado al mercado agropecuario paraguayo en las últimas dos décadas. Al igual que los campesinos, los latifundistas están organizados, pero no al nivel de los primeros. Lo anterior, sin embargo, no afecta la presencia pública y política de este sector, pues la prensa comercial es su gran aliada.

Asimismo, aunque aquí no se consideran como unidades de análisis, pueden existir actores externos,⁴³ como las organizaciones no gubernamentales (ONG's), que apoyan a los campesinos organizados en sus luchas, aunque se debe reconocer que el papel de éstas en Paraguay ha sido más bien de apoyo técnico y organizacional. Por lo tanto, cabe resaltar que la participación de las ONG's puede influir en la relación directa que tienen las elites políticas encargadas de implementar la reforma agraria y los movimientos campesinos. A partir de la definición de las unidades de análisis, en la siguiente sección se trata de ver en qué consiste el estudio de la relación entre actores del Estado y grupos sociales.

3. RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

3.1. ESTUDIOS CENTRADOS EN LA SOCIEDAD Y ESTUDIOS CON ÉNFASIS EN EL ESTADO

Por lo general, la literatura existente relacionada a los resultados de la reforma agraria se ha dirigido a explicaciones centradas en los grupos sociales o en el Estado. Aquí se pretende retomar la propuesta de Jonathan Fox y desafiar la dicotomía existente en la literatura entre los que, por un lado, priorizan los factores estructurales y los que, por otro

⁴³ Para la reforma agraria pueden ser relevantes los aliados externos, algunos ejemplos son: las organizaciones no gubernamentales (ONG's), cooperativas de campesinos, centros académicos, partidos políticos y organizaciones religiosas y profesionales. Los aliados entran en acción con los campesinos y los asisten, lo cual influye en el momento en que deciden la acción colectiva. Por lo general, los aliados externos han sido actores fundamentales para evitar o reducir la situación de debilidad de los campesinos frente a la respuesta violenta del Estado. (Krishna B. Ghimire, *Peasants' Pursuit of Outside Alliances in the Process of Land Reform. A Discussion of Legal Assistance Programmes in Bangladesh and the Philippines*, UNRISD Discussion Paper 102, June 1999, p. 1).

lado, ven el papel del Estado como el principal determinante de los alcances de la reforma agraria. A continuación se hará una revisión de estos dos puntos de vista.

El estudio centrado en la sociedad considera al Estado como un ente con poca o nula autonomía frente a los grupos sociales; y, por ende, los actores encargados de las políticas y sus instituciones tienen poca influencia en los resultados de la acción estatal. Las teorías centradas en los grupos sociales tienen diferentes vertientes como, por ejemplo, el análisis pluralista, que ve al Estado como un espacio neutral para la competencia de los grupos sociales.⁴⁴ Otro tipo de análisis centrado en la sociedad es el marxista instrumentalista, que reconoce al Estado como instrumento del poder capitalista o de las elites económicas.⁴⁵ Las teorías de influencias dan énfasis en la intervención de las clases sociales en el proceso de políticas y reconocen que dicha intervención es a la vez una fortaleza y una debilidad, que como tal influye en la acción estatal. Otra es la teoría de restricciones, pues enfatiza los límites externos de la acción estatal, esto puede entenderse como los límites impuestos por el sistema capitalista. Dentro de estos límites, no sólo es posible cierto grado de autonomía del Estado frente a los actores sociales, sino que resulta necesario si el Estado quiere actuar independientemente de intereses particulares a fin de defender el orden social predominante como un todo.⁴⁶

En general, las teorías con base en la sociedad consideran a los grupos o clases sociales como unidades de análisis cuyos intereses están en conflicto dentro de la estructura política. De acuerdo con este modelo, las políticas se explican como el producto directo del conflicto entre grupos;⁴⁷ para la reforma agraria, estas teorías identifican a la

⁴⁴ Uno de los autores del análisis pluralista es Alford, en J. Fox, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁵ Algunos autores de esta vertiente son Ralph Miliband y William Domhoff, cit. por J. Fox, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁶ Esta forma de analizar la teoría de las restricciones se basa en la perspectiva del estructuralismo marxista. Toda esta sección está fundamentada en el estudio detallado de las teorías centradas en la sociedad de J. Fox, *op. cit.*, pp.14- 17.

⁴⁷ P. A. Hall, *op. cit.*, p. 13.

movilización de organizaciones campesinas como el factor clave para su implementación exitosa. La mayoría de estos autores, que proviene de la tradición marxista, reconoce obstáculos estructurales e institucionales en la ejecución de dicha reforma.

En estos análisis, centrados en los grupos sociales, también se sugiere que el Estado está capturado por los intereses de las clases dominantes y, por lo tanto, se asume que no tiene autonomía.⁴⁸ Por último, en estos estudios, el tipo de relación entre actores sociales que están a favor de la reforma y el Estado es forzosamente conflictiva, de manera que la presión es la acción más efectiva para lograr las reformas deseadas.⁴⁹

A diferencia del modelo centrado en la sociedad, los analistas “estadocéntricos” arguyen que las políticas públicas no resultan de la presión que ejercen los grupos sociales. De lo contrario, se debe reconocer que, a diferencia de lo imaginado por el estudio centrado en la sociedad, el Estado actúa con mayor autonomía frente a la presión social. Aquí se toman como unidades de análisis al Estado, las elites políticas y las agencias gubernamentales encargadas del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el Estado tiene sus propios intereses y preferencias políticas, así como la capacidad de imponer (incluso de manera autoritaria) estas preferencias en contra de la resistencia social.⁵⁰

Muchos académicos que centran sus estudios en el Estado confían en el correcto diseño administrativo de la política, pues, si es implementada por una organización estatal eficiente, existen pocas razones que la lleven al fracaso. Estos actores gubernamentales, preocupados fundamentalmente con la eficiencia en la implementación de la política, ven

⁴⁸ S. Borras, “State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines,” p. 547.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ P. A. Hall, *op. cit.*, p. 15.

la necesidad de evitar el conflicto con los grupos sociales.⁵¹ Por lo tanto, quienes implementan, por ejemplo, una política redistributiva no buscan amenazar los intereses de las elites económicas, ni propician críticas por parte de los actores sociales.⁵² Finalmente, de acuerdo con Thomas y Grindle, la intervención del Estado puede superar los obstáculos estructurales e institucionales impuestos por los terratenientes, pues con voluntad política, organización técnica y administrativa eficiente, además de asegurar fondos para financiar la redistribución de la tierra, se pueden lograr importantes avances en la reforma agraria.⁵³

Los estudios centrados en la sociedad y en el Estado tienen varias limitaciones. En el caso del análisis centrado en los grupos sociales, se le otorga demasiada importancia a los factores estructurales y sociales, así como al poder de acción de los grupos de la sociedad. Desde este punto de vista, se abandona la importancia del Estado y de las elites políticas en la formación e implementación de las reformas redistributivas. Aunado a lo anterior, se desestima la voluntad y la capacidad de los actores estatales cuando estos deciden perseguir sus intereses en un entorno de alta contienda social.⁵⁴ En cuanto a los límites del análisis centrado en el Estado, se encuentra que se sobredimensiona la autonomía del Estado y la capacidad de las elites políticas de librar los obstáculos que surgen de los factores estructurales e institucionales, así como de la presión de los grupos sociales. Con este tipo de estudio es difícil explicar por qué políticas públicas bien diseñadas, implementadas por agencias eficientes y con los fondos necesarios para el financiamiento, pueden fallar.⁵⁵

⁵¹ J. Thomas y M. Grindle estudian, desde la perspectiva del Estado, el papel del conflicto en el mantenimiento de una reforma en: John W. Thomas y Merilee S. Grindle, "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, 18 (1990).

⁵² S. Borras, "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines," pp. 546-547.

⁵³ J. Thomas y M. Grindle, *op. cit.*, pp. 1175-1178.

⁵⁴ S. Borras, "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines," p. 547 y P. A. Hall, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ S. Borras, "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines," p. 547.

Cuando se analizan los casos de reforma agraria, los estudios unidimensionales, por lo general, se encuentran con dificultades para explicar casos en que los grupos sociales intentan influir y modificar las acciones de los actores estatales y, sin embargo, estos grupos sociales terminan siendo transformados. Lo mismo puede suceder con los actores estatales. Por ejemplo, para el primer caso, muchos de los movimientos campesinos independientes y bien organizados, han presionado por reformas redistributivas de tierra, pero a cambio han recibido la respuesta violenta del Estado y de los terratenientes y, en consecuencia, se han debilitado e incluso han desistido de sus luchas. Asimismo, para el caso de las transformaciones que pueden sufrir los actores estatales, los análisis centrados en el Estado no pueden explicar situaciones en que organizaciones de campesinos cooptados por éste no cumplen con el papel de apoyo que les asignan las elites políticas.⁵⁶ Por lo tanto, para llevar a cabo un estudio más dinámico, en esta investigación se propone un análisis desde el punto de vista de las relaciones de los actores estatales y sociales involucrados en los resultados de la reforma agraria, con el propósito de reconocer los alcances y límites de la acción estatal en esta política.

4. ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS GRUPOS SOCIALES

Desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales se intenta analizar de qué manera actúan los diferentes actores de la sociedad y del Estado con respecto al proceso de la reforma agraria. Si la relación entre fuerzas que están a favor de la reforma desde el Estado y desde los grupos sociales es positiva, el poder de acción del Estado logra mejores resultados. Teniendo en cuenta lo anterior, en este apartado se especifican los instrumentos necesarios para reconocer en los escenarios estudiados el tipo de relación de los actores involucrados.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 548.

4.1. ESTADO Y SOCIEDAD

Para el estudio de las relaciones se tienen en cuenta algunos factores específicos del Estado a fin de reconocer su poder de acción. Uno de estos factores es el concepto de autonomía, que según Theda Skocpol se logra cuando los líderes políticos establecen metas de manera independiente, es decir cuando estos líderes “formulan y persiguen metas que no sólo son el simple reflejo de las demandas o los intereses de los grupos sociales, de las clases o de la sociedad.”⁵⁷ Asimismo, voy a retomar la definición de capacidad de la misma autora, que se refiere a la habilidad de los líderes políticos de implementar las metas oficiales por encima de la oposición real o potencial de los grupos sociales más poderosos o frente a circunstancias socioeconómicas adversas y, de esta manera, poder usar las agencias del Estado para hacer que la sociedad haga lo que los líderes desean que ésta realice.⁵⁸ Estos dos conceptos son necesarios para estudiar la función del Estado en la ejecución de las políticas redistributivas y para comprender por qué las decisiones de reforma pueden ser exitosas, limitadas o fallidas.

Uno de los mayores problemas en los estudios de políticas redistributivas es que no reconocen en los actores estatales sus motivaciones, los cuales resultan de una combinación de metas materiales, institucionales e ideológicas, lo que determina que estos actores tengan intereses individuales o políticos que los motiven a actuar de cierta manera.⁵⁹ De acuerdo con Migdal, “las teorías Estado-sociedad deben saber lidiar con los cambios en las metas estatales, pues sus agencias, que operan en distintos entornos, se

⁵⁷ Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 9.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ J. Fox, *op. cit.*, p. 30.

alían y chocan con diferentes organizaciones sociales.”⁶⁰ De ahí la importancia de conocer los objetivos de las agencias gubernamentales en su relación con la sociedad, pues de esto también depende la configuración de los intereses de los actores estatales y el tipo de políticas que pueden promover.

Si se detecta que existen reformistas en las agencias gubernamentales, es decir actores estatales que por sus motivaciones políticas y personales deciden inclinarse hacia un tipo específico de reforma que favorezca a los campesinos, se abre una oportunidad política. Sin embargo, la acción de estos reformistas también depende de la fuerza de sus aliados y sus contendientes. Si los reformistas consiguen el apoyo o la neutralidad de los demás actores gubernamentales, es probable que sus iniciativas tengan una repercusión más fuerte.⁶¹

Además de los factores específicos que determinan el poder de acción estatal, se necesita reconocer la importancia del papel que ejercen los grupos sociales en el proceso de la reforma agraria, para la cual se considera la acción colectiva de los campesinos a partir de una oportunidad política. De acuerdo con Charles Tilly, los derechos emergen de la “resistencia y la lucha.”⁶² Por lo tanto, esta visión del origen de los derechos se forma desde la acción colectiva y la transformación del Estado. Los derechos pueden alcanzarse a partir de las constantes exigencias por similares demandas bajo ciertas condiciones de negociación.⁶³ Siguiendo la línea de la acción colectiva, en muchos casos, la reforma agraria ha sido la respuesta del Estado a la presión directa de la movilización de grupos campesinos. Cuando los grupos sociales optan por actuar de manera colectiva necesitan

⁶⁰ Joel S. Migdal, “The State in Society: Struggle and Accommodations in Multiple Arenas,” *States and Social Structures Newsletter*, 13 (1990), pp. 2-3, cit. por, J. Fox, *op. cit.*, p. 32.

⁶¹ J. Fox, *op. cit.*, pp. 29-31.

⁶² Tilly parte del estudio *Social Origins of Dictatorship and Democracy* de Barrington Moore en el cual Moore trata los derechos como productos históricos, que resultan de la lucha. (Charles Tilly, “Where Do Rights Come From,” en Theda Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*, New York, Cornell University Press, 1998, p. 55).

⁶³ T. Skocpol, *op. cit.*, p. 57 y 71.

como precondition cierta percepción de oportunidad política,⁶⁴ la cual define el momento y la manera en que las fuerzas sociales deciden actuar. Así también, el poder de negociación de los actores sociales depende de la capacidad que tienen estos de afectar la estabilidad política y económica del país.⁶⁵

4.2. RELACIÓN POSITIVA ENTRE ACTORES

La presión social no siempre determina la acción del Estado, pues las decisiones de los actores estatales, en sus respuestas a las presiones sociales, no sólo se establecen por sus motivaciones, sino también “están, en cierta medida, condicionadas por sus entornos institucionales,”⁶⁶ es decir por las rutas de acceso institucional.⁶⁷ Dentro de la compleja estructura del Estado, algunas agencias pueden ser más vulnerables que otras a la presión social, teniendo en cuenta su misión institucional.⁶⁸ Para el caso de la reforma agraria, las instituciones responsables de la implementación de esta política son más vulnerables a la presión social, pero deben atenerse a sus ambientes institucionales. De igual manera, la acción de los actores sociales que presionan por sus demandas está condicionada por estas rutas de acceso, pues por medio de éstas logran que sus demandas sean escuchadas.

⁶⁴ De acuerdo con Sidney Tarrow, las oportunidades políticas “consisten en una serie de pistas o señales (no necesariamente formales, permanentes o a nivel nacional) que estimulan a los individuos a involucrarse en la política de contención”. (Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, New York, Cambridge University Press, Tercera Edición, 2011, p. 32). Asimismo, la política de contención, que en este caso se refiere a la acción de los campesinos organizados, se refiere a la acción “en episodios antes que continua, se da en público, involucra la relación entre demandantes y los demás actores, es reconocida por esos demás actores porque influyen en sus intereses y, finalmente, involucra al Estado que actúa como mediador, objetivo o demandante.” (Sidney Tarrow y Charles Tilly, “Contentious Politics and Social Movements”, Capítulo 19, en Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 437).

⁶⁵ J. Fox, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁶⁶ J. Fox, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁷ Jonathan Fox define a las rutas de acceso institucional como “filtros estructuralmente selectivos en el aparato estatal que hace a algunas de sus instituciones especialmente vulnerables a las inquietudes de actores sociales particulares.” (J. Fox, *op. cit.*, p. 39).

⁶⁸ Las agencias estatales pueden “sentir” de manera diferente la presión social, por lo que su forma de actuar puede variar de acuerdo con sus tareas administrativas, ideologías institucionales, vulnerabilidad a las presiones electorales, patrones de reclutamiento y de acuerdo con la estructura burocrática. (J. Fox, *op. cit.*, p. 31).

Aunado a la presión social, el clima institucional favorable puede ser aún insuficiente para lograr la respuesta efectiva del Estado. Sólo si las fuerzas sociales tienen influencia sobre las agencias, cuyos actores tienden a responder con concesiones, se puede decir que se logra la internalización de los intereses sociales dentro del Estado.⁶⁹ Ante esta oportunidad política, por lo tanto, se hace efectiva la acción de los grupos sociales en la determinación de las políticas que decide implementar el Estado.⁷⁰

La internalización de las demandas sociales dentro del Estado no es tarea fácil. De acuerdo con el estudio que propone Fox, si desde la acción estatal se dan corrientes de políticas⁷¹ en las que se logran formar “alianzas objetivas” entre actores sociales y estatales, estas alianzas determinarán la dirección que tomará la reforma. Las alianzas objetivas, distintas de las coaliciones explícitas, consisten en grupos que actúan en el Estado reforzando sus acciones a favor o en contra de ciertas reformas sin considerarse necesariamente aliados, porque se presionan entre sí, pero a la vez reconocen las fortalezas en cada uno de ellos para llevar a cabo la reforma.⁷² En el caso de la reforma agraria, estos actores pueden ser las elites gubernamentales y los movimientos campesinos. Así, los reformistas tienen los recursos y el poder con los cuales pueden fortalecer los esfuerzos de la movilización campesina y lograr que ésta tenga mayor impacto. Es por eso que en esta relación, las iniciativas “desde arriba” refuerzan la movilización “desde abajo” y permiten presionar “objetivamente” por un tipo de reforma agraria en particular.⁷³

Cuando se logran “alianzas objetivas” que presionan al Estado a favor de un tipo específico de reforma agraria, se logran mejores resultados porque los actores pro-reforma

⁶⁹ J. Fox, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Las corrientes de políticas son coaliciones entre actores sociales y estatales que desarrollan estrategias para lidiar reales o posibles desafíos a la estabilidad política. (J. Fox, *op. cit.*, p.37).

⁷² J. Fox, *op. cit.*, p. 37.

⁷³ J. Fox, *op. cit.*, pp. 29-32.

debilitan a los actores sociales y estatales que no desean la reforma (actores contrarreforma), ya que ven sus intereses amenazados.⁷⁴ De acuerdo con Meyer y Staggenborg, “cualquier movimiento social de importancia política generará oposición.”⁷⁵ Así, estos autores definen contrarreforma como “redes de individuos u organizaciones que comparten muchos de los objetos en cuestión con los movimientos sociales a los cuales se oponen.”⁷⁶ Los actores de la contrarreforma hacen reclamos contrarios a los del movimiento social. Estos reclamos están dirigidos al Estado (se refieren, sobre todo, a políticas específicas) y a través de los mismos buscan la atención de los medios de comunicación y del público en general.⁷⁷ En el caso de la reforma agraria, los actores de la contrarreforma son, principalmente, los terratenientes, quienes —aliados a las elites políticas conservadoras— no desean la reforma porque ven que su poder y sus intereses son amenazados.

Si la resistencia de los actores que están en contra de la reforma es alta, la acción de los campesinos puede ser insuficiente y, por lo tanto, representa un obstáculo para el logro de las reformas deseadas. Aunado a los obstáculos impuestos por los actores contrarreforma, si la presión que ejercen los grupos sociales que forman parte de estas “alianzas objetivas” amenaza la estabilidad de los niveles más altos del sistema político, las organizaciones sociales se arriesgan a socavar a sus aliados políticos pro-reforma. Como resultado de este tipo de articulación entre actores, uno de los mayores peligros en la relación entre aliados objetivos es la alta probabilidad de conflicto que puede dejar sin efectos los beneficios de la “alianza objetiva” en la puesta en marcha de la reforma.⁷⁸

⁷⁴ J. Fox, *op. cit.*, pp. 21-23. Ver también David S. Meyer y Suzanne Staggenborg, “Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity”, *The American Journal of Sociology*, 6 (1996), pp. 1628-1660.

⁷⁵ D. Meyer y S. Staggenborg, *op. cit.*, p. 1630.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 1632.

⁷⁷ D. Meyer y S. Staggenborg, *op. cit.*, p. 1632.

⁷⁸ J. Fox, *op. cit.*, pp. 38-39.

De acuerdo con la propuesta de Fox, y en relación con la reforma agraria, en un proceso complejo en el que compiten los intereses de los actores de la sociedad y del Estado, la reforma tiene mayor probabilidad de éxito si se logra una relación positiva entre fuerzas pro-reforma dentro del Estado junto con los campesinos organizados. Si el equilibrio de fuerzas no favorece la reforma, el poder de veto de los latifundistas o de la elite política contrarreforma (o ambos) impide la realización de la reforma agraria. Cabe destacar que las alianzas a favor de la reforma pueden darse en pocas circunstancias.

Para el estudio del caso paraguayo se tendrá en cuenta el estudio de Fox con el fin de entender la relación entre organizaciones campesinas, terratenientes y elites del Estado en los resultados de la reforma agraria. Desde un estudio detallado de las relaciones entre los diferentes actores involucrados en la reforma agraria, se intentará explicar los alcances y, en mayor medida, los límites que se han encontrado en los resultados de esta reforma.

Desde la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en el año 1989, la apertura democrática ha otorgado mayores libertades políticas a los campesinos organizados que exigen el acceso a la tierra en un país en que el sector agrario está copado por multinacionales, propietarios extranjeros y latifundistas. A pesar de la apertura política, durante el tiempo en que permaneció en el gobierno el partido que apoyó la dictadura (Asociación Nacional Republicana o más conocido como Partido Colorado), la llegada de reformistas a puestos claves, en especial, los puestos relacionados a la reforma agraria, no fue significativa.

Posteriormente, con la alternancia en el 2008, se abrió la oportunidad de que actores con proyectos pro-reforma logaran instalarse en puestos claves. Durante el periodo de alternancia, las posibilidades de lograr “alianzas objetivas” de grupos que actúan reforzando sus intereses en el Estado se ha incrementado. Sin embargo, los avances han sido lentos en términos de resultados, sobre todo, debido a la fuerza que mantienen los

actores que no desean la reforma agraria como los terratenientes y las elites políticas conservadoras, pues —en términos de oportunidad política— la balanza se encuentra a favor de los terratenientes, porque la elite política y económica siguen cohesionadas desde décadas atrás.⁷⁹

Para continuar el análisis de la reforma agraria en Paraguay, se debe tener en cuenta tanto la configuración de la sociedad como del Estado en las que se desarrolla esta política redistributiva. La relación actual entre el Estado y la sociedad, con respecto al problema agrario, sólo puede comprenderse mejor viendo algunos factores que marcaron la historia agraria paraguaya. En el siguiente capítulo se hará una breve revisión histórica del problema de la tierra en Paraguay y se describirá la manera en que los actores estatales y sociales lograron relacionarse en torno a este problema en una dinámica en que el actor principal fue el Estado.

⁷⁹ De acuerdo con Brockett, “cuando se cohesionan la elite política y económica, las oportunidades políticas de los contendientes (campesinos movilizados) son mínimas.” (Charles Brockett, “The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America,” *Comparative Politics*, 23 [1991], p. 264).

CAPÍTULO II

REVISIÓN HISTÓRICA DEL PROBLEMA AGRARIO EN PARAGUAY

Este capítulo trata de la evolución de los problemas del sector rural en Paraguay y, para fines de esta tesis, se toma como punto de partida el periodo independiente (1814-1870); sin embargo, se da mayor prioridad al análisis desde el desenlace de la Guerra contra la Triple Alianza en 1870, debido a las repercusiones que tuvo en el periodo posterior a ésta con respecto a la tenencia de la tierra y con relación al inicio del afianzamiento del latifundio-minifundio como estructura dominante del sector rural. Posteriormente, se hace un recorrido hasta la caída del gobierno autoritario de Stroessner a fin de reconocer los principales factores que han determinado la situación actual de este sector económico-social. El objetivo principal de este capítulo es, desde el análisis histórico, reconocer los rasgos más destacados del sector agrario en la relación entre los actores estatales (desde el tipo de Estado en el que actuaban y las políticas llevadas a cabo) y los campesinos (que fueron articulando sus demandas y organizándose en relación con el problema del acceso a la tierra) desde el siglo XIX hasta la caída de Stroessner. Por lo tanto, con esta revisión se intentará describir, de manera general, el sector rural y los avances en la reforma agraria a lo largo de los diferentes contextos de la historia de Paraguay, y así entender porqué tuvo tanta repercusión en el periodo de estudio (1989-2010), que se verá con mayor detalle en el tercer capítulo.

El desarrollo de esta sección se da en torno a la evolución histórica del problema agrario en Paraguay. Para fines de esta revisión, la organización de este capítulo se basa en periodos históricos en los que diferentes factores políticos, económicos, sociales e internacionales influyeron en la tenencia de la tierra y en el desarrollo del sector rural. En síntesis, se trata de un análisis descriptivo, tomando en cuenta la coyuntura y la estructura en la cual se definieron los logros y obstáculos en materia agraria. Con este análisis, también se tendrá una mayor comprensión del pasado y de la situación actual de la relación entre actores estatales y campesinos con respecto a la reforma agraria.

Los tres periodos en los que se divide este capítulo son: en primer lugar, el periodo independiente, que abarca, de manera muy general, el gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) hasta el término de la Guerra de la Triple Alianza, bajo el mandato de Francisco Solano López, por ser un periodo de dominio político y económico del Estado. En segundo lugar, la época liberal está subdividida en dos periodos: El Liberal Oligárquico (1870-1935) y el de la Crisis Liberal Oligárquica (1936-1953), en los cuales se resaltan aspectos políticos e ideológicos que influyeron en la composición agraria paraguaya.

A mediados del siglo XX, se instala la dictadura de Stroessner (1954-1989), con la cual inicia y se desarrolla un largo periodo de grandes transformaciones en el sector rural. Éste es el tercer periodo y se subdivide en tres etapas: la etapa de la “Demanda campesina, expansión del mercado y clientelismo del Estado (1955-1974)”;

la de “Frontera agrícola y modernización capitalista (1975-1982)”;

y, finalmente, “La crisis agraria, el resurgimiento de la demanda campesina y la caída de la dictadura (1982-1989).” El capítulo concluye con un breve análisis general centrado en el periodo stronista para destacar los resultados de la reforma agraria implementada en esa época y, así, dar un panorama general del legado dictatorial y sus repercusiones en el proceso de apertura democrática.

1. PERIODO INDEPENDIENTE. ESTADO PATRIMONIAL-POPULAR DE GASPAR RODRÍGUEZ DE FRANCIA (1814-1840) Y ESTADO MERCANTILISTA DE LOS LÓPEZ (1840-1870)

1.1. ESTADO PATRIMONIAL-POPULAR DE GASPAR RODRÍGUEZ DE FRANCIA (1814-1840)

Durante los primeros años de vida independiente paraguaya, con el Estado Patrimonial del Dr. Francia (1814-1840)⁸⁰ y con el Estado Mercantilista de los López (1840-1870),⁸¹ “el Estado era el actor preponderante en todos los ámbitos de la vida nacional.”⁸² Al finalizar la Guerra de la Triple Alianza en 1870, el Estado perdió su posición rectora, se promulgó una nueva Constitución liberal que “derogó las leyes de confiscación de bienes y declaró inviolable la propiedad privada”⁸³ y se dio inicio a un periodo de enajenación masiva a favor del capital internacional, que dio origen a la conformación de los latifundios. Por lo tanto, el periodo independiente en que el Estado logra un “desarrollo autogestionado”⁸⁴ es

⁸⁰ Fue el “Estado Patrimonial” del Dr. Francia por la ideología que guió la construcción de la nueva República paraguaya. Ésta se basó en lo que el dictador entendía por el poder despótico ilustrado de Robespierre a favor de los campesinos montañeses de la Revolución francesa. Además, el Dr. Francia fue un estudioso de las reducciones jesuíticas, con estas experiencias diseñó su programa de Estado, pero sobre bases nacionales (no religiosas). Así, sancionó la ley de 1824 conocida como Reforma de Regulares para que el Estado se hiciera de un extenso patrimonio territorial, que pertenecía a la corona española, a los jesuitas —dominio de la Iglesia— y al sector criollo acaudalado, todos sectores contrarios a su proyecto patrimonialista orientado a los campesinos. (Daniel Campos, “Lucha por la tierra y políticas públicas: un intento de periodización socio-histórica, 1811-1954,” *Revista Paraguaya de Sociología*, 70 (1987), p. 4) y (C. Pastore, *op. cit.*, pp. 46-48)

⁸¹ Con Carlos Antonio y Francisco Solano se distingue un tipo de “Estado Mercantilista” porque desde 1848 hasta finalizar el gobierno de Francisco S. López, el Estado decidió embarcarse en una fuerte política mercantil, que benefició a los integrantes del gobierno lopista y a la nueva oligarquía terrateniente. El Estado confiscó tierras de varios grupos aborígenes y las utilizó para aliarse, principalmente, al capital inglés, pues era considerado “el portador de la civilización”; y con este aliado buscó impulsar la política económica que, de acuerdo a los López, necesitaba el país para desarrollarse. (D. Campos, *op. cit.*, p. 5).

⁸² Quintín Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, p. 21. En adelante, *Los sin tierra en Paraguay*.

⁸³ C. Pastore, *op. cit.*, p. 94.

⁸⁴ Fue autogestionado porque el Estado guiado por la política de aislamiento internacional del Dr. Francia, que en realidad fue una política de neutralidad en la lucha entre Argentina y Brasil por el dominio de la navegación del Río de la Plata y sus afluentes, fue el dueño de los principales recursos del país (monopolio de la yerba mate, la madera y el tabaco) y dominaba la economía basada en la producción necesaria para el consumo interno. Los costos de este proyecto excesivamente aislacionista fueron altos, sobre todo en términos del desarrollo del país, porque al final del gobierno de Francia se dejó a un pueblo con un nivel de vida económica, social y cultural muy bajo. (C. Pastore, *op. cit.*, pp. 43-51). Los López dejaron atrás la política de aislamiento de Francia, pero continuaron con el monopolio gubernamental de los principales recursos excluyéndolos de las fluctuaciones del

una etapa histórica importante, pues permite comprender que el cambio posterior de modelo de Estado, por factores internos e internacionales, influyó de manera decisiva en la estructura agraria paraguaya.

Debido a la situación geográfica de Paraguay, país mediterráneo sin recursos metálicos importantes a ser explotados, la tierra ha sido uno de sus mayores recursos económicos. El territorio paraguayo está conformado por dos regiones muy diferentes separadas por el río Paraguay: la Región Oriental, caracterizada por un clima subtropical y por suelos bien regados por ríos y arroyos, por lo que se constituye como la zona económica, política y cultural más importante del país; y, la Región Occidental, también llamada Chaco, que presenta escasez de agua y un clima semiárido, por lo cual aparece como un espacio poco atractivo para el establecimiento de poblaciones y explotaciones agrícolas.⁸⁵ Así, las tierras de la Región Oriental han sido las principales fuentes de subsistencia de la población de Paraguay.

La economía paraguaya del siglo XIX fue, principalmente, extractiva y entre los productos de exportación de mayor valor se encontraban la madera y, sobre todo, la yerba mate, la cual se caracteriza por ser “una materia prima que es fruto espontáneo de la naturaleza.”⁸⁶ Antes de la Guerra contra la Triple Alianza, el sector agrario, aunado al tipo de tenencia que se basaba en la propiedad fiscal del Estado, permitía a los campesinos trabajar las tierras sin mayores inconvenientes legales.

Durante el gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840), la política agrarista estuvo enfocada en la sociedad que era eminentemente rural. Por medio de la

laissez faire (Norberto Galasso y Germán Ibañez, “La guerra de la Triple Infamia,” *Cuadernos para la otra historia*, Buenos Aires, Centro Cultural Enrique Santos Discépolo, 2005, p. 3).

⁸⁵ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 34-35.

⁸⁶ Por esta razón, en aquel entonces y con mayor énfasis durante el Estado mercantilista de los López, se argüía que los beneficios de la yerba mate se debían repartir entre todos los habitantes del país. (C. Pastore, *op. cit.*, p. 105).

disposición estatal que se aplicó en 1825 se transformó sustancialmente el acceso y la tenencia de la tierra, pues en ésta se establecía que:

... las tierras de la República debían presentar al gobierno, por intermedio de las Comandancias de campaña y en términos de tres meses, los títulos o certificaciones que justificasen la propiedad de los campos que ocupaban, y el que no lo hiciera, en el plazo acordado, se considerarán propiedad del Estado todas las tierras ocupadas por los particulares.⁸⁷

Al finalizar la administración de José Gaspar Rodríguez de Francia, “un poco menos de la mitad de la superficie del territorio de la Región Oriental y la totalidad del territorio del Chaco pertenecían al Estado.”⁸⁸ Con esta base legal, la acción pública, en cuanto a la distribución territorial, se basó en el arrendamiento “a los ocupantes de las tierras que habían pertenecido a la Iglesia y a otros sectores sociales adversarios de la política de Francia”⁸⁹. El Estado arrendaba “a precios módicos y sin término fijo, con la condición de que [la tierra] fuera cultivada o poblada con ganados.”⁹⁰ Asimismo, los yerbales naturales abandonados por el Estado fueron ocupados por sus dueños legítimos, la población indígena y los mestizos de sectores populares.⁹¹ Teniendo en cuenta la política agraria llevada a cabo durante este periodo, se puede definir al Estado francista como patrimonial y popular.⁹²

⁸⁷ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 357-358

⁸⁸ C. Pastore, *op. cit.*, p. 46.

⁸⁹ A través del decreto del 20 de septiembre de 1824, el Estado confisca las tierras de la Iglesia y todos sus bienes, así como los bienes de sus adversarios políticos y de algunos españoles. (Daniel Campos, *op. cit.*, pp. 4-5) (C. Pastore, *op. cit.*, pp. 46-47, 64-65).

⁹⁰ Rengger y Longchamp, “Ensayo histórico de la Revolución del Paraguay y el gobierno dictatorial del doctor Francia”, cit. por C. Pastore, *op. cit.*, p. 47.

⁹¹ D. Campos, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁹² Definición del profesor Luis A. Galeano. (D. Campos, *op. cit.*, p. 5).

1.2. ESTADO MERCANTILISTA DE LOS LÓPEZ (1840-1870)

Al término del gobierno de Francia, en el año 1840, el Estado hizo posible una incipiente acumulación que se habría de dinamizar en la segunda época independiente (1840-1870). La mayor acumulación lograda por el Estado y por algunos particulares durante el gobierno de Carlos Antonio López y de su hijo y sucesor Francisco Solano López, representarían las bases de una oligarquía nativa terrateniente que, a fines de 1870, “habrían abdicado del proyecto de desarrollo autogestionado e independiente iniciado por Francia y seguido por los López para entrar en alianza con fracciones de la oligarquía nativa que estaba fuera del país (los legionarios de Buenos Aires) y con el capital inglés.”⁹³ Esta transformación socioeconómica, que se vio reflejada en la oligarquía, también influyó en el campesinado. De tal manera, se pueden destacar dos aspectos fundamentales del amplio sector campesino en el Paraguay de esa época: por un lado, se percibe un progresivo fortalecimiento del segmento autosuficiente; y, por otro lado, el conjunto del sector campesino se constituyó en la clase social más numerosa de Paraguay.⁹⁴ En esta estructura agraria se consolida la clase campesina y terrateniente; así también, el Estado se convierte en el único gran propietario productor y encargado de la comercialización de los bienes producidos.

Aunado a los cambios socioeconómicos por los que habían vivido los paraguayos entre los años 1840 y 1870, el Estado pasó de un modelo “patrimonial, agrarista, popular y despótico-ilustrado,”⁹⁵ durante el gobierno de Francia, a un “Estado patrimonial,

⁹³ D. Campos, *op. cit.*, p. 5.

⁹⁴ Se estima que antes de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) la población oscilaba entre 400,000 y 600,000 personas, y que más de dos terceras partes de esa población estaba representada por campesinos (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 360.)

⁹⁵ En la historia paraguaya, los gobiernos del Dr. Francia y de los López son considerados ilustrados porque ellos se formaron en torno a las ideas de la Ilustración en las mejores universidades de la región y con base en esas ideas justificaron muchos de sus proyectos nacionales. Francisco Solano López fue enviado por su padre a Europa para recibir una mejor formación académica y, sobre todo, militar. En cuanto al Dr. Francia, mediante los

mercantilista, paternalista e ilustrado,”⁹⁶ a lo largo del gobierno de los López. Este modelo de Estado Mercantilista, se fue consolidando por medio de la privatización parcial del patrimonio estatal⁹⁷ y el impulso de la naciente oligarquía terrateniente, que estaba conformada, principalmente, por los parientes del presidente Carlos A. López.⁹⁸ Con la consolidación de campesinos y terratenientes como clases sociales, no se dieron conflictos abiertos sobre la tierra. Sólo en pocas ocasiones se dieron disputas, por ejemplo, por la ocupación del ganado de los trabajadores campesinos en las amplias propiedades de los terratenientes. En estos casos, los grandes señores hicieron pedidos de intervención de las autoridades para que desalojaran los animales “intrusos” de sus tierras.⁹⁹

Durante el periodo independiente, se conformó una sociedad eminentemente rural y un Estado que era el único gran propietario y productor. Con el inicio de la Guerra de la Triple Alianza en 1864, la estructura agraria y el papel del Estado se fueron debilitando. Al finalizar esta guerra devastadora, siguieron largos años de estancamiento, pero más importante aún fueron los cambios estructurales, sobre todo aquellos que permitieron la venta de tierras públicas y que dieron inicio al problema del latifundio, que se arrastra hasta la actualidad.

conocimientos que recibió en la Universidad Real de Córdoba del Tucumán, éste definió la manera en la que quería consolidar la independencia del Paraguay y su gobierno, desde el poder despótico al estilo de Robespierre. (D. Campos, *op. cit.*, p. 4).

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Con el decreto de octubre de 1848 se concretó la posesión por parte del Estado de todas las fuentes principales de riqueza del país. Este decreto afectó particularmente a los grupos nativos, puesto que “se declaró de propiedad del Estado los bienes, derechos y acciones de los 21 pueblos de origen indio [de una totalidad de 48 grupos indígenas] ubicados en el territorio de la República. [Así] todas las tierras comunales y las privadas de esos nativos pasaron a formar parte del patrimonio del Estado bajo la denominación de estancias 'La Patria'” (C. Pastore, *op. cit.*, pp. 62-65).

⁹⁸ Además de posibilitarles el acceso a la tierra, el Estado les otorgó préstamos lo cual favoreció a los terratenientes. Al inicio de la década de 1860, “estaba plenamente fortalecido un estrato de grandes ganaderos, quienes conformaban la cúpula de la clase terrateniente. Algunos de ellos habían comenzado a surgir durante los últimos años de la dictadura de Francia, pero otros, los más numerosos, se formaron durante el mandato de López, apelando a la influencia que poseían en la estructura del poder político dominante, porque ocupaban cargos públicos o porque pertenecían al círculo de influencia vinculado a la familia del gobernante.” (I. Telesca [coord.], *op. cit.*, p. 360).

⁹⁹ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 361.

2. PERIODO LIBERAL OLIGÁRQUICO (1870-1935) Y PERIODO DE LA CRISIS LIBERAL OLIGÁRQUICA (1936-1953)

2.1. PERIODO LIBERAL OLIGÁRQUICO (1870-1935). GOBIERNO DE LA POSTGUERRA Y APERTURA AL CAPITAL EXTRANJERO

Con el fin de la Guerra de la Triple Alianza se insertó con mucha fuerza la ideología del liberalismo en la política paraguaya. Así fue como el cambio de las políticas de tenencia y posesión de la tierra, en un país en el que predominaba la economía agraria extractiva y en el que los campesinos comenzaron a ser considerados “arrendatarios” de propiedades fiscales, afectó directamente la composición agraria de Paraguay. La tierra entendida como recurso económico cambió de significado, pues ésta se transformó de un bien de subsistencia en un bien de lucro y, por lo cual, el más ambicionado dentro del país. Durante este periodo de reconstrucción de la postguerra e inestabilidad política, se establecieron las principales leyes que iniciaron muchas de las modificaciones profundas de la estructura agraria paraguaya, así como un importante cambio en la relación entre el campesinado, los terratenientes y el Estado.

Desde 1870, con la promulgación de una nueva Constitución política, hasta 1883, fecha en que se sanciona la enajenación indiscriminada de las tierras fiscales, los cimientos legales¹⁰⁰ sobre los que descansaba la nueva organización de la propiedad territorial parecían dar los instrumentos necesarios de reconocimiento de los derechos de la tierra a los paraguayos. Sin embargo, comenzaron a cometerse varios errores en la aplicación de estas leyes. Posteriormente, estos errores fueron utilizados para derogar y reemplazar las leyes del inicio de la era liberal por nuevas leyes que “dejarían a los agricultores nativos sin tierras, a muchos de los pequeños productores de ganado sin praderas y los municipios

¹⁰⁰ Las bases legales eran: “la inviolabilidad de la propiedad, la expropiación por causas de utilidad pública y la adquisición del dominio de los inmuebles por prescripción.” (C. Pastore, *op. cit.*, p. 108)

sin bosques y sin campos comunales. En un periodo muy corto, amplias extensiones de tierras, montes y yerbales del Paraguay pasarían a formar parte del patrimonio de personas o sociedades mercantiles que servirían intereses sociales y económicos de otras nacionalidades.”¹⁰¹

Durante el periodo liberal oligárquico, se dictaron numerosos decretos y leyes a fin de que el Estado, por medio de la venta de tierras públicas, pudiera afrontar la crisis fiscal de la postguerra y, al mismo tiempo, asimilar la nueva ideología de liberalismo económico que fue adoptada por los principales actores políticos de este periodo.¹⁰² Desde el comienzo de la implementación de las leyes de venta de tierras, específicamente en 1883 y 1885, la legislación agraria de Paraguay comenzó un nuevo periodo, ya que estas leyes promovían la formación de los grandes latifundios y, al mismo tiempo, dificultaban la creación y permanencia de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas y ganaderas. Cabe destacar que las bases de la nueva Constitución liberal de 1870 y las sucesivas leyes agrarias fueron fomentadas y orientadas por la ideología y fuerza hegemónica inglesa, así como por la influencia de la Argentina, vecina de Paraguay y gran aliada de los ingleses.¹⁰³ Bajo esta nueva estructura política, Paraguay se inserta rápidamente a la economía internacional dominada por el capital industrial y financiero anglo-argentino.¹⁰⁴

Con la instauración del Estado liberal oligárquico y la implementación de las leyes de venta de tierras públicas, las tierras confiscadas por el gobierno anterior fueron devueltas a sus antiguos dueños terratenientes.¹⁰⁵ Debido a que las leyes exigían cierto

¹⁰¹ C. Pastore, *op. cit.*, p. 110.

¹⁰² I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 362-363.

¹⁰³ La legislación paraguaya post-bélica estuvo inspirada en la Carta Magna argentina que, a la vez, tenía sus bases en la Constitución norteamericana. (D. Campos, *op. cit.*, p. 7).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ D. Campos, *op. cit.*, p. 7.

capital para adquirir las tierras y por la falta de recursos de los campesinos,¹⁰⁶ se dio inicio a la constitución de la nueva clase oligárquica (entre ellos los terratenientes, comerciantes y algunos exportadores-importadores), que podía acceder a cierto capital. En consecuencia, los que anteriormente fueron “respetados y privilegiados —los pequeños productores parcelarios— no podían acceder al capital suficiente para mensurar y legalizar su ocupación de hecho sobre las tierras”¹⁰⁷ e introducirse a las nuevas condiciones rurales.

Esta nueva dinámica socioeconómica hizo que los campesinos pasaran de ser arrendatarios de tierras fiscales a aparceros de la oligarquía paraguaya y del capital extranjero. Como resultado del nuevo escenario, “las relaciones sociales fueron articuladas con base en el clientelismo oligárquico con lazos de compadrazgos y padrinazgos económico-políticos como base de sustentación de los dos partidos [el Colorado y el Liberal] que precisamente surgieron en este periodo histórico.”¹⁰⁸ Así, se fueron estableciendo las relaciones entre campesinos, la nueva oligarquía terrateniente y los principales actores estatales en un periodo en que el mercado internacional comenzaba a imponerse sobre la economía agraria paraguaya.

La reconstrucción de Paraguay después de la catastrófica guerra fue lenta,¹⁰⁹ “en 1880 comenzó para el país una época de estabilidad política que se prolongó durante casi

¹⁰⁶ “... los campos serían vendidos al primer denunciante de la existencia de los mismos, respetando los arrendamientos existentes. Obviamente, fueron pocos los ocupantes y arrendatarios del Estado en condición financiera y económica suficiente para beneficiarse de estas ventajas legales”. (C. Pastore, *op. cit.*, p. 111).

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ En el momento en que empezó a consolidarse el desarrollo liberal y dependiente del mercado internacional (sobre todo, Inglaterra), se formaron las representaciones políticas nacionales (el Partido Liberal y la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado en 1889). Conocer la formación y evolución de los partidos políticos tradicionales, que hasta hoy persisten, es muy importante para comprender la dinámica política paraguaya y de qué manera ésta ha influido y, a la vez, se vio influenciada, por la relación entre líderes políticos y ciudadanos. Uno de los rasgos principales en la formación de los partidos políticos paraguayos es que no presentaban muchas diferencias en cuanto a la ideología y en la práctica “persistían las relaciones de patronazgos, compadrazgos y padrinazgos caudillescos y autoritarios”. (D. Campos, *op. cit.*, p. 10).

¹⁰⁹ Se estima que en 1864 había, aproximadamente, entre 420,000 y 450,000 habitantes en Paraguay. De acuerdo a estas cifras, se calcula que sólo en un lustro pereció entre el 60 y 70% de la población total del país. Además, otro efecto fue la pérdida de una parte importante del territorio, alrededor de 160,000 km². (I. Telesca [coord.], *op. cit.* pp. 193-194).

un cuarto de siglo, hasta que [en 1904] una coalición de intereses, unida a la oposición del Partido Liberal, acabó con el régimen colorado.”¹¹⁰ En política interna, los liberales reanudaron sus antiguas luchas y promovieron un ciclo revolucionario que tendría su fin después de las trágicas jornadas de 1911 y 1912.¹¹¹ La década de 1920 también fue complicada, pues se cuestionó el orden liberal que guiaba al país y a fines de esta década ya comenzaba a asomarse el conflicto bélico con Bolivia.

En el sector rural, desde la puesta en marcha de las leyes de venta de tierras, el Estado intentó evitar crisis sociales haciendo ajustes legales en beneficio de los campesinos.¹¹² En el mismo sentido, con la ley de Colonización y del Hogar de 1904,

... el Poder Ejecutivo autoriza establecer colonias agrícolas y pastoriles; [sin embargo,] las imposibilidades de concretar dicha ley eran claras dado que la mayoría de las tierras que aún seguían formando parte del patrimonio del Estado no podían ser asiento, por su ubicación y aislamiento relativo, de colonias agrícolas, ni de colonias pastoriles, y por la exclusión expresa de los trámites de expropiación de tierras del dominio privado dada la debilidad del Estado.¹¹³

¹¹⁰ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 199.

¹¹¹ En los dos primeros decenios del siglo XX, Paraguay vivió luchas internas por el poder con la revolución de 1904, las revueltas de 1908 y, posteriormente, las revueltas de 1911 y 1912, que culminaron como “una de las etapas de anarquía más agudas que registró la historia paraguaya.” (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 208-218). Entre 1902 y 1912, ningún presidente civil terminó su mandato, por lo que los liberales que llegaron al poder (a pesar de los conflictos intrapartidarios) intentaron mantener la estabilidad política.

¹¹² Por un decreto de 1885, ante la resistencia campesina, el gobierno dio ciertas prórrogas de pago a los campesinos, pero esto fue prácticamente inútil, ya que el latifundio comenzaba a consolidarse y “a fines del siglo XIX... más de 7,035 leguas cuadradas de praderas y bosques de quebracho del Chaco habían sido enajenados a 79 personas o sociedades. Cuarenta y cinco entidades, en su inmensa mayoría organizaciones de capitales extranjeros, habían adquirido la riqueza yerbatera del Paraguay. Una de ellas, la Industrial Paraguaya S.A., compró no menos de 855,000 ha. de yerbal natural”. (Cesar C. Samaniego, *Ilex Paraguayensis. Yerba Mate*, Paraguay, 1927, cit. por C. Pastore, *op. cit.*, p. 134).

¹¹³ D. Campos, *op. cit.*, pp. 11-12.

Así, los primeros años del siglo XX, se caracterizaron por el bajo nivel de expropiación,¹¹⁴ por el aumento de la concentración de la tierra y por un sector campesino que comenzaba a demostrar su descontento.

Los campesinos despojados de sus tierras asumieron dos tipos de respuesta: “la primera consistió en la migración temporal o permanente, y la segunda radicó en la lucha por no ser desalojados de la tierra ocupada, o por acceder a otra nueva.”¹¹⁵ En el año 1903, en el área de Concepción, se dio uno de los primeros casos impactantes de lucha por la tierra. Numerosas familias campesinas se movilizaron en defensa de sus derechos ante las amenazas de un representante de la burguesía emergente asuncena, quien había comprado tierras fiscales que ya estaban ocupadas por esas familias campesinas desde hacía varias décadas.¹¹⁶

Posteriormente, ante cierta estabilidad política y como respuesta a la creciente presión de los campesinos, en el año 1918, el Estado promulgó la ley de *Homestead*, con la finalidad de “ceder a título gratuito a quienes soliciten un lote fiscal, que no podrá exceder en ningún caso de diez hectáreas en la parte Oriental, y de veinte en la parte Occidental.”¹¹⁷ Con esta ley inició una etapa legislativa en la que los campesinos “obtuvieron un arma legal en la lucha contra la explotación de la que fueron víctimas.”¹¹⁸ Luego, en 1926, se promulgó otra ley de “Creación, Fomento y Conservación de la Pequeña Propiedad Agropecuaria”, que intentó “poner fin a las irregularidades cometidas en el ámbito de la

¹¹⁴ Desde la promulgación de esta ley en 1904 hasta 1918 sólo se habría expropiado menos de 10,000 hectáreas. (D. Campos, *op. cit.*, nota 44, p. 12)

¹¹⁵ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 364.

¹¹⁶ (*Ibid.*) Cabe destacar que los conflictos entre campesinos y terratenientes fueron factores condicionantes de la Revolución de 1904, pues entre las consignas populares se encontraban: libertad cívica para los ciudadanos, escuelas para los niños y tierras para los agricultores. (C. Pastore, *op. cit.*, p. 138)

¹¹⁷ Ley N° 309/1918, “Autorizando al P.E. a ceder gratuitamente lotes de tierras fiscales a los solicitantes”, en Horacio Antonio Pettit, *Legislación Agraria del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2005, p. 264.

¹¹⁸ C. Pastore, *op. cit.*, p. 150.

cesión gratuita.”¹¹⁹ A pesar de la existencia de una institución pública denominada Departamento de Tierras y Colonias, el gran problema de la aplicación de estas leyes fue “la falta de programas de financiamiento y apoyo técnico”¹²⁰ que hubieran fortalecido la agricultura campesina. Asimismo, a los problemas de esta ley se le sumaron los bajos niveles de expropiación para no afectar los intereses terratenientes.¹²¹

2.2. PERIODO DE LA CRISIS LIBERAL OLIGÁRQUICA (1936-1953)

A partir de 1935 inició el periodo de crisis liberal oligárquica que, en realidad, tiene sus orígenes en “la recesión mundial de 1929 y se agudiza a nivel local, con la crisis post-bélica [Guerra del Chaco] de 1935.”¹²² Los años que siguen, hasta 1953, fueron de gran inestabilidad sociopolítica interna (en especial, por el debilitamiento de la oligarquía nacional) y de crisis hegemónica (pues, el centro hegemónico mundial se desplazó de Inglaterra a los Estados Unidos), lo que afectó aún más a la crisis agraria. Como reacción al debilitamiento de la oligarquía paraguaya, se dieron varios intentos reformistas desde el Estado o de revoluciones desde los grupos sociales que, sin embargo, se frustraron.¹²³

En la década de 1930, la decadencia de la era liberal se vio afectada por las transformaciones del sistema articulado en el capital anglo-argentino y por los problemas con los aliados internos del gobierno. Así, en este ambiente, se mantuvieron en latencia los movimientos de demanda de tierras.¹²⁴ Con la Guerra del Chaco,¹²⁵ se articularon diversas

¹¹⁹ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 364.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 362.

¹²¹ Entre los años 1926 y 1935, sólo 19,145 hectáreas de tierra fueron expropiadas. Esta cifra ni siquiera pudo superar las 27,521 hectáreas expropiadas entre 1918 y 1925. De acuerdo con Ramón Fogel, “de la escasa superficie afectada de los latifundios puede inferirse que las colonias se establecieron básicamente en tierras fiscales.” (Ramón Fogel, *Las luchas campesinas: Tierra y condiciones de producción*, Asunción, CERI-CIPAE, 2001, p. 32. En adelante, *Las luchas campesinas*). Lo anterior hace referencia al limitado o nulo cambio, a partir de las leyes dictadas en esos años, en la relación latifundio-minifundio.

¹²² D. Campos, *op. cit.*, p. 14.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 33.

formas de acción colectiva que fueron planteando nuevas demandas, entre ellas la reconstitución del Estado; sin embargo, la demanda por tierras fue presionada con mayor fuerza. Al finalizar la guerra, los excombatientes comenzaron a movilizarse a fin de encontrar una solución al problema de la tierra y, aunado al debilitamiento de los grupos dominantes, se crearon condiciones favorables para renovar el proceso de redistribución de los derechos sobre la tierra.¹²⁶

Con la ley de colonización de 1935, aumentó la cantidad de las tierras que podían ser afectadas por la reforma agraria,¹²⁷ por eso en el periodo posterior a la Guerra del Chaco comenzaron a reasignarse mayores cantidades de parcelas que en épocas anteriores. Sin embargo, la ley de 1935 sólo fue un atisbo de lo que se dio al año siguiente, pues fue aún más relevante el intento revolucionario de diversos actores sociales (entre ellos intelectuales, estudiantes, trabajadores relativamente organizados y, sobre todo, campesinos soldados) indignados ante la ausencia de respuestas a sus demandas. Al ver la magnitud de la movilización, varios oficiales jóvenes del Chaco sublevaron a los revolucionarios y tomaron el gobierno por la fuerza. Así fue que en febrero de 1936,

¹²⁵ Este conflicto bélico entre Bolivia y Paraguay tiene sus orígenes en la larga controversia por la soberanía del territorio conocido como Chaco Boreal. Diversos factores económicos del lado paraguayo, aunado al petróleo descubierto en los extremos occidentales del Chaco boliviano, concedida a la Standard Oil y a la cual se le dificultaba la extracción por el lado argentino, reafirmaron la intención de Bolivia de asegurarse, sobre todo, un puerto propio por el río Paraguay, que facilitase la exportación del producto. Asimismo, factores de política interna del gobierno boliviano de Daniel Salamanca y los intereses ingleses que aún estaban presentes en la región fueron factores que causaron el creciente roce entre Bolivia y Paraguay. Esta guerra estalló en junio de 1932, cuando fuerzas bolivianas desalojaron el fortín paraguayo Carlos Antonio López. Las gestiones diplomáticas no dieron fin al incidente y, de esta manera, el conflicto se prolongó hasta junio de 1935, mes en que se libró la última gran batalla en la que se derrotó a la división boliviana y, finalmente, luego de arduas y prolongadas negociaciones, se suscribió el Protocolo de Paz. En los tres años que duró el conflicto, más de 15% de la población paraguaya murió en el Chaco (36,000) y del lado boliviano perecieron 50,000. (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 238-244) (Henry Ceuppens, *Paraguay: ¿un paraíso perdido?*, Asunción, Litocolor, 2003, pp. 284-293).

¹²⁶ R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 33.

¹²⁷ De acuerdo con esta ley, fueron afectadas “todas las tierras aptas para cultivos, de más de 1000 hectáreas y que no sean razonablemente explotadas por propietarios, *se encuentren o no ocupadas por agricultores*, y al declararlas de utilidad pública, previa calificación de colonizable hecha por el Poder Ejecutivo, a pedido de los interesados o de oficio.” (C. Pastore, *op. cit.*, p. 159. Las cursivas son del autor).

Rafael Franco (un joven héroe de la Guerra del Chaco) fue nombrado presidente de la República.¹²⁸

Uno de los mayores logros del gobierno revolucionario febrerista fue la promulgación del Decreto-Ley N° 1060 De Reforma Agraria. Con esta base jurídica y el apoyo de sectores populares campesinos, este gobierno “llevó a cabo uno de los procesos más intensivos de redistribución de tierras agrarias [hasta ese momento], [puesto que] en el transcurso de un año, se llegaron a expropiar aproximadamente 85,000 hectáreas de tierra.”¹²⁹ Dicho proceso “afectó los intereses latifundistas y de otros sectores sociales y políticos dominantes, lo que provocó tanto la reacción de los latifundistas locales como de los agentes del capitalismo internacional.”¹³⁰ No obstante los logros en materia de redistribución de la tierra, el gobierno de Franco duró sólo un periodo breve debido a las posturas políticas confusas que llevaron a su gobierno al “aislamiento internacional, popular y militar.”¹³¹ En respuesta al debilitamiento del gobierno febrerista, los aliados al capital internacional junto con las condiciones que ofrecía el ascenso de los Estados Unidos como hegemonía mundial representaron los factores necesarios para que se llevara a cabo una contrarrevolución y se frustrara los intentos de reforma.

Años de relativa estabilidad económica siguieron al gobierno de Rafael Franco. Teniendo en cuenta el contexto de lucha por la hegemonía de poder internacional, José Félix Estigarribia, embajador de Paraguay en los Estados Unidos, vio la posibilidad de obtener beneficios para él (pues quería llegar a la presidencia) y para el Paraguay (en términos de recursos financieros para el desarrollo del país). Así, en el año 1940, con el apoyo (especialmente, financiero) del gobierno de los Estados Unidos, llegó al poder

¹²⁸ D. Campos, *op. cit.*, p. 24.

¹²⁹ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 366.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ D. Campos, *op. cit.*, p. 26.

Estigarribia con “planes de alcance mayores, con un proyecto histórico muy bien estructurado, para impulsar el desarrollo capitalista del Paraguay.”¹³² Además, “se dio una coyuntura histórica propicia para la puesta en vigencia de una nueva legislación agraria.”¹³³

En febrero 1940 se estableció el Estatuto Agrario y entre sus bases se encontraba, por un lado, el “dominio eminente del Estado sobre el suelo de todo el territorio nacional” y, por el otro, “el concepto de que la tierra es el instrumento de una *función social* y en el principio de que *todo hogar paraguayo debe estar asentado sobre un pedazo de terreno propio* que le produzca lo necesario para la vida.”¹³⁴ Además, en términos de la puesta en práctica, fue evidente que se necesitaba mayor autonomía de la institución pública encargada de la ejecución de la reforma agraria, por lo cual el Estatuto Agrario otorgó al Departamento de Tierras y Colonias “personería jurídica y patrimonio propio.”¹³⁵

Según Carlos Pastore, uno de los autores del Estatuto Agrario de 1940, ...se proponía realizar la revolución agraria con la ley en mano, para evitar la violencia y la anarquía. Por eso no correspondía darle filiación doctrinaria. Si la legislación que ordena dar tierra a los agricultores paraguayos es considerada socialista, que sea socialista; si se quiere que sea liberal, bien está que lo sea. Pero ningún principio o doctrina puede desviarnos del propósito de defender la vida del campesino, que produce la riqueza elaborada en el país y que, sin embargo, no tiene hogar, ni tierra propia, ni goza de la seguridad social sancionada por la ley.¹³⁶

El Estatuto Agrario también contemplaba casos de conflictos de tierras, siguiendo la línea ideológica y las disposiciones legales. Así, en el aspecto político no implicó la ruptura con

¹³² D. Campos, *op. cit.*, p. 18.

¹³³ I. Telesca José Félix, *op. cit.*, p. 366.

¹³⁴ Artículo 1, Decreto N° 120/1940, “Por el que se dicta el Estatuto Agrario”, en H. A. Pettit, *op. cit.*, pp. 273-274. (Las cursivas son mías).

¹³⁵ Artículo 1, Decreto N° 120/1940, “Por el que se dicta el Estatuto Agrario”, en H. A. Pettit, *op. cit.*, p. 274.

¹³⁶ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 366-367.

los intereses de la oligarquía, ya que las tierras en disputa ubicadas en la Región Oriental, pertenecientes a los terratenientes, fueron permutadas por tierras localizadas en el Chaco, varias veces superiores en tamaño y valor.¹³⁷

Todo parecía estar dispuesto para llevar a cabo una redistribución de tierras de manera organizada y pensando en los intereses de los diferentes sectores afines al ámbito rural. No obstante, semanas después de la promulgación de una nueva Constitución Nacional,¹³⁸ falleció trágicamente el presidente Estigarribia en un accidente de aviación. El intento reformista de Estigarribia, que había surgido como respuesta al movimiento populista de 1936, se ve truncado por la desaparición del líder y porque “la sociedad civil era relativamente más fuerte que el Estado, en la que se encontraban elementos sectaristas avivados entonces por el fascismo alemán,”¹³⁹ factor que redujo las posibilidades de continuidad del proyecto de Estigarribia.

Las malas condiciones económicas y, específicamente, las relacionadas a la tenencia y distribución de la tierra se agudizaron en los años posteriores, por lo que se fue creando un ambiente sociopolítico de descontento. De acuerdo con “el censo agrícola aplicado en los años 1942-1944 —primer relevamiento estadístico sistemático realizado sobre las explotaciones agrarias en el Paraguay— las fincas menores de veinte hectáreas representaron el 93% del total... llamaba la atención que el 30% de las unidades agrícolas tuviera menos de dos hectáreas, lo que constató que no sólo la diferenciación interna se agudizó, sino también la descomposición de la economía campesina tradicional empezó a

¹³⁷ *Ibid.*, p. 367.

¹³⁸ En julio de 1940, inmediatamente después de la promulgación del Estatuto Agrario, se promulga la Constitución Nacional que se regía en dos ejes: “asegurar la primacía del interés general sobre los intereses particulares y en organizar un Estado fuerte, en el que el Poder Ejecutivo tuviese mayor preponderancia.” (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 250). Por lo anterior, la Constitución “garantiza la propiedad privada. Nadie —establecía ésta— podía ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencias fundadas en la Ley, y la propiedad de toda clase de bienes podía ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de utilidad social definida por Ley, la que determinará la forma de indemnización.” (D. Campos, *op. cit.*, p. 21).

¹³⁹ D. Campos, *op. cit.*, pp. 22-23.

difundirse.”¹⁴⁰ Ante la agudización del proceso latifundio-minifundio y, en especial, la inestabilidad política¹⁴¹ y económica, “el campesinado había optado por la migración masiva a Asunción y de ésta a Buenos Aires,”¹⁴² lo cual se dio como respuesta al débil desarrollo industrial en Paraguay y a las escasas opciones en otras ramas de la economía fuera de la capital de la República.

En este periodo, ante un sistema productivo con marcado predominio de actividades primarias, los grupos ligados al Estado respondieron a las presiones sociales (en especial, grupos campesinos que habían decidido luchar por el acceso a la tierra), tomando recursos que no conllevarían al conflicto con los grupos dominantes. En este sentido, las “intenciones estatales” fueron muy precisas, ya que tenderían a “satisfacer la necesidad de tierra de las capas minifundistas, dada la disponibilidad de las tierras fiscales y la posibilidad de afectar a nuevos asentamientos agrícolas tierras particulares, con costos mínimos.”¹⁴³ Por lo tanto, estructuralmente, este periodo histórico contaba aún con un obstáculo relativamente fuerte e insalvable: una oligarquía con mucho poder y suficientes recursos.¹⁴⁴

Al finalizar el mandato presidencial de Federico Chavez en 1954, ya se había consolidado el sistema de partido único, “en el que la Junta de Gobierno del Partido Colorado cumplió el papel de órgano rector de la política interna.”¹⁴⁵ Las fuerzas militares, en proceso de completa “coloradización” (pues se aliaron al Partido Colorado), entraron

¹⁴⁰ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 364.

¹⁴¹ Reflejo de la inestabilidad política fue la sucesión, por golpes militares o renuncias, de cinco presidentes en el año 1948. Con la llegada al poder de Federico Chavez a fines de 1948 se logra cierta estabilidad política (con la consolidación del sistema de partido único, el del Partido Colorado). Chavez logró mantenerse en el poder hasta 1954, año en que el general Alfredo Stroessner con apoyo de los altos mandos militares, forzó la renuncia del presidente. (I. Telesca [coord.], *op. cit.*, p. 262).

¹⁴² D. Campos, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴³ Ramón Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 37.

¹⁴⁴ La economía nacional se basaba en esta fuerte oligarquía, ya que el cultivo de la yerba mate y la producción maderera estaban ligados a la decadente economía inglesa vía relación con la Argentina al igual que la producción de la carne. (D. Campos, *op. cit.*, p. 26).

¹⁴⁵ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 261.

también en una etapa de mayor estabilidad, bajo el comando del general Alfredo Stroessner.¹⁴⁶ Así, a mediados del siglo XX, comenzaron a establecerse las condiciones que propiciaron la llegada de la larga dictadura stronista.

3. DICTADURA DE ALFREDO STROESSNER. ESTADO AUTORITARIO PREBENDARIO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EMPRESARIAL (1954-1989)

En 1954, se instaló la dictadura del general Alfredo Stroessner y los movimientos campesinos emergieron en este periodo de manera más activa, aunque, en la mayoría de las ocasiones, temerosos ante la posibilidad de ser reprimidos. Las luchas campesinas buscaban respuestas a sus demandas de tierra en un escenario de grandes cambios en la estructura agraria liderados por el Estado autoritario prebendario. De acuerdo con Luis A. Galeano, durante estas décadas, se transformaron la estructura agraria y la dinámica de la economía campesina debido a “las contradicciones del Estado autoritario, los impactos de las políticas públicas y los efectos de la modernización capitalista.”¹⁴⁷ En este apartado, se hace un recorrido por las diferentes etapas de la dictadura stronista (divididas en tres)¹⁴⁸ a fin de detectar los múltiples factores que intervinieron en una etapa de importantes cambios en el sector rural paraguayo.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Luis A. Galeano, “Las transformaciones agrarias, las luchas y los movimientos campesinos en el Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 80 (1991), en *Pasado y presente de la realidad social paraguaya*, Volumen III-La cuestión agraria en el Paraguay, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2001, p. 443.

¹⁴⁸ La división en etapas de la dictadura de Stroessner se basan en el trabajo de Luis A. Galeano, “Las transformaciones agrarias, las luchas y los movimientos campesinos en el Paraguay.” En adelante, “Las transformaciones agrarias.”

3.1. DEMANDA CAMPESINA, EXPANSIÓN DEL MERCADO Y CLIENTELISMO DEL ESTADO (1955-1974)

El gobierno de Stroessner había heredado una economía con “señales inequívocas de estancamiento y crisis.”¹⁴⁹ En realidad, esto se debió a un problema estructural que se seguía arrastrando, pues la economía paraguaya estuvo caracterizada por “la incapacidad del pequeño y débil sector industrial, e inclusive de los restantes sectores de la economía de absorber una fuerza de trabajo en continuo crecimiento.”¹⁵⁰ Específicamente, el sector rural mostraba claros signos de otro grave problema estructural que fue la profundización en la relación latifundio-minifundio, pues, de acuerdo con el Censo Agropecuario de 1956, “de las 150,000 explotaciones que existían, más del 69% comprendía unidades menores de 10 hectáreas y controlaba solamente el 2.3% de la superficie censada.”¹⁵¹

Aunque se reavivó la vieja demanda por la tierra, la lucha campesina no desembocó en niveles de alta conflictividad, porque una de las salidas más efectivas del sector campesino, que venía de años atrás debido a la inestabilidad política y económica fue la migración a la Argentina como método de supervivencia.¹⁵² Además de la migración, la llegada de Stroessner al poder hizo que los niveles de conflictividad permanecieran bajos, pues las condiciones políticas internas de mayor estabilidad y el afianzamiento militar, así como las condiciones internacionales dominadas por la Guerra Fría no lo permitían.¹⁵³

En cuanto a lo que sucedía a nivel local, en los inicios del gobierno stronista, éste contaba con el consenso general de su partido (Partido Colorado), el apoyo militar y de

¹⁴⁹ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 445.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 446.

¹⁵² Esta ola migratoria tuvo sus orígenes en “la confrontación cívico-militar de 1947 y no declinó sino un cuarto de siglo después, cuando el volumen emigratorio ya había llegado a sobrepasar el medio millón de personas.” La raíz de este fenómeno fue la “aguda situación de inestabilidad socio-política que envolvió a la sociedad paraguaya hasta casi mediados de la década del sesenta.” (Domingo Rivarola (comp.), *Estado, campesinos y modernización agrícola*, Asunción, CPES, 1982, pp. 36-37).

¹⁵³ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 446.

gran parte de la sociedad, porque veían a Stroessner como el único capaz de sacar al país del estancamiento social y del atraso económico.¹⁵⁴ Ante este panorama, el gobierno de Stroessner tenía la posibilidad de presentar un proyecto político que propiciara el desarrollo del país, lo que a la vez le ayudaría a legitimarse.

Con respecto al ambiente internacional de la Guerra Fría, la reacción de Estados Unidos ante la revolución cubana fue mejorar las relaciones con América Latina a fin de evitar posibles explosiones de rebelión campesina. Así fue como el gobierno de Stroessner, mediante la Alianza para el Progreso, recibió importantes donaciones y préstamos financieros. El gobierno autoritario destinó una parte considerable de este apoyo al programa de colonización, sobre todo al desarrollo de infraestructura vial y desarrollo comunitario, por medio de la construcción de escuelas y centros de salud.¹⁵⁵

El programa de colonización fue la respuesta más propicia a lo que el régimen autoritario concebía como el problema campesino que, además de presentar altos índices de pobreza (sobre todo, en la economía campesina de subsistencia), podía ser una fuente de conflicto social y político. Con este programa se impulsó la apertura de la frontera agrícola (sobre la cuenca del río Paraná, frontera con el Brasil), a fin de descongestionar las regiones que presentaban las consecuencias de agravamiento del minifundio.¹⁵⁶ Sin embargo, las intenciones del gobierno autoritario fueron muy claras desde fines de la década del cincuenta, ya que “había decidido orientar el desarrollo del agro hacia la

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 447.

¹⁵⁶ Para llevar a cabo este programa, se dictaron dos leyes: la primera fue la ley N° 852/1963, “Que crea el Instituto de Bienestar Rural” (IBR) en la que se otorga autarquía a la institución encargada de “transformar la estructura agraria del país y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la población” y se le encargó la ejecución del programa de colonización. La segunda fue la ley N° 853/1963, “Que establece el Estatuto Agrario,” reemplaza al anterior de 1940. Esta ley, al excluir la prohibición de ventas de tierras a extranjeros en zonas fronterizas, que establecía el estatuto agrario de 1940, dejó despejado el camino para la venta de las tierras más fértiles del país, en Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa, a brasileños y corporaciones transnacionales. (Ramón Fogel, *Los campesinos sin tierra en la frontera*, Asunción, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, 1990, pp. 50-51).

producción para la exportación, apoyando un modelo basado en empresas dedicadas a la producción agrícola-ganadera extensiva, ignorando la posibilidad de un desarrollo basado en la agricultura campesina.”¹⁵⁷

En este periodo comienzan a ingresar colonos brasileños¹⁵⁸ para instalar en Paraguay las explotaciones tipo *farmer* (por lo general, de 20 a 49.9 ha), cuya producción fue, principalmente, la soya. Los colonos vendían sus pequeñas tierras en Brasil y se compraban extensiones medianas en territorio fronterizo paraguayo.¹⁵⁹ Así, paralelamente, un sector agrícola mediano de origen brasileño, que recibía grandes beneficios del programa de colonización, se fue fortaleciendo y ampliando en Paraguay. También cabe destacar que, para el afianzamiento del proyecto colonizador, el gobierno dictatorial buscó la expansión de los mecanismos del mercado a través de la construcción de sistemas de comunicación y carreteras, a fin de sentar las bases mínimas para la modernización inicial del sector agropecuario.¹⁶⁰ Con fuerte presencia del factor geopolítico, se dio inicio a la modernización agraria en Paraguay.

Las condiciones favorables de apoyo de los Estados Unidos al gobierno stronista, aunadas a las del entorno político interno, ayudaron a la consolidación de Stroessner en el poder. Sin embargo, en el sector rural, continuaba el descontento de los campesinos. Lo

¹⁵⁷ Diego Piñeiro, *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2004, p. 122.

¹⁵⁸ La migración de colonos brasileños empezó desde mediados de los años sesenta en adelante y se aceleró después de 1972. Entre los principales factores que determinan la llegada de brasileños a la región fronteriza con el Brasil se encontraban: el abandono de la región luego de la caída de las exportaciones de yerba mate, el fracaso del programa de colonización del IBR (entre 1967 y 1977, este ente vendió las restantes tierras fiscales vírgenes a altos funcionarios militares y del Partido Colorado, quienes revendieron las tierras a compañías agrícolas brasileñas) y cambios estructurales en la estructura agraria brasileña que, finalmente, resultó en la ampliación de la producción de soya hasta llegar a territorio paraguayo. (R. Andrew Nickson, “Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay,” *Journal of Latin American Studies*, 13 (1981), pp. 111-131).

¹⁵⁹ En el *Jornal do Brasil* de 1977 se constata la experiencia de un agricultor brasileño que decidió vender 17.5 ha. que tenía en Terra Roxa, estado brasileño de Paraná, y con el dinero se compró 75 ha. en Villa Aurora, departamento de Alto Paraná en Paraguay. Lo que le había sobrado de la transacción, las decidió invertir en la construcción de la casa, en los gastos de mudanza, de desmonte y plantación de 25 ha. de soya y el resto lo ahorró para comprarse un tractor el año entrante. (*Jornal do Brasil*, 7 de julio de 1977, cit. por. R. Andrew Nickson, *op. cit.*, p. 119).

¹⁶⁰ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” pp. 446-447.

anterior se debió a que (a pesar de la apertura de la frontera agrícola y de recurrir, como otra opción, a la migración a la Argentina) las opciones seguían siendo insuficientes para la enorme cantidad de campesinos sin tierra. Es muy importante resaltar que, en cuanto a los logros del sector campesino, gran porción de las colonias habilitadas fue producto de “reacciones reivindicativas de los propios agricultores sin tierra, que planificaban la ocupación primero y el asentamiento después”¹⁶¹ (mejor conocida como colonización espontánea). Lo anterior se debió a que la colonización oficial (o colonización programada) benefició “a segmentos de los grupos ligados al aparato estatal que respondían en importante medida al modelo patrón-cliente.”¹⁶²

Finalmente, en estos años de intento de control del amplio sector campesino, por medio de su política de colonización ligada al Partido Colorado,¹⁶³ el gobierno no logró la completa desmovilización de los sin tierra. Diversos factores, como el apoyo de la Iglesia Católica, hicieron que en la década de 1960 comenzara a surgir y fortalecerse uno de los movimientos sociales más importantes de la historia paraguaya, las Ligas Agrarias Cristianas.¹⁶⁴ En síntesis, este periodo fue de consolidación del régimen dictatorial con

¹⁶¹ D. Rivarola (comp.), *op. cit.*, p. 203.

¹⁶² D. Rivarola (comp.), *op. cit.*, p. 199. Aquí cabe destacar que con el programa de colonización stronista, en la práctica se consolidaron estos dos tipos de colonización: 1. La colonización programada o inducida: Bajo el control directo del Estado y con la intervención del partido de gobierno. En estos nuevos asentamientos se reproducen las relaciones de tipo patrón-cliente; y 2. La colonización espontánea: es más dinámica que inducida y son los propios agricultores sin tierra quienes planifican la ocupación y el asentamiento. La intervención estatal llega con el objeto de legalizar el asentamiento. (D. Rivarola (comp.), *op. cit.*, pp. 202-203).

¹⁶³ “A través del vasto proceso de colonización, el Partido Colorado [uno de los pilares del régimen autoritario] pudo ampliar sus bases y, en especial, su clientela campesina.” (L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 448).

¹⁶⁴ Las Ligas Agrarias Cristianas (LAC) se originaron en el departamento de Misiones y, posteriormente, se fueron difundiendo en otros departamentos (Paraguarí, Cordillera, San Pedro, Caaguazú, Concepción y Alto Paraná). Entre sus acciones se resalta la autoeducación campesina, “para rescatar a sus hijos de la educación domesticadora en los centros oficiales... utilizando el método creado por Paulo Freire del movimiento de la Teología de la Liberación.” (Julio Espínola, “Ligas Agrarias Cristianas, un movimiento contrahegemónico en Paraguay”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional del Comahue, 14 (2008), p. 137). De acuerdo con Campos, la reconstitución del actor colectivo campesino fue posible gracias al trabajo realizado por la acción pastoral de la Iglesia Católica. (Daniel Campos, “Antecedentes históricos: colonización, Estado y organizaciones campesinas,” 1992, cit. por Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 47). En sus inicios, las LAC fueron de carácter religioso, pero gradualmente fueron adquiriendo un carácter contestatario que las llevó a romper sus lazos con la Iglesia. Finalmente, a mediados de la década de 1970, fueron desarticuladas totalmente

base en una clientela, que recibió los beneficios del programa de colonización, pero con la consolidación coexistió una amenaza latente, la movilización campesina.

3.2. FRONTERA AGRÍCOLA Y MODERNIZACIÓN CAPITALISTA (1975-1981)

Este periodo del régimen dictatorial se caracterizó, en lo referente al sector rural, por la expansión de la frontera agrícola y por la aceleración de la diferenciación campesina.¹⁶⁵ En estos procesos contradictorios, se afianzó la modernización capitalista¹⁶⁶ impulsada, en mayor medida, por el capital brasileño, que desarrolló la mediana y la gran empresa agrícola. En contrapartida, persistía la economía campesina (el sector más importante generador de empleo de toda la agricultura paraguaya),¹⁶⁷ y —a falta de un programa de asistencia— los agricultores de este sector que accedieron a tierras no pudieron aprovechar esta oportunidad. Consecuentemente, se consolidó el modelo agrario dual compuesto por la economía campesina, que producía algodón para la exportación y productos de autoconsumo, por un lado, y la economía agroexportadora, que fue expandiendo cada vez más la producción de soya, por el otro.

Con la apertura de la frontera agrícola, se dieron grandes corrientes de migración hacia las regiones de colonización nueva¹⁶⁸ (migración rural-rural); sin embargo, con el aumento de la tecnificación y mecanización de las empresas agroexportadoras capitalistas,

por la fuerte represión stronista. (Ver también el trabajo de Rodolfo Manuel Aseretto (comp.), *Ligas Agrarias. Reseña de los orígenes, persecución y extinción de las Ligas Agrarias: proceso judicial a los torturadores*, Asunción, CIPAE, 2001).

¹⁶⁵ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 448.

¹⁶⁶ Este proceso implicó la transferencia masiva de capital al campo; al capital comercial se sumó el financiero y el agroindustrial corporizado en la gran empresa transnacional, que opera con tecnología de punta y los mismos grupos ligados al Estado constituyen un empresariado rural criollo. (R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 47).

¹⁶⁷ A excepción de la soya (cultivada por empresas capitalistas), los principales rubros agrícolas de subsistencia y de renta eran producidos en más del 60% por las explotaciones campesinas. (CPES, *La economía campesina y las políticas agrarias en el Paraguay*, Asunción, 1990, cit. por L.Galeano, *op. cit.*, p. 449).

¹⁶⁸ Algunos de los principales departamentos de la Región Oriental de nueva colonización en el Eje Norte fueron: Concepción, en el extremo oeste, y Pedro Juan Caballero, al extremo este. El Eje Sur integró al programa de colonización a los departamentos de Itapúa, Caazapá, Misiones y Ñeembucú. (Bernardo Neri Farina y Alfredo Boccia Paz, *El Paraguay bajo el Stronismo. 1954-1989*, Colección La Gran Historia del Paraguay, N° 13, Asunción, El Lector, 2010, p. 36).

con base productiva en los cereales (principalmente, la soya), estas nuevas regiones agrícolas —situadas en la frontera con el Brasil— se convirtieron rápidamente en “áreas de escasa atracción e inclusive de expulsión de la población campesina.”¹⁶⁹ El sector rural asalariado, que se había beneficiado de las nuevas colonias agrícolas, canalizaría esta reducción en la necesidad de mano de obra en las empresas agrarias por actividades en otros sectores de una economía en crecimiento.

Aunado a la dinamización del sector agrario, se vivió un periodo de auge económico con tasas de crecimiento nunca antes alcanzadas. Durante la década de 1970, “la economía paraguaya fue la de más rápido crecimiento en el hemisferio. Creció a una tasa anual promedio de 9.2%, alcanzando un pico de 12.8% en 1977.”¹⁷⁰ La economía paraguaya había crecido en las ramas del comercio y finanza, así como en la construcción. Lo anterior se debió a que durante esta década se llevaron a cabo grandes obras hidroeléctricas binacionales, la represa de Itaipú con el Brasil y la de Yacyreta con Argentina. Estos enormes proyectos permitieron la absorción de la mano de obra del sector campesino liberado por el sector rural empresarial. De igual manera, otras opciones de absorción del sector campesino desempleado fueron la construcción y el empleo informal urbano.¹⁷¹

El auge económico logró, en gran medida, la legitimación del gobierno autoritario de Stroessner. Así también, el dictador se vio beneficiado por el escenario internacional, puesto que logró afianzar su legitimidad ante los Estados Unidos al seguir fielmente la Doctrina de Seguridad Nacional.¹⁷² En un ambiente en el que el gobierno de Stroessner compartía intereses y propósitos con las dictaduras militares del Cono Sur, la dictadura

¹⁶⁹ L. Galeano, *op. cit.*, p. 450.

¹⁷⁰ Diego Abente y Fernando Masi (eds.), *Estado, economía y sociedad. Una mirada internacional a la democracia paraguaya*, Asunción, CADEP, 2005, p. 82. En adelante, *Estado, economía y sociedad*.

¹⁷¹ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 450.

¹⁷² *Ibid.*

paraguaya tenía los instrumentos necesarios para utilizar la fuerza ante cualquier amenaza del orden político y social interno.

Así, con el auge económico llegó el periodo más represivo de la dictadura. En 1975 y 1976, varias “comunidades campesinas fueron duramente reprimidas, en particular las vinculadas a las Ligas Agrarias.”¹⁷³ Esto motivó un clima de desmovilización de los campesinos que comenzaron a reactivarse recién al finalizar la década de 1970 “con ayuda de algunas organizaciones no gubernamentales, que respondían más bien a los requerimientos de aquellos estratos sometidos a procesos de deterioro en sus capacidades productivas y condiciones de vida, ante el avance de la modernización capitalista.”¹⁷⁴ Por lo tanto, en este periodo, el frecuente uso de la fuerza por parte de la dictadura hizo que la movilización campesina se redujera ante el temor a la represión.

3.3. LA CRISIS AGRARIA, EL RESURGIMIENTO DE LA DEMANDA CAMPESINA Y LA CAÍDA DE LA DICTADURA (1982-1989)

Esta es la etapa de recesión económica y de debilitamiento de la dictadura stronista, en el cual los grandes aliados de Stroessner, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, serían los que derrocarían al dictador que estuvo por más de tres décadas en el poder. Asimismo, dos procesos caracterizaron a esta etapa: por un lado, el cierre de la frontera agrícola para la economía campesina que, como en épocas anteriores, resultó en la reaparición de la gran propiedad en manos de unos pocos propietarios. Como consecuencia, los nuevos dueños

¹⁷³ Hubo comunidades que fueron prácticamente arrasadas, como el caso ocurrido en San Isidro de Jejuí en el departamento de San Pedro... y otras fueron gravemente afectadas en los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Paraguari y Misiones. También ocurrieron ataques colectivos a líderes y miembros del movimiento campesino, como el caso de la Pascua Dolorosa, con actos represivos extremadamente violentos que afectó a varios departamentos del país en 1976, y hechos hasta insólitos, como la represión a campesinos supuestamente simpatizantes del Frente Unido de Liberación Nacional en Cordillera en 1965, donde se les obligó a jurar ante un sacerdote que renunciaban al comunismo y que se adherían al catolicismo. (B. N. Farina y A. Boccia, *op. cit.*, pp. 82-83).

¹⁷⁴ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 451.

eran actores económicos y políticos estrechamente vinculados al bloque de poder.¹⁷⁵ Por otro lado, se afianzaron las formas productivas empresariales, especialmente en la región de la cuenca del río Paraná y contigua con la frontera con el Brasil.¹⁷⁶

En el ámbito social, la demanda por la tierra volvió a constituirse en la principal demanda campesina. La invasión de tierras libres o latifundios improductivos se intensificó a mediados de la década de 1980, “entre 1983 y 1986 por lo menos 15 mil familias ocuparon fracciones no explotadas.”¹⁷⁷ Si bien determinados grupos campesinos fueron desalojados por la fuerza de las ocupaciones de los latifundios, la dictadura no pudo impedir la reaparición de las organizaciones reivindicativas y del movimiento campesino.¹⁷⁸ Los viejos líderes liguistas comenzaron a aglutinarse nuevamente y, desde 1981, ya existía una nueva modalidad organizativa de los campesinos, los comités de productores agrícolas. En 1985, con la ayuda de las ONG’s y bajo la modalidad de organización, se creó la primera coordinación de las organizaciones, la Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA).¹⁷⁹

La década de 1980 fue de crisis agraria, que emergió con la sostenida caída de precios del algodón y la soya. Aunado a la crisis económica, el aumento de invasiones de tierras, anteriormente mencionado, fue la respuesta inmediata de los campesinos organizados al virtual cierre de la colonización inducida por el Estado.¹⁸⁰ Al gobierno le fue cada vez más difícil contener las protestas sociales que ocurrían, no sólo en el campo,

¹⁷⁵ L. Galeano, “Las transformaciones agrarias,” p. 451.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ D. Piñeiro, *op. cit.*, p. 125.

¹⁷⁸ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 369.

¹⁷⁹ Las organizaciones campesinas que surgieron en la década de 1980 fueron: el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) fundado en 1980; la Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA) en 1985, organización que pasó a llamarse Federación Nacional Campesina (FNC) en 1991; la Unión Nacional Campesina (UNC), 1985 y la Organización Nacional Campesina (ONAC), 1986. La Coordinadora Nacional de Lucha por la Tierra y la Vivienda (CNLTV) fue fundada en 1989, pero en 1993 se dividió en dos organizaciones: la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y la Coordinadora Interdepartamental de Sin Tierra (CIST). También aparecieron varias organizaciones regionales. (Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 28).

¹⁸⁰ Ver R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 54 y Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 28.

sino con mayor fuerza en la capital del país. El gobierno ya no podía reprimir como antes, porque tenía que pagar un precio político muy alto y la sociedad no lo permitiría. Aunque la sociedad parecía fortalecerse, lo que más había debilitado al dictador fue la división interna del Partido Colorado.¹⁸¹

Al panorama de crisis interna se sumó el inicio de la transición democrática en los países vecinos (Argentina, Brasil y Uruguay).¹⁸² Ante estas condiciones a nivel nacional e internacional, se dio fin el sistema autoritario y prebendario de Stroessner. Las Fuerzas Armadas dieron el golpe de Estado el 3 de febrero de 1989 que derrocó a Stroessner y el proceso de apertura política se inició de manera muy particular, porque fueron las Fuerzas Armadas y no los partidos de oposición ni los movimientos sociales organizados los que desplazaron al dictador. De acuerdo con Galeano,¹⁸³ lo ocurrido en 1989 puede definirse como “apertura otorgada”, por el protagonismo de las Fuerzas Armadas en el derrocamiento de la dictadura. A pesar del protagonismo militar, se debe dar reconocimiento al importante papel que ejercieron los partidos opositores, movimientos sociales y otros actores sociales en el debilitamiento del régimen autoritario.

4. BREVE ANÁLISIS FINAL DEL LEGADO STRONISTA

En la historia agraria de Paraguay se ve una clara transformación en el papel que desempeñó el Estado, pues de un Estado Patrimonialista, dueño de las principales fuentes de riqueza, se convirtió en un Estado Prebendario, que benefició a los principales aliados

¹⁸¹ El tema de la sucesión a Stroessner y de qué sector colorado lo reemplazaría fue uno de los detonantes de la división del Partido Colorado. Por un lado, estaban los militantes o neocolorados, que se habían enriquecido con fuertes prácticas de patronazgo desde los cargos de la administración pública y se habían ganado el respaldo de Stroessner; por otro lado, se encontraban los tradicionalistas, que hicieron la vista gorda a las actividades de los neocolorados y que formaban parte de la elite terrateniente de la era liberal. El rechazo fue claramente hacia los colorados militantes, el cual no fue sólo de parte de los tradicionalistas y de la oposición, sino también de grupos de las Fuerzas Armadas, del sector privado y del gobierno de Reagan de los Estados Unidos. (B. N. Farina y A. Boccia, *op. cit.*, pp. 122-123) (I. Telesca, *op. cit.*, pp. 271-277).

¹⁸² I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 369.

¹⁸³ Luis A. Galeano, “¿De la apertura otorgada a la transición pactada?”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131 (2008), pp. 53-68.

del poder, tanto nacionales como internacionales. Durante el afianzamiento del Estado prebendario de Stroessner, se desarrolló una de las políticas agrarias más profundas de la historia paraguaya, el programa de expansión de la frontera agrícola, que en sus inicios tenía el objetivo de descongestionar las tierras que habían sufrido las consecuencias de la agudización del minifundio y, así, calmar las demandas campesinas. No obstante, los intentos de reducir los conflictos en la tenencia de la tierra se vieron limitados por los intereses políticos del dictador, pues renunció a su proyecto de desarrollo agrario con inclusión de los campesinos para asegurarse la legitimidad de sus aliados. Los altos funcionarios de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado fueron los mayores beneficiarios de la política de colonización, muchos de los cuales decidieron vender sus grandes extensiones de tierra a compradores brasileños a precios irrisorios.

En términos de los resultados de este tipo de reforma agraria, se ve una importante transformación en la operación de la tierra con base en la ampliación de la frontera agrícola. Durante la época stronista, como se vio más arriba, se introdujo la producción de la soya, que no sólo transformó la economía rural, sino también trajo graves consecuencias al ambiente por el método de producción del monocultivo con base en agrotóxicos. Los resultados son claros, como se ve en el cuadro 1, los grandes beneficiarios fueron los latifundistas, quienes del total de tierras repartidas recibieron aproximadamente el 70%. Los perdedores fueron los pequeños productores quienes, con el importante aumento del territorio apto para la producción agropecuaria (más de 9 millones de hectáreas), sólo se beneficiaron con 17% del reparto de tierras. Esto se ve reflejado en la agudización del problema latifundio-minifundio (por el tipo de reparto que fue beneficiando cada vez más a los latifundistas —ver evolución del cuadro 1) que ha provocado el hartazgo de la población campesina sin tierra.

Cuadro 1. Distribución de tierras con el programa de colonización de Stroessner

Rango por Hectáreas	1955-1970	%	1971-1975	%	1976-1980	%	1981-1985	%	1986-1988	%	TOTAL 1955-1989	%
0-100	735,922.8	33.6	185,021.8	18.2	255,028.5	15.6	293,883.1	10.1	183,673.4	11.9	1,653,529.6	17.8
101-500	91,542.9	4.2	76,102.0	7.5	103,364.5	6.3	68,994.5	2.4	41,408.4	2.7	381,412.3	4.1
501-1500	179,742.3	8.2	268,606.3	26.4	192,269.3	11.8	105,535.2	3.6	72,127.3	4.7	818,280.3	8.8
Mayor a 1501	1,180,584.1	54.0	485,814.3	47.8	1,085,164.3	66.3	2,436,679.8	83.9	1,248,425.4	80.8	6,436,667.8	69.3
Total Distribución	2,187,792	100	1,015,544.3	100	1,635,826.7	100	2,905,092.6	100	1,545,634.5	100	9,289,890	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INDERT reunidos en Efraín Alegre Sasiain y Aníbal Orué Pozzo, *La tierra en Paraguay. 1947-2007*, Asunción, Arandura, 2008.

La movilización se fue incrementando por los mayores espacios de libertad que se abrieron con el debilitamiento del régimen dictatorial y posterior apertura democrática. Sin embargo, la movilización no fue de fácil expansión por el fuerte componente represivo del Estado. Además, se encontraba la oposición de los grandes terratenientes no querían el fin de este modelo que les generó cuantiosos beneficios. A este legado se enfrentaron los gobiernos de apertura democrática, los cuales, además de los obstáculos institucionales como la corrupción, la ineficiencia burocrática, así como la perversión y las contradicciones legales (que persisten de la era dictatorial) debieron dar respuestas a uno de los problemas sociales más graves del país.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA REFORMA AGRARIA DURANTE LA APERTURA DEMOCRÁTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS GRUPOS SOCIALES

La reforma agraria, como política económica, encuentra sus límites y posibilidades de ejecución no sólo en la estructura agraria, sino en todo el espectro económico y político del país en el que se intenta llevar a cabo. El objetivo de este apartado es hacer un análisis de las relaciones entre actores estatales y sociales para encontrar los obstáculos a la reforma agraria en el Paraguay postdictatorial (1989-2010), reconociendo en la estructura económica, así como en las particularidades de la transición a la democracia, de qué manera el entorno institucional influye en las relaciones entre estos actores.

1. CONTEXTO AGROPECUARIO DEL PARAGUAY

Paraguay cuenta con una superficie de 406,752 km² y con una población, calculada en 2009, de 6,340,639 habitantes. De acuerdo con los últimos estudios sobre la población, 41.4%¹⁸⁴ reside en áreas rurales, lo cual posiciona a Paraguay como uno de los países menos urbanizados de Iberoamérica. En términos de pobreza, los estudios más recientes demuestran que 35.1% de los habitantes de Paraguay se encuentran en esta situación. Más alarmante aún es que 58.7% de la población pobre se encuentra en zonas rurales y siete de

¹⁸⁴ Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, Principales Indicadores de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares 2008, Asunción, DGEEC, 2008, p. 4.

cada diez individuos pobres del sector rural viven en situación de pobreza extrema.¹⁸⁵ Otro de los grandes problemas históricos de Paraguay, relacionado al sector rural y a la pobreza, es la gran proporción de campesinos sin tierra. De acuerdo con Tomás Palau, investigador de BASE Investigaciones Sociales, se estima que en la actualidad existen 311,471 familias que no tienen tierra.¹⁸⁶ Teniendo en cuenta estos datos y que la economía paraguaya tiene una base socioeconómica fuertemente agrícola, pues en el 2010 el 24% del PIB correspondió al sector primario,¹⁸⁷ se infiere que existe un grave problema relacionado al sector agropecuario.

1.1. EL PROBLEMA DE LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN LA ERA POSTDICTATORIAL

La reforma agraria llevada a cabo en los años del gobierno dictatorial de Stroessner se basó, principalmente, en el programa de colonización. Durante los casi 35 años de este gobierno, se distribuyeron alrededor de 9.3 millones de hectáreas de tierras, más de 20% del territorio nacional.¹⁸⁸ La transformación de la estructura agraria en esa época, sin embargo, no trajo los cambios esperados por el sector de la economía campesina, ya que la agricultura a gran escala fue y hasta la actualidad continúa siendo la más beneficiada. El principal problema radica en la mala distribución de la tierra, la falta de asistencia a los

¹⁸⁵ La pobreza extrema alcanza a 1,175,331 personas en Paraguay, de las cuales 835, 210 se encuentran en áreas rurales. (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, Estadísticas recientes sobre pobreza, Asunción, DGEEC, 2009, p. 4).

¹⁸⁶ Esta cifra resultó del cruce de datos entre el Censo Agropecuario 2008 y la Encuesta Poblacional de Hogares (EPH) 2009. En la EPH se registran 600,346 hogares en el sector rural y el Censo Agropecuario calcula 288,875 fincas o lotes, la diferencia arroja 311,471 hogares que no tienen tierra. [*E'a. Periódico de Interpretación y Análisis*, "Según Centro de Investigación, habría más de 310 mil familias campesinas sin tierra", 17 de marzo de 2011. (<http://ea.com.py/segun-centro-de-investigacion-habria-mas-de-310-mil-familias-campesinas-sin-tierra/>) (Revisado el 18 de mayo de 2011)].

¹⁸⁷ La cuarta parte del PIB corresponde al sector primario y aproximadamente el 60% de las actividades industriales están relacionadas o se proveen de la producción del sector primario. Además, del valor total, las exportaciones agrícolas fueron de 34%, el sector ganadero representó 15.9% y el sector secundario con productos procesados del sector primario alcanzó el 12.6% del total de exportaciones. (PNUD Paraguay, "Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado", pp. 15-16).

¹⁸⁸ Cálculo con base en los datos extraídos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) que se encuentran en: Efraín Alegre Sasiain y Aníbal Orué Pozzo, *La tierra en Paraguay. 1947-2007*, Asunción, Arandura, 2008, p. 195.

pequeños productores, la ausencia de verdadera voluntad política para efectuar cambios profundos en el modelo agrario y la fuerte resistencia de los poderosos latifundistas.

La evolución del problema agrario está altamente relacionada al modelo dual basado en el latifundio y el minifundio. Como se puede observar en el cuadro 2, los últimos censos agropecuarios demuestran un alto porcentaje de concentración de la tierra, además de la agudización de este problema, puesto que la cantidad de explotaciones mayores a 500 hectáreas respecto del total, en los años 1991 y 2008,¹⁸⁹ pasaron a representar 81.32% y 84.28%, respectivamente. Asimismo, cabe señalar que 2.58% de las explotaciones agrícolas mayores a 500 hectáreas controlan 84.28% de la superficie total de las explotaciones censadas (uno de los niveles de concentración de tierra más altos del mundo, con el índice de Gini de concentración de la tierra en 0.93).¹⁹⁰ En cambio, las explotaciones menores a 5 hectáreas que alcanzan 40.47% del total censado ocupan el 0.76% de la superficie para actividades agrícolas y ganaderas.

¹⁸⁹ El censo 2008 ha sido fuertemente criticado porque muchos aspectos metodológicos no fueron aclarados (la Asociación Rural del Paraguay, una de las organizaciones más importantes de ganaderos aseguró que sus integrantes no fueron entrevistados); además, se ven varias inconsistencias; por ejemplo, el número registrado de campesinos sin tierra fue de 775 (representan fincas que no tienen tierras agrícolas, pero se dedican a la producción de rubros relacionados al sector —cifra muy alejada de la realidad). (Área sociogremial CDE, “Se acentúa polarización en la tenencia de la tierra,” *Informativo Campesino*, 234 [2009], p. 2).

¹⁹⁰ En cuanto al índice Gini de concentración de la tierra, de acuerdo con cálculos de la FAO, Paraguay llega a 0.93 y es el más alto en el mundo, comparado con índices de 0.8 a 0.85 para otros países de América Latina e índices de 0.5 a 0.6 para Asia. (Banco Mundial, *Paraguay. Impuesto inmobiliario: Herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, Volumen I: Informe principal, 2007, p. 1). (<http://siteresources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/VolumeIEspanolFinal.pdf>). (Revisado el 4 de junio de 2011).

Cuadro 2. Cantidad de explotaciones agropecuarias. Total país. Años 1991 y 2008

Tamaño de la explotación (hectáreas)	Año 1991				Año 2008				Variación Porcentual Cantidad	Variación Porcentual Superficie
	Cantidad	%	Superficie (has.)	%	Cantidad	%	Superficie (has.)	%		
No tiene	7,962	2.59	-	-	774	0.27	-	-	-90.3	-
Menos de 1	21,977	7.15	8499	0.04	15,586	5.38	6,894	0.02	-29.1	-18.9
1 de 5	92,811	30.21	222,805	0.94	101,643	35.09	231,118	0.74	9.5	3.7
5 a menos de 10	66,605	21.68	430,658	1.81	66,218	22.86	416,702	1.34	-0.6	-3.2
10 a menos de 20	66,223	21.56	806,802	3.39	57,735	19.93	685,381	2.20	-12.8	-15
20 a menos de 50	31,519	10.26	857,909	3.60	22,865	7.89	619,986	1.99	-27.5	-27.7
50 a menos de 100	7,577	2.47	502,648	2.11	6,879	2.37	459,555	1.48	-9.2	-8.6
100 a menos de 200	4,279	1.39	569,169	2.39	5,234	1.81	699,257	2.25	22.3	22.9
200 a menos de 500	3,503	1.14	1,050,034	4.41	5,251	1.81	1,600,537	5.15	49.9	52.4
500 a menos de 1000	1,525	0.50	1,010,952	4.24	2,737	0.94	1,810,119	5.82	79.5	79.1
1000 a menos de 5000	2,356	0.77	4,982,438	20.92	3,443	1.19	7,200,531	23.16	46.1	44.5
5000 a menos de 10,000	533	0.17	3,644,873	15.30	684	0.24	4,702,034	15.13	28.3	29
10,000 y más	351	0.11	9,730,949	40.86	600	0.21	12,654,779	40.71	70.9	30
TOTAL	307,221	100.00	23,817,736	100	289,649	100	31,086,893	100		

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Censo Agropecuario Nacional 2008*.

Otra de las evidencias más reveladoras es la situación de los productores agrícolas familiares (tipo *farmer*), es decir aquellos que son propietarios de explotaciones de 20 a 49.99 hectáreas, pues se observa una importante disminución de la existencia de éstas (ver variación porcentual). Así también, aunque en menor medida, disminuyeron las explotaciones de 10 a 19.9 hectáreas que también están constituidas por familias productoras. Lo anterior, representa otra evidencia más de la agudización del problema del latifundio, pues, a pesar del aumento en 30.5% de la superficie registrada para actividades agropecuarias, entre 1991 y 2008, las empresas agrícolas familiares han disminuido y con la disminución de éstas han aumentado los latifundios.

Otro de los datos que se observan en la comparación entre los últimos censos es que con el leve aumento del sector minifundario, es decir las fincas menores a 10 hectáreas (de 181,393 pasaron a 183,447), la superficie que ocupan se ha reducido, pues en total la superficie que ocupan pasó de 661,962 a 654,714. Aunque estos números aparentan ser poco significativos, si se toma en cuenta la reducción de los minifundios y la reducción de las fincas tipo *farmer* se llega a la conclusión que cualquier esfuerzo del Estado por solucionar el problema de la tierra ha sido opacado por la expansión de los latifundios en la economía agropecuaria paraguaya.

La situación de la tenencia de la tierra está relacionada al tipo de economía que tiene Paraguay. El sector primario es una pieza fundamental de su economía, sobre todo el sector de agroexportación, que se ha basado, con buenos resultados, en dos cultivos: “el algodón, hasta principios de la década de los noventa, y la soya, especialmente durante la década de 1990 hasta el presente.”¹⁹¹ Estos son productos primarios con características distintas, dado que, por un lado, la producción de la soya es altamente mecanizada, generalmente utiliza semillas transgénicas —con efectos nocivos al ambiente— y se da en unidades medianas y grandes (también conocida como agricultura a gran escala).¹⁹² Otro de los principales productos a gran escala es la carne vacuna, cuya producción, al igual que la soya, es extensiva y utiliza poca mano de obra.¹⁹³ Por otro lado, el algodón se produce en pequeñas unidades y con tecnologías tradicionales e intensivas en el uso de mano de obra (mejor conocida como economía campesina).¹⁹⁴

¹⁹¹ Dionisio Borda (ed.), *Economía y empleo en el Paraguay*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2007, p. 225.

¹⁹² Otros productos del “complejo soya” son el girasol, el trigo y maíz de zafriña. Así, la economía a gran escala, se caracteriza por estar poco diversificada. (Ramón Fogel, *Sequia en los humedales*, Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios-Universidad Nacional de Pilar, 2009, p. 144).

¹⁹³ D. Borda, *op. cit.*, p. 225.

¹⁹⁴ La economía campesina también se basa en la producción de subsistencia y para el mercado interno. Algunos de los productos que este tipo de economía cultiva son: la mandioca (yuca), el maní (cacahuate), frutas y legumbres. También cabe destacar que las unidades de producción pequeñas y medianas (hasta 100 ha) cultivan la

Dentro de esta estructura agropecuaria dual, se encuentran las explotaciones familiares (tipo *farmer*), como se vio en los censos agropecuarios de 1991 y 2008, que perdieron importancia, lo cual agravó la relación latifundio-minifundio. El factor que influyó con mayor fuerza en esta dinámica fue el mercado internacional. El proceso de globalización otorga mayores posibilidades a la mediana y gran empresa capitalistas que pueden alcanzar el nivel de competitividad que exige el mercado internacional. Este proceso ejerce gran presión en las explotaciones tipo *farmer* y, más aún, en las unidades productivas campesinas, que no pueden acceder a los medios necesarios para competir con empresas altamente modernizadas.¹⁹⁵

Una de las causas del problema del modelo dual fue la forma en que éste se fue fortaleciendo. Como se vio en el capítulo II, “la consolidación del régimen prebendario autoritario [de Stroessner] permitió un formidable impulso, desde el Estado, al proceso de modernización de la producción primaria, orientado a la constitución y consolidación de la gran empresa de tipo capitalista.”¹⁹⁶ En el inicio de esta transformación, el empresariado agrícola recibió “créditos subsidiados, subsidios a través de tipos de cambio más bajos que los del mercado y la asignación de grandes parcelas, en un proceso en que el Estado pasó a ser el patrón y el empresario capitalista el cliente.”¹⁹⁷ Las capas campesinas, sin embargo, “quedaron libradas a su suerte cuando el latifundista cambió su rol y fue alejándose de su dominación paternalista.”¹⁹⁸ Así, los campesinos comenzaron a presionar cada vez más por sus demandas, aunque la fuerza represiva del gobierno autoritario no permitió que las

tercera parte de la soya. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que la producción de la soya, también se introdujo en las actividades de este tipo de fincas. (D. Borda, *Economía y Empleo en el Paraguay*, pp. 234-235).

¹⁹⁵ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 372.

¹⁹⁶ R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 47.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

organizaciones se articularan y avanzaran en su lucha por el único medio efectivo que conocen, las invasiones de tierras.

Los periodos que en este capítulo se estudian están relacionados a los principales eventos políticos desde la apertura democrática en 1989. Aquí se intenta analizar por qué los gobiernos de la apertura democrática continuaron apoyando la modernización agrícola de la época stronista, pero con mayor intensidad. Dada la apertura democrática y los mayores espacios de libertad, se podría inferir que uno de los problemas estructurales más profundos del país, la concentración de la tierra acompañada por la pobreza del sector rural, sería atacado a fondo a partir de la reforma agraria. Sin embargo, los obstáculos que se presentan, sobre todo, en la política interna y de parte de la oligarquía terrateniente, influyen enormemente en las respuestas que da el Estado a los principales actores perjudicados, los pequeños productores y campesinos sin tierra.

Aquí se pretende hacer un estudio con base en la relación de los principales actores involucrados en el proceso de reforma agraria durante tres etapas relacionadas a la transición a la democracia, que ofrecieron diferentes oportunidades a los actores. Se parte de la apertura democrática en 1989, pero se da mayor énfasis al primer gobierno que resultó de elecciones libres y competitivas, el de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) junto con el periodo de alta inestabilidad política (1998-2003); posteriormente, se estudia el periodo de intentos reformistas de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008); y, finalmente, se toma en cuenta la primera mitad del gobierno de alternancia de Fernando Lugo (2008-2010), más allá de los resultados, este último periodo se centra en la correlación de fuerzas entre actores del Estado y actores de la sociedad ante el nuevo panorama político. Así el análisis desde el cambio en la balanza de poder de los actores del Estado y de la sociedad permitirá comprender mejor los obstáculos que se presentaron para solucionar el problema

de la concentración de la tierra y permitirá explicar por qué la reforma agraria obtuvo, en mayor medida, resultados limitados o negativos.

2. APERTURA DEMOCRÁTICA

Uno de los mayores retos durante la apertura democrática fue mantener la estabilidad política, pues durante este proceso se experimentaron “intentos de golpe de Estado, el asesinato de un vicepresidente, la renuncia de un presidente, la subsecuente administración liderada por un presidente interino no electo”¹⁹⁹ y un intento (polémico) de reelección (que la Constitución Nacional prohíbe). En este ambiente, la presencia del “problema de sucesión”²⁰⁰ ha representado una constante amenaza a la estabilidad política paraguaya. En 2008, Paraguay logró “por primera vez, en sus casi doscientos años de historia independiente, el traspaso democrático y pacífico del poder de un partido a otro.”²⁰¹ La alternancia, sin embargo, no llegaría libre de obstáculos. Por lo tanto, teniendo en cuenta el entorno político, la idea de este apartado es reconocer de qué manera se han configurado el Estado y los grupos sociales en el entorno de la transición a la democracia.

2.1. APERTURA DEMOCRÁTICA CON EL PARTIDO COLORADO. PERIODO DE ALTA INESTABILIDAD POLÍTICA (1989-2003)

La apertura a la democracia iniciada en 1989 estuvo llena de contradicciones, pero la más significativa fue la continuidad del Partido Colorado en el poder. El gobierno del general Andrés Rodríguez²⁰² “apuntaba hacia el establecimiento de una democracia *sui generis*, con el Partido Colorado en el poder y las Fuerzas Armadas ejerciendo el rol de árbitro. La

¹⁹⁹ Ernesto Stein, Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America*, Washington, IADB, 2008, p. 368.

²⁰⁰ E. Stein, *op. cit.*, p. 367.

²⁰¹ I. Telesca (coord.), *op.cit.*, p. 311.

²⁰² Para legitimar la llegada al poder del general Andrés Rodríguez, el 1 de mayo de 1989, inmediatamente después del golpe de Estado que derrocó la dictadura stronista, se organizaron elecciones con la participación de una muy desorganizada y débil oposición a fin de completar el “periodo constitucional 1988-1993” del general Stroessner.

oposición, por su parte, utilizó los espacios de libertad recién conquistados para organizarse, competir y presionar por la vigencia de una democracia real.”²⁰³ Con la llegada de Rodríguez al poder se abrieron ciertos espacios de libertad civil y uno de los principales actores en aprovechar esta oportunidad fue el campesinado. En el periodo 1989-1999, el año que registró mayores invasiones de tierras fue 1989,²⁰⁴ lo cual significó “la emergencia de numerosos casos de conflictos que permanecían ocultos por temor a la represión del régimen depuesto.”²⁰⁵

La demostración inmediata de descontento del campesinado, tras la caída del régimen autoritario, fue el fiel reflejo del panorama rural de fines de la década de 1980. El campo paraguayo presentaba cambios profundos, producto de la transformación que fue ganando fuerza veinte años antes de la apertura democrática. A pesar del aumento en 20% de la superficie para la agricultura, resultado de la política de expansión de la frontera agrícola, “el crecimiento de la agricultura comercial se dio en simultáneo con la descomposición de la agricultura familiar.”²⁰⁶ La principal beneficiaria de esta estructura, “la oligarquía terrateniente, con el apoyo del gobierno, no dejaría que el orden socioeconómico imperante durante décadas fuera modificado tan fácilmente.”²⁰⁷

Con la caída de Stroessner llega el gobierno de Rodríguez que, hasta cierto punto, forma parte de la “transición,”²⁰⁸ puesto que la apertura democrática fue evolucionando

²⁰³ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, pp. 296-297.

²⁰⁴ Durante 1989, se registraron 87 conflictos de tierra, el mayor con relación al promedio de 38 conflictos de tierra en los siguientes nueve años (es decir, de 1990 a 1999). (Q. Riquelme, *op. cit.*, p. 29).

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ D. Abente Brun, *op. cit.*, pp. 53-54.

²⁰⁷ Q. Riquelme, *op. cit.*, p. 29.

²⁰⁸ Diego Abente Brun denomina al periodo 1989-1993 “¿Transición a qué?” por las características del paso del gobierno autoritario a uno en el que dominó el Partido Colorado, uno de los pilares del gobierno dictatorial, y no significó democratización *stricto sensu*, aunque dio inicio a un proceso de liberalización. (I. Telesca [coord.], *op. cit.*, p. 295).

como “una transición desde arriba,”²⁰⁹ en la cual se establecieron las bases de las siguientes etapas hacia la democratización del país. Uno de los principales instrumentos políticos elaborados en el año 1992 fue una nueva Constitución Nacional. En ésta, se adoptó la figura de un Ejecutivo débil y un Congreso fuerte e inmediatamente después, con las elecciones de 1993, comenzó un nuevo juego político centrado en las elecciones.²¹⁰

La transición comenzó a robustecerse ante una apretada contienda electoral que resultó en elecciones libres y competitivas, aunque, claramente, no fueron limpias.²¹¹ Así, inició el débil gobierno colorado de Juan Carlos Wasmosy ante un Congreso con mayoría de la oposición.²¹² Este gobierno, apoyado en un millonario crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y siguiendo un recetario a la medida del “Consenso de Washington,” intentó llevar a cabo la reforma del sector público.²¹³ Con el lema presidencial de “hacer avanzar el país 50 años en cinco años,” la reforma del sector público quedó en la nada.²¹⁴

Durante este periodo, se vivió la peor crisis financiera del siglo (a pesar de las nuevas leyes surgidas de la reforma, no se pudo cambiar el sistema de supervisión bancaria

²⁰⁹ Carlos M. Lezcano y Carlos Martini, “¿Es posible la transición pactada en el Paraguay?, *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133 (2008), pp. 34-36. Luis A. Galeano la denominó “apertura otorgada” en un análisis que se publicó por primera vez en 1991 y fue reeditado en 2008. “¿De la apertura otorgada a la transición pactada?, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131 (2008), pp. 53-68.

²¹⁰ Los propios convencionales colorados prefirieron adoptar la figura de un Ejecutivo débil y un Congreso fuerte con el fin de asegurar que, de estar en la oposición interna, no pasasen a la “llanura” a la que les había desterrado Stroessner. (Diego Abente Brun, *El Paraguay Actual. Primera Parte. 1998-2010*, Colección La Gran Historia del Paraguay, Asunción, El Lector, 2010, p. 29. En adelante, *El Paraguay actual. 1998-2010*). Los cambios constitucionales respecto a la reforma agraria se verán más adelante.

²¹¹ “La Junta Electoral Central era un ‘bunker’ controlado por operadores del wasmosismo (Wasmosy, candidato por el Partido Colorado) y no había forma de verificar efectivamente las actas que llegaban.” Además, “las papeletas eran destruidas luego del acto electoral guardándose sólo las actas, (por lo tanto) resultaba imposible conducir un recuento para verificar los resultados.” (D. Abente Brun, *El Paraguay actual. 1998-2010*, p. 32.)

²¹² I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 303.

²¹³ La mayoría de las leyes fueron aprobadas, entre ellas: la de reforma de la Banca Central, la de creación de mercados de capitales, la nueva Ley de Bancos y la modificación de la Ley de Privatización. (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 302).

²¹⁴ I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 302.

deficiente y corrupto), lo cual resultó en las crisis de 1995 y 1997.²¹⁵ Ante los escasos logros económicos, se lograron ciertos avances en lo político, dado que se lograron implementar algunas de las nuevas instituciones previstas en la Constitución de 1992. Unos de los más importantes logros fueron la reconstitución de la Corte Suprema de Justicia, con un perfil más pluralista, y la creación de la Justicia Electoral. No obstante, lo que marcó el periodo presidencial de Wasmosy fue el intento de golpe de Estado en 1996 de su principal aliado militar, el general Lino César Oviedo.²¹⁶

El periodo que sigue en la historia política paraguaya hasta el 2003 es un periodo altamente inestable. El proceso electoral de 1998 fue más conflictivo que el de 1993, en especial, por las polémicas elecciones internas del Partido Colorado. Sin embargo, el resultado de las elecciones nacionales fue claro, la elección de un gobierno colorado más que estaría liderado por Raúl Cubas Grau, aliado del controversial Lino Oviedo. Este gobierno duraría poco, pues en marzo de 1999 se produjo el trágico asesinato del vicepresidente Luis María Argaña. Lo anterior desencadenó en la movilización de la ciudadanía que exigió la renuncia del presidente Cubas, quien, finalmente, ante la presión nacional e internacional, presentó su renuncia.²¹⁷

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Lino César Oviedo tenía una importante base electoral que permitió la victoria de su aliado, el empresario Juan Carlos Wasmosy. La relación entre el presidente Wasmosy y el Comandante del Ejército Oviedo empezó a deteriorarse por el intento del último de gobernar desde la sombra. Luego de tres años, en abril de 1996, Wasmosy decidió pedir la renuncia de Oviedo, quien se negó rotundamente, se atrincheró en su comando y amenazó con un golpe de Estado. Ante la negación de Oviedo y la inmediata intervención internacional que apoyó la decisión del presidente, éste, sorpresivamente, dio fin a la crisis ofreciendo el Ministerio de Defensa a Oviedo, lo que provocó una masiva demostración ciudadana el 23 de abril de 1996, que lo obligó a cambiar de decisión. (D. Abente Brun, *El Paraguay actual. 1998-2010*, p. 39). Para conocer un poco más sobre el polémico Lino Oviedo y su influencia en la política paraguaya ver la obra de Federico Narváez, *Lino Oviedo: más allá del golpe*, Asunción, Editorial Instituto Para la Nueva República, 1998.

²¹⁷ Esta época es mejor conocida como “marzo paraguayo.” En estas manifestaciones se movilizaron jóvenes que pedían la renuncia del presidente Cubas, ovidistas que reclamaban la inocencia de su líder que era señalado por el asesinato del vicepresidente y campesinos que se sumaron a estas protestas, porque como todos los meses de marzo se movilizan en la capital. En una noche trágica, francotiradores apostados en los alrededores del lugar donde se llevaban a cabo las protestas dispararon contra los manifestantes y causaron la muerte de siete de ellos. (I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 305). Un trabajo que trata sobre este tema con referencia a los actores que se hicieron sentir en esas manifestaciones es el de Marielle Palau, “Marzo paraguayo y memorias sobre la dictadura,”

El panorama se había complicado aún más debido a algunos desatinos de la Constitución Nacional, pues, ante la acefalía presidencial y la muerte del vicepresidente, asumió como líder del Ejecutivo el presidente del Congreso, Luis González Macchi (un presidente no electo y del Partido Colorado) y se llamó a elecciones para vicepresidente, en las cuales ganó el liberal Julio César Franco. El nuevo presidente de la República y su vicepresidente, quienes completarían el periodo presidencial 1998-2003, tenían la posibilidad de llevar a cabo importantes proyectos desde el gobierno de Unidad Nacional, sin embargo, éste “terminó hundido en la corrupción y en las rivalidades despiadadas.”²¹⁸

La situación económica y social, “opacada en la agenda política por la sucesión de crisis que se inició en la segunda parte del gobierno de Wasmosy, continuó deteriorándose.”²¹⁹ En el año 2000, el pésimo comportamiento del sector agrícola contribuyó a la peor recesión de la etapa.²²⁰ Así se llegó al año 2003 con el PIB por habitante ligeramente inferior al de 1989 y con más de 40% de la población por debajo de la línea de pobreza.²²¹ En este panorama, la constante situación de crisis política y el mal desempeño económico estaban vinculados al “deterioro de la gobernabilidad, producto del mal diseño institucional,²²² a la ausencia de liderazgo político y al aumento descontrolado de las tendencias rentistas tanto en el ámbito político como en el económico, en el público

Memorias sobre la dictadura en Organizaciones Juveniles, BASE-IS, 2004, pp. 20-27. (<http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/base/Documento%20memoria.doc>) (Revisado el 16 de mayo de 2011).

²¹⁸D. Abente Brun, *El Paraguay actual. 1998-2010*, p. 51.

²¹⁹I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 307.

²²⁰ Ver Cuadro 2.1 en los Anexos sobre la caída en los rendimientos de los principales productos agrícolas en el año 2000, en comparación con los años 1999 y 2001.

²²¹I. Telesca (coord.), *op. cit.*, p. 307.

²²² El mal diseño institucional está relacionado a los instrumentos legales establecidos en la Constitución Nacional de 1992 y en las leyes que la reglamentan, pues en ellas “se consagró una estructura conservadora que ha promovido la fragmentación política, alentado el clientelismo, incentivado el cortoplacismo, complicado la gobernabilidad, dificultado el buen gobierno y profundizado las inequidades sociales.” (D. Abente Brun y F. Masi [eds.], *Estado, economía y sociedad*, p. 269).

como en el privado.”²²³ En la agenda política no cabía otro tema, ni social, ni económico, más que lograr la estabilidad política interna.

2.2. INTENTOS REFORMISTAS EN EL PERIODO DE NICANOR DUARTE FRUTOS. DEBILITAMIENTO DEL PARTIDO COLORADO (2003-2008)

En el año 2003, todo parecía indicar que el Partido Colorado, tras el pobre desempeño de González Macchi y la coalición, sería el claro perdedor. En cambio, volvió a ganar el coloradismo encabezado por Nicanor Duarte Frutos frente a una oposición con una clara posibilidad de triunfo si lograba la unidad, pero esto no sucedió. En ese momento, eran evidentes los problemas que debía enfrentar el presidente electo y uno de los principales era el de gobernabilidad.

En sus inicios, el presidente Duarte Frutos logró, “mediante la concertación con todos los partidos de la oposición parlamentaria, establecer algunas medidas políticas, económicas y sociales a implementarse para sacar al Paraguay de la crisis económica y social en la cual estaba sumergido desde hace años.”²²⁴ Por primera vez, se ve una clara voluntad política a fin de buscar reformas. El objetivo principal fue la reforma del Estado y en sus intentos este gobierno priorizó “la administración tributaria, el combate a la evasión fiscal, la reforma de aduanas, las contrataciones públicas, la reforma del servicio civil y reforma tributaria.”²²⁵ Cabe señalar que se lograron algunos avances en estas áreas.²²⁶ A pesar de los avances, la ambición del presidente por permanecer en el poder buscando la reelección hizo que la situación política empeorara.²²⁷

²²³ D. Abente Brun, *El Paraguay actual. 1998-2010*, p. 69.

²²⁴ Edwin Britez y Javier Numan Caballero, *El Paraguay Actual. Segunda Parte. 1998-2010*, Colección La Gran Historia del Paraguay, Asunción, El Lector, 2010, p. 44.

²²⁵ D. Abente y F. Masi (eds.), *Estado, economía y sociedad*, p. 58.

²²⁶ D. Abente y F. Masi (eds.), *Estado, economía y sociedad*, pp. 58-64.

²²⁷ En sus intentos reeleccionistas, en el año 2005, el presidente Duarte Frutos desafió la prohibición constitucional, se postuló y ganó las internas del Partido Colorado. Después, asumió la presidencia del partido,

La situación económica, durante los primeros años del gobierno de Duarte, había logrado resurgir del periodo de estancamiento que le precedió (1996-2002). La evolución del PIB real demostraba la mejoría de la economía, pues en el 2002 había sido de -0.05%, para el año 2003 fue de 3.84% y, con los años, fue mejorando lentamente.²²⁸ Sin embargo, estos fueron resultados positivos que a nivel macroeconómico estuvieron muy vinculados al entorno favorable de la economía internacional para los precios de productos agropecuarios de exportación.²²⁹ El crecimiento económico, hasta la actualidad, sigue siendo coyuntural dado que depende de la producción de soya y ganado (además de las remesas del exterior)²³⁰ sectores altamente vinculados al comportamiento de la economía internacional.

Entre los mayores problemas del gobierno de Duarte, se encontraba el debilitamiento del Partido Colorado por las crisis internas. Sin embargo, fueron evidentes los problemas del sistema político paraguayo relacionados al excesivo poder que ejercía el primer mandatario, cuando se constató la manipulación del presidente en los dictámenes de los jueces que le permitieron postularse a la presidencia del Partido Colorado, con fines reeleccionistas, violando los mandatos de la Constitución.²³¹ Así fue como la ciudadanía decidió manifestarse en las calles lideradas por el ex obispo Fernando Lugo²³² y ante la

pero inmediatamente se bajó de la misma y solicitó permiso por tiempo indeterminado. Esto marcaría su futuro político y su declive en términos de popularidad y apoyo ciudadano. (E. Britez y J. Numan, *op. cit.*, p. 49).

²²⁸ En el 2004 el PIB real fue de 4.14%, luego en el 2005 se debilitó un poco y bajó a 2.86%, en el 2006 fue de 4.34% y en el 2007 alcanzó 6.76% (Banco Central del Paraguay, *Compendios Estadístico 2008*, cit. por E. Britez y J. Numan Caballero, *op. cit.*, p. 81).

²²⁹ E. Britez y J. Numan Caballero, *op. cit.*, p. 84.

²³⁰ De acuerdo con datos del PNUD, el incremento de remesas de los emigrantes ha sido muy significativa, ya que en 2004 el ingreso anual por remesas fue de alrededor de 74 millones de dólares (dirigidas al 3% de los hogares paraguayos) que aumentaron a 269 millones en el 2008 (enviadas a 9.2% de los hogares). (E. Britez y J. Numan Caballero, *op. cit.*, p. 137). Aunque este ingreso puede parecer reducido, ha representado una de las principales fuentes de ingreso del país, lo que resalta el notable aumento de esta histórica alternativa optada por muchos paraguayos a fin de salir de la pobreza.

²³¹ *Ibid.*, p. 49.

²³² Fernando Lugo, ex obispo del departamento de San Pedro, era reconocido como referente político del campesinado organizado del departamento de su diócesis. Lugo había liderado las manifestaciones de protesta ciudadana en contra de la actitud del presidente Duarte Frutos de levantarse contra la Constitución en 2006 y,

indignación generalizada, se instaló una verdadera posibilidad de alternancia bajo la figura de este líder nacional emergente. El nuevo panorama, hizo que la oposición lograra cierto acuerdo para derrocar al Partido Colorado. Asimismo, los grupos sociales empezaron a resurgir ante la gran posibilidad de alternancia.

2.3. ALTERNANCIA. OPORTUNIDAD POLÍTICA PARA LAS REFORMAS Y FUERTE PRESENCIA DE GRUPOS SOCIALES (2008-2010)

En abril de 2008, luego de sesenta y un años de gobiernos colorados, se logra por primera vez en Paraguay el traspaso pacífico de poder de un partido a otro. Con el ex obispo Fernando Lugo llegó la esperada alternancia, en la que sectores diferentes y contradictorios —desde conservadores hasta la izquierda radical— se agruparon en la Alianza Patriótica para el Cambio²³³ y lograron una victoria frágil, con 40.8% de los votos frente a 30.7% de los votos para el Partido Colorado y 21.9% de los votos para Lino Oviedo del Punace (por lo tanto, sin contar con el apoyo suficiente del Congreso), pero con altas expectativas de cambio.²³⁴ Ante este nuevo panorama y ante las propuestas de cambio durante la campaña electoral de Lugo, se abrió una oportunidad política sin precedentes, sobre todo para los grupos sociales.

Las organizaciones sociales desempeñaron un papel fundamental en la candidatura y victoria de Lugo, aunque se debe reconocer que el apoyo de los sectores sociales no fue

finalmente, se destacó porque pudo organizar a la oposición en torno a una alianza en la cual se postuló como candidato a la presidencia. (E. Britez y J. Numan Caballero, *op. cit.*, p. 49 y p. 58).

²³³ Ésta estuvo integrada por: el tradicional y conservador Partido Liberal Radical Auténtico (con fuerte base electoral) y partidos pequeños con diferentes ideologías como el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Democrático Progresista, el Partido Movimiento al Socialismo, Partido País Solidario, el Partido Encuentro Nacional, el Movimiento Resistencia Ciudadana, el Movimiento Fuerza Republicana y el Bloque Social y Popular (conformado por la Central Nacional de Trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica, Frente Amplio, Partido Socialista Comunero, Coordinadora de Desarrollo Comunitario). (Marielle Palau, “Movimientos sociales ante el nuevo gobierno: apostando al cambio sin bajar las banderas”, *BASE-Investigaciones Sociales*, Documento de Trabajo N° 124, p. 4 (http://www.baseis.org.py/base/h_documentos.php) (Revisado el 18 de mayo de 2011).

²³⁴ Marielle Palau, “Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares”, *OSAL*, 24 (2008), pp. 105-107. E. Britez y J. Numan Caballero, *El Paraguay Actual. 1998-2010*, p. 55.

unificado.²³⁵ Desde sus inicios, el gobierno de alternancia generó cierta decepción de algunas organizaciones, en especial las campesinas. Uno de los primeros casos de descontento de los campesinos organizados fue la designación de un representante del Partido Liberal para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, pues los movimientos campesinos esperaban contar con alguien comprometido con el sector y a quien se le pudiera confiar la implementación de la reforma agraria.²³⁶ Desde que llegó al poder, Lugo ha presentado un gabinete altamente heterogéneo y se ha enfrentado a un Congreso, en su mayoría, conservador.²³⁷ Sin embargo, la ciudadanía y los grupos sociales que lo apoyaron no están dispuestos a resignarse, pues siguen presionando por el cumplimiento de las propuestas electorales de Lugo que se encuentran plasmadas en su plan estratégico económico y social.²³⁸

Tras casi tres años de gobierno de alternancia, los obstáculos a los intentos de transformación del Estado paraguayo continúan siendo difíciles de superar. En lo que se

²³⁵ La poca unidad de los sectores sociales se debió a que algunas organizaciones sólo decidieron apoyar la campaña electoral, entre estas estuvieron algunas organizaciones campesinas y una central sindical. Otras organizaciones sólo apoyaron a sus dirigentes que ocuparon espacios importantes en las listas, pero no a la propuesta de Lugo. Finalmente, algunos grupos no tomaron posición y otros no apoyaron, como lo fue la Federación Nacional Campesina (FNC) que llamó a votar en blanco como forma de protesta al electoralismo que se practica en la actualidad. (Marielle Palau, "Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares", p. 105). (Marielle Palau, "Movimientos sociales ante el nuevo gobierno: apostando al cambio sin bajar las banderas", p. 8).

²³⁶ Marielle Palau, "Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares," p. 108.

²³⁷ (*Ibid.*). El Congreso al que se enfrenta Lugo está dominado por los partidos tradicionales, de orientación ideológica conservadora-liberal: el Partido Colorado y el Partido Liberal. En la cámara de senadores hay 15 lugares ocupados por el Partido Colorado, por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) 14, por el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace) 9, por el Partido Patria Querida (PPQ) 4 y entre los aliados más importantes de Lugo sólo se lograron 3 bancadas. En la Cámara de diputados, 29 son del Partido Colorado, 28 del PLRA, 15 del Punace, 3 del PPQ y únicamente quedan 5 curules que ocupan partidos minoritarios. (Line Bareiro, "Alternancia política democrática ¡Por fin!", *Derechos Humanos en Paraguay 2008*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2008, pp. 22-23).

²³⁸ Entre mayo y agosto del 2008, el gobierno de Lugo elaboró el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 que forma parte de su programa de gobierno y tiene por objetivo crear un sistema para coordinar las distintas políticas públicas e implementar las estrategias de crecimiento económico inclusivo a mediano plazo. Este plan se apoya en ocho pilares que son: mantener las políticas macroeconómicas, desarrollar un sistema financiero sólido, mejorar las empresas públicas, modernizar la administración pública, *realizar una reforma agraria integral*, impulsar el desarrollo de la infraestructura, fortalecer la competitividad y, por último, generar empleo y luchar contra la pobreza. (Equipo Económico Nacional-Gobierno de la República del Paraguay, "Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013," 2008, pp. 27-28) (<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>) (Revisado el 25 de mayo de 2011) (Las cursivas son mías).

refiere al problema de los campesinos, sus organizaciones se encuentran en un punto en que la balanza de poder les favorece más que nunca. Los movimientos campesinos, a pesar de su fragmentación y las diferencias entre las organizaciones, presionan aún más por “la implementación de la reforma agraria integral.”²³⁹ Estos, con una serie de ocupaciones de tierra, fueron los primeros grupos sociales en movilizarse semanas después de que Lugo fuera proclamado presidente. De esta manera, exigieron la implementación de la reforma agraria y lograron colocarla en el debate público, lo que provocó inmediatamente la reacción de los sectores latifundistas.²⁴⁰

Durante los diecinueve años de apertura democrática y los casi tres años del gobierno de alternancia, se observa en el proceso de transición a la democracia de qué manera la política electoral domina la política paraguaya y opaca la necesidad de tratar a fondo los principales temas económicos y sociales a fin de resolver los problemas estructurales que presenta el país. El sector rural sigue siendo uno de los grupos más relegados y la reforma agraria una de las políticas que ha resentido los nuevos juegos de la política interna postdictatorial. En términos de reparto de tierra y asistencia a los pequeños productores y campesinos sin tierra, los resultados han sido escasos como se verá en el siguiente apartado.

Este análisis general del contexto político no resuelve muchas dudas sobre las relaciones entre los principales actores involucrados en la reforma agraria en Paraguay, pero describen el entorno al que se han enfrentado. Durante estos años de apertura democrática, se observaron algunos cambios en la balanza de poder dentro del Estado y cambios en la correlación de fuerzas de la sociedad, que generaron espacios específicos de

²³⁹ Los movimientos presionan por una Reforma Agraria Integral, aunque se debe reconocer que existen diferencias en relación a lo que entienden por ésta. (Marielle Palau, “Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares,” p. 109).

²⁴⁰ Marielle Palau, “Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares,” p. 110.

negociación en los que actúan el Estado y la sociedad. Como política redistributiva, la reforma agraria requiere un estudio enfocado en los principales actores vinculados al sector agropecuario. En el siguiente punto, se reconocen los principales actores que tuvieron mayor influencia en la reforma agraria y sus formas de acción, así como los alcances y los límites de su acción durante el periodo de estudio (1989-2010).

3. PRINCIPALES ACTORES RELACIONADOS A LA REFORMA AGRARIA EN LA APERTURA DEMOCRÁTICA

3.1. ESTADO

De acuerdo con la Constitución Nacional de 1992, el Estado paraguayo “se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado.”²⁴¹ Como Estado social de derecho “está constitucionalmente comprometido a entender los problemas sociales y buscar el equilibrio y la solución de los mismos.”²⁴² Por lo tanto, para este Estado, el campesino es un sujeto de derecho y como tal debe contar con las garantías y condiciones mínimas para su desarrollo. El propietario también es un sujeto de derecho, pues tiene derecho a la propiedad privada de la tierra (teniendo en cuenta su *función económica y social*),²⁴³ pero no a la posesión irrestricta, que vaya en perjuicio de los demás sujetos.²⁴⁴

Desde el momento en que se adopta la figura del Estado social de derecho se observan varios problemas de un Estado, heredero del largo régimen autoritario, “con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un mínimo de interés en la equidad social.”²⁴⁵ Uno de los principales problemas

²⁴¹ Artículo 1. De la forma del Estado y de Gobierno, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁴² Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 38.

²⁴³ Artículo 109. De la propiedad privada, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁴⁴ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, pp. 38-39. (Las cursivas son mías)

²⁴⁵ Dionisio Borda y Fernando Masi, *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*, Asunción, UCA-CADEP, 1998, p. 56, cit. por Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 39.

institucionales del Estado ha sido el predominio de una burocracia que presenta funcionarios con pocas aptitudes para la función pública, altos niveles de corrupción y clientelismo político. Para los casos de los conflictos de tierra, la lentitud de los trámites y el favoritismo político y económico siguen siendo la norma.²⁴⁶ Así, se percibe un Estado débil que no puede cumplir con su papel de mediador para encontrar soluciones a los problemas sociales y, por el contrario, beneficia a quienes se alían al sistema clientelar y, por medio de éste, buscan que sus intereses no se vean afectados.

Bajo este esquema institucional, el Estado tiene pocas posibilidades de emprender una política de reforma agraria con base en “sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra.”²⁴⁷ La debilidad del Estado es palpable por la escasa capacidad que presentan sus elites para crear mecanismos que mejoren el diseño institucional en lo que se refiere a la reforma agraria. Esto se fundamenta en que el principal organismo gubernamental, encargado de ejecutar la reforma agraria, presenta pocos cambios en relación al ente de la era dictatorial.

Como se verá más adelante, el principal ente encargado de la reforma agraria con competencia para la adjudicación de las tierras desde 1963 hasta 2004 fue el Instituto de Bienestar Rural (IBR), como persona jurídica autárquica de derecho público,²⁴⁸ al igual que su sucesor el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), que mantiene relaciones con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y de coordinación con el MAG y la Secretaría del Medio Ambiente

²⁴⁶ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 40.

²⁴⁷ Artículo 114. De los objetivos de la Reforma Agraria, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁴⁸ “La autarquía es el poder para gobernarse administrativamente a sí mismo. (Es decir,) en el derecho político se entiende por autarquía la descentralización administrativa. Representa en lo administrativo lo que la autonomía en lo político. La autonomía afecta tanto la facultad del gobierno propio cuanto la de dictarse sus propias normas; mientras que la autarquía sólo tiene facultad del gobierno propio.” (Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 1990, p. 73).

para asuntos que requieran la planificación y gestión integrada de ambas instituciones.²⁴⁹

Uno de los principales mecanismos adoptados para este órgano es otorgarle mayor descentralización por medio de las direcciones departamentales. Sin embargo, sus mayores límites de acción se encuentran en el sistema político paraguayo y, como se vio más arriba, en la falta de autonomía y capacidad de este ente que hacen de la reforma agraria una política con resultados limitados.

Además del INDERT, los actores estatales más importantes en la política de reforma agraria son el Congreso y, específicamente, los jueces de Primera Instancia en lo Civil. Por un lado, el Congreso determina el presupuesto que se le otorgará al INDERT para la compra de tierras con excesiva discrecionalidad para modificar las partidas presupuestarias. Así, el Congreso tiene poderes exagerados como la posibilidad de “modificar las leyes irrestrictamente, por ejemplo alterar una ley permanente a través de una temporal, como la ley de presupuesto anual, o una ley de ampliación presupuestaria, debido a la ausencia de una jerarquía constitucional de leyes.”²⁵⁰

Por otro lado, se encuentran los jueces en lo Civil, quienes determinan los precios de compra de tierras o las indemnizaciones de las expropiaciones para fines de la reforma agraria, quienes en las sentencias judiciales y/o en los acuerdos convencionales fijan los costos de los inmuebles²⁵¹ (tomando como base el valor fiscal del inmueble y las mejoras, cuando las hubiere, con previa tasación).²⁵² Aquí es importante resaltar que los jueces, por lo general, se caracterizan por favorecer en sus dictámenes y sentencias a los que tienen poder económico. Por lo tanto, es fundamental la presión desde las organizaciones campesinas para que los jueces favorezcan a “los auténticos beneficiarios de la reforma

²⁴⁹ Artículo 3. Subordinación y coordinación. Ley N° 2419/04, “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, 2004.

²⁵⁰ D. Abente y F. Masi (eds.), *Estado, economía y sociedad*, p. 270.

²⁵¹ J. Martens, *et. al., op. cit.*, p. 26.

²⁵² Artículo 102. Del valor de la indemnización, Ley N° 1863/2002. “Que establece el Estatuto Agrario,” 2002.

agraria, pues es bien sabido que [en Paraguay] si un litigio no se encara de manera política, jurídica y comunicacional, a pesar que las leyes estén del lado del recurrente, difícilmente logrará sus pretensiones, debido a la permeabilidad del sistema judicial a los poderes *de facto*.”²⁵³

3.2. CAMPELINOS ORGANIZADOS

En Paraguay los campesinos se organizan en diferentes niveles: para conflictos de tierra específicos a nivel comunitario o distrital. Además, a nivel regional y nacional que reúnen a diversas organizaciones pequeñas y tienen mayor presencia en el ámbito político, sobre todo, las organizaciones campesinas nacionales. Por lo tanto, los que buscan hacerse de una parcela, los sin tierra, están ligados a las organizaciones regionales y nacionales, pero no se han constituido en una organización independiente como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil. En Paraguay, por lo general, los sin tierra se organizan a nivel local y “reciben el apoyo de las organizaciones regionales y nacionales para reforzar su capacidad de resistencia ante sus adversarios.”²⁵⁴ Estos grupos tienen como principal objetivo presionar desde sus bases por la ejecución de la reforma agraria o por el reconocimiento de sus tierras en casos de controversias con los latifundistas.

En cuanto a los movimientos campesinos regionales o nacionales, con respecto a sus líneas de acción, estos se dividen en dos. Unos dan prioridad al trabajo de base y, en gran medida, a las demandas específicas de sus integrantes. Por lo general, buscan el desarrollo de programas que den mayores beneficios a corto plazo, dejando a las políticas públicas en segundo plano. Otros tienen una proyección de mayor alcance, pues priorizan

²⁵³ J. Martens, *et. al., op. cit.*, p. 33.

²⁵⁴ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 40.

el trabajo de impacto en las políticas públicas y buscan aumentar su presencia en la opinión pública.²⁵⁵ En realidad, esta división no es estricta, pero aquí se encuentra, en parte, la causa de la falta de unidad de las organizaciones campesinas. Como parte de la debilidad de estas organizaciones, los dirigentes campesinos dejan entrever que la elección de las líneas de acción es causa principal de la desunión del movimiento campesino paraguayo y no por problemas ideológicos o por la independencia o dependencia en su relación con el gobierno y otros actores externos.²⁵⁶

En cuanto a la evolución de los movimientos campesinos de mayor alcance, estos lograron reorganizarse a mediados de la década de los ochenta y resurgieron con mayor fuerza desde la apertura democrática. En la década de 1990, se dan eventos específicos en los que se logra mayor convergencia en las organizaciones campesinas. En particular, la crisis de la producción de algodón en 1993²⁵⁷ y los acontecimientos del “marzo paraguayo” en 1999 fueron movilizaciones que lograron mayor coordinación entre organizaciones campesinas. De las movilizaciones antes mencionadas, la de 1999 tuvo mayor impacto, pues antes de ese año sus protestas (como la crisis del algodón que generó la movilización de miles de campesinos) se centraban en reivindicaciones particulares y contra las políticas neoliberales del gobierno que afectaban al sector rural.

Luego de 1999, los campesinos pasaron a exigir demandas que afectaban no sólo sus intereses, sino también los intereses nacionales.²⁵⁸ Así, uno de los grandes avances en

²⁵⁵ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 50.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Los precios del algodón ya estaban muy bajos, pero a inicios de la década de 1990 sufrieron mayor deterioro. Ante la imposibilidad de recuperar las inversiones, los campesinos tampoco podían devolver los créditos que el Estado les había otorgado del sistema de comercialización, como era habitual. Así, se inició una campaña liderada por la Federación Nacional Campesina (FNC) para obtener del gobierno la condonación de las deudas. Se organizó una marcha en marzo de 1994 que movilizó a veinte mil campesinos, quienes exigían al gobierno la demanda concreta de condonación de las deudas y, de manera general, demandas sobre el acceso a la tierra, la salud y la educación. (D. Piñeiro, *op. cit.*, pp. 129-130).

²⁵⁸ Christian Adel Mirza, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 132-133.

términos de organización a nivel nacional fue la realización de marchas en el año 2002 para evitar la privatización de las empresas públicas, por la industrialización del algodón y la reactivación de la economía. No obstante la mayor convergencia, estos casos se dan en ciertas coyunturas, pues las organizaciones campesinas más fuertes como la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC),²⁵⁹ continúan sin intenciones de unificarse para fortalecer sus esfuerzos frente al Estado.

Si bien las organizaciones campesinas ya se habían constituido con cierta fuerza en las postrimerías de la dictadura stronista, en los primeros años de transición se propició la formación de otras organizaciones como la FNC en 1991 y, luego, en 1994 se creó la MCNOC.²⁶⁰ La FNC cubre gran parte del país, su estructura es más rígida que la MCNOC y sus reclamos más corporativos. En cambio, la MCNOC, más que coordinadora actúa como una federación, ocupa un espacio mayor que la FNC, pues “cuenta en su interior con más de treinta organizaciones de base, pero con una estructura laxa que se corresponde con su estatuto de coordinadora.”²⁶¹ En el año 1992, el Centro de Documentación y Estudios identificó 13 organizaciones nacionales, 58 regionales, 111 “zonales” (incluyen distritos) y 768 comités locales. En total, estaban registrados 335,265 miembros que representaba 4% de la población adulta rural de ese momento (un nivel muy bajo comparado a Brasil que en esos años 43% de la población adulta rural pertenecía a las asociaciones campesinas). Para el año 2002, se calculó que 13% de la fuerza de trabajo rural estaba afiliada a las dos

²⁵⁹ Durante el periodo 1994 y 1997, el movimiento campesino logró la unificación alrededor de la MCNOC, incluso la FNC formó parte de ésta; sin embargo, en 1997 esta unidad se quebró en dos bloques liderados por la MCNOC y la FNC. (D. Piñero, *op. cit.*, p. 150).

²⁶⁰ Al igual que la FNC, se formó la Organización Nacional Campesina, impulsada por ex liguistas; la Unión Nacional Campesina (UNC) y la Organización de Lucha por la Tierra. Muchas se debilitaron y dejaron de operar, como la UNC, lo cual no impidió el surgimiento de nuevas organizaciones como la MCNOC. (I. Telesca [coord.], *op. cit.*, p.p. 373-374).

²⁶¹ (C. Mirza, *op. cit.*, pp. 140-141).

principales organizaciones formales (FNC y MCNOC).²⁶² Además, cabe destacar que estas organizaciones se caracterizan por realizar marchas anuales en la capital del país. La FNC demanda la agroindustrialización para el cultivo del algodón y la MCNOC reclama apoyo oficial para financiar proyectos productivos.²⁶³

En cuanto a la relación de estas organizaciones con los movimientos políticos, los límites no son claros. Por lo general, las organizaciones se atomizan o fragmentan motivadas por lo difusa que resulta esta relación, en especial cuando algunos partidos políticos intentan capturar miembros importantes de sus dirigencias. Esto genera dificultades porque el dirigente que responde a una determinada línea política busca permear las acciones de la organización con sus ideas políticas, que, a veces, no coincide con el objetivo de la organización y con la percepción de sus miembros.²⁶⁴

Los partidos tradicionales y de izquierda intervienen y tratan de incidir en las organizaciones campesinas. El Partido Colorado tiene sus propios caudillos políticos a nivel local, entre los comerciantes y los funcionarios públicos de cierto rango, por medio de los cuales canaliza favores y prebendas. En ciertas ocasiones, recurren a este tipo de acciones con la expresa intención de cooptar a dirigentes campesinos o lograr la desmovilización de las organizaciones locales.²⁶⁵ Con el Partido Liberal, sucede algo parecido, más aún en la actualidad puesto que ocupa un espacio importante en el poder. Los partidos de izquierda también tratan de cooptar a los principales dirigentes de las

²⁶² (Beberly Nagel, “El Movimiento Campesino confronta la crisis agraria,” en D. Abente y F. Masi, *op. cit.*, pp. 221-222). Como se trata de organizaciones que agrupan a otras a nivel departamental, que mantienen o no un registro de sus asociados, es muy difícil para ellas contar con el número exacto de afiliados. La MCNOC declara que tiene 600 Comités de Productores Asociados y estima que eso representa unas 11,000 familias. La FNC no conocen la cantidad de Comités de Base que la forman, pues no tiene un padrón de asociados, pero como su mayor fuerza se encuentra entre los productores de algodón (se encuentran registrados 34 mil), los dirigentes prefieren remarcar el poder de convocatoria de sus movilizaciones, cuando son capaces de poner 35 mil a 40 mil personas en las calles. (D. Piñeiro, *op. cit.*, p. 133).

²⁶³ Ramón Fogel, “Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay,” en Hubert C. Grammont (comp.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 99.

²⁶⁴ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 50.

²⁶⁵ D. Piñeiro, *op. cit.*, p. 152.

organizaciones campesinas, aunque su reducida clientela política hace que sus acciones tengan un alcance menor que los partidos tradicionales.

Este tipo de relaciones con los partidos políticos, se basa en la cultura del compadrazgo, sobre todo en el sector rural, la cual ha creado una red de relaciones individuales, más que una relación de unidad de clase y oposición.²⁶⁶ Así, se crea un sistema de relaciones con fuerte énfasis en las lealtades y obligaciones, que forma el sistema del caudillismo, lo que aún se mantiene en la actualidad a nivel local y a nivel nacional.²⁶⁷ Por lo tanto, resulta muy difícil que las organizaciones campesinas se alíen a un partido, porque en la cultura política los vínculos entre campesinos y caudillos locales continúan siendo individuales con base en relaciones patrón-cliente.

Teniendo en cuenta el tipo de relaciones entre campesinos y caudillos políticos, cuando varias familias campesinas se ven afectadas por problemas relacionados a la tierra domina la organización como única salida efectiva a este problema. A nivel local, los campesinos se organizan con fines muy específicos, por eso es muy importante reconocer todas las estrategias que llevan a cabo en los conflictos por la tierra, pues, antes de la invasión u ocupación, también recurren a la investigación previa de los lotes que consideran improductivos y con posibilidades de ser expropiados, aunque como estrategia única es poco efectiva. Otro mecanismo de lucha que se debe resaltar es la negociación legal, pues, en la mayoría de los casos, las organizaciones campesinas establecen sus demandas con anticipación dentro del marco legal institucional, lo cual demuestra la capacidad de los campesinos organizados de buscar vías pacíficas para la resolución en

²⁶⁶ Frederic Hicks, "Interpersonal Relationships and *Caudillismo* in Paraguay," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 13 (1971), p. 96.

²⁶⁷ F. Hicks, *op. cit.*, pp. 98-99.

cuanto a la tenencia de la tierra. De lo contrario, si la negociación no resulta efectiva buscan otro tipo de estrategias.²⁶⁸

Además de la investigación previa y la negociación legal, buscan aliarse a organizaciones regionales o nacionales que, como queda constatado en la experiencia de varios movimientos, la intervención de éstas en el proceso de expropiación para la reforma agraria hace que las represiones hacia los campesinos sean más violentas. Sin embargo, con el apoyo de organizaciones más grandes y consolidadas los campesinos que se organizan para presionar por sus derechos al acceso o reconocimiento de sus tierras, tienen mayores posibilidades de desarrollar estrategias múltiples de defensa. Otros mecanismos de acción colectiva son las protestas públicas como: el cierre de carreteras o, en mayor medida, el establecimiento de campamentos fuera de las propiedades en cuestión o en las sedes de los entes públicos para agilizar los trámites burocráticos.²⁶⁹

3.3. LATIFUNDISTAS Y GREMIO EMPRESARIAL

Uno de los temas menos desarrollados en la historia rural contemporánea de Paraguay ha sido el de los terratenientes. Esto se debe a la escasez de estudios relacionados al sector empresarial, en general, y su influencia política, en particular. A pesar de esta laguna de investigación, se sabe que los empresarios “son actores que tienen mucho poder dentro de la estructura del Estado.”²⁷⁰ Durante la dictadura, la fracción más conservadora estaba conformada por la oligarquía terrateniente. Ésta, sin embargo, no era fácilmente separada de otras fracciones como la ligada a la industria y a la agroindustria. Por lo general, la

²⁶⁸ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 153.

²⁶⁹ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, pp. 149-152.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 57.

oligarquía ha estado ligada a los diferentes sectores económicos. Así, se puede definir al empresariado paraguayo como “un sujeto social y político complejo y heterogéneo.”²⁷¹

En Paraguay existe un bajo nivel de organización de los empresarios. A pesar de lo anterior, el grupo que domina el sector pecuario es la Asociación Rural del Paraguay (ARP), gremio ganadero poco homogéneo en su interior por las diferentes posturas de sus integrantes.²⁷² A pesar de las diferencias en cuanto a sus orientaciones, pues algunos buscan promover el capitalismo moderno y otros tienen orientaciones más conservadoras y reaccionarias; y por la diversidad de sus actividades económicas, pues muchos combinan actividades agropecuarias con el capital financiero, con la construcción o con otros rubros, todos comparten una demanda básica, la resistencia a toda propuesta seria de reforma agraria.²⁷³ A estos sectores más involucrados en la ganadería, se le suman otros relacionados a las oleaginosas como: la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), la Cámara Paraguaya de Procesadoras de Oleaginosas (CAPPPO) y la Unión de Gremios de la Producción (UGO) que es la “máxima instancia local aglutinadora de las organizaciones agroempresariales.”²⁷⁴ Aunado a los empresarios reunidos en la ARP, los empresarios de las oleaginosas también demandan la protección de la propiedad privada e influyen en las decisiones estatales, sobre todo del Congreso.

La relación entre los empresarios y el poder político ha estado muy presente durante la transición, pues el primer presidente civil, Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), así como su sucesor, el presidente Raúl Cubas Grau, son importantes empresarios del sector de la construcción. Ellos forman parte de la compleja oligarquía económica

²⁷¹ Matilde Luna y Francisco Valdez, “Perspectivas teóricas de los empresarios en México,” *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (1990), p. 9, cit. por, Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 57.

²⁷² Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 59.

²⁷³ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 59.

²⁷⁴ Sección Instituciones Privadas, “La política marca la agenda de los empresarios,” *Informativo Campesino*, 227 (2008), pp. 33-37.

paraguaya y al igual que otros empresarios que deciden insertarse en la política, por lo general lo hacen con el apoyo de los partidos tradicionales. En el año 2002, se fundó el Partido Patria Querida bajo el liderazgo del empresario de las finanzas Pedro Fadul. Este partido de ideología centro-derecha presentó propuestas de políticas “independientes”²⁷⁵ con respecto a los partidos tradicionales en las elecciones nacionales de 2003, en la que se posicionó como segunda fuerza opositora al Partido Colorado; sin embargo, en los últimos años no ha podido ganar mayor fuerza, porque su base electoral se encuentra en las ciudades y no ha logrado insertarse en la dinámica política del sector rural.

Así, a grandes rasgos, se observa que no existe un claro panorama en la relación entre partidos políticos y oligarquía empresarial, aunque aparece con mayor fuerza la relación con los partidos tradicionales. Muchos empresarios deciden aliarse a los partidos Colorado y Liberal, algunos no demuestran públicamente su postura frente a los partidos y unos pocos optan por alejarse del tradicionalismo y buscan aliados en los partidos políticos emergentes. Se podría inferir que la relación que tiene mayor peso es la que se fundamenta en mecanismos patrón-cliente entre Estado y empresarios, sin muchos intermediarios y con escasa visibilidad (otro vicio más del sistema clientelar paraguayo que se verá más adelante con cierto detalle), pues todo indica que se alían con individuos específicos que se encuentran en el poder. Además de la relación patrón-cliente, cuando los empresarios logran actuar organizados, buscan ganarse al Estado como aliado “para la adopción de ciertas medidas, o lograr que se revise alguna determinación [de las políticas públicas] que un sector empresarial específico consideraba lesiva para sus intereses particulares.”²⁷⁶ Así,

²⁷⁵ Roberto Paredes, *La lucha de clases en el Paraguay. 1989-2002*, Asunción, Edición del autor, 2002, p. 181.

²⁷⁶ (R. Paredes, *op. cit.*, p. 88). Un esfuerzo por constituir un gremio con importante peso fue la creación a comienzos de la década de 1990 de la Federación de los Agroexportadores (FEDEXA), cuyos integrantes proclamaron “representar a los sectores responsables por el mayor ingreso de divisas en concepto de exportaciones y por ser el mayor generador de puestos de trabajo en el país.” El problema surgió cuando la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), con cierta presencia pública, se resistió a

el sector empresarial se encuentra fragmentado y sólo actúa cuando los intereses de sectores específicos se ven amenazados. En estas contadas ocasiones de organización, por lo general, sus esfuerzos resultan en éxitos seguros, pues reciben concesiones inmediatas del Estado.

4. ENTORNO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LOS PRINCIPALES ACTORES VINCULADOS A LA REFORMA AGRARIA

4.1. FUNDAMENTOS LEGALES

De acuerdo con los periodos de estudios, los actores involucrados en la reforma agraria han dependido de marcos legales que encuentran su fundamento en la Constitución Nacional de 1992. Sin embargo, antes del 2002 las leyes que definían la reforma agraria formaban parte del legado stronista y fueron dos principales las que regían esta política: la que creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la del Estatuto Agrario, ambas de 1963. Pasaron doce años desde la caída del gobierno autoritario para que, en el año 2002, se pudiera promulgar otro Estatuto Agrario y se creara, dos años más tarde, el órgano encargado de implementar la reforma agraria, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), que tuvo sus bases en las leyes anteriores, con algunos avances, aunque no se perciben cambios profundos. Otras leyes a las que se recurren en los casos de reforma agraria son: el Código Civil (Ley 1/92), el Código Penal (Ley 1160/97) y la Ley 622/1960 “De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho.”²⁷⁷

Constitucionalmente, la Reforma Agraria tiene por finalidad:

... la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. [Para la cual,] se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y

ser vocera de los intereses de un solo sector. Este conflicto interno entre federaciones hizo que la FEDEXA desapareciera del mapa social empresarial en poco tiempo. (R. Paredes, *op. cit.*, p. 90).

²⁷⁷ Quintín Riquelme, “Reforma Agraria y Desarrollo Rural”, *Derechos Humanos en Paraguay 2008*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2008, p. 669.

tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro.²⁷⁸

De igual manera, otro de sus objetos es “eliminar progresivamente el latifundio improductivo.”²⁷⁹ A pesar del mandato constitucional, los grandes problemas que han afectado el cumplimiento de la reforma agraria han sido las contradicciones que presentan las leyes que rigen esta política y que, al mismo tiempo, han determinado la forma de actuar de los distintos actores involucrados.

Existen tres graves problemas que son el resultado de las contradicciones legales. Por un lado, está la desaparición de lo que contemplaba la Constitución Nacional de 1967, en la cual se especificaba que “toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia.”²⁸⁰ Esta disposición que fue utilizada por los campesinos a fin de exigir por sus derechos a un pedazo de tierra fue reemplazada en 1992 por “el derecho a una vivienda digna.”²⁸¹ Con esta sustitución, el Estado se deslindó de su histórico papel de garante del derecho que tenía la familia paraguaya de acceder a una parcela de tierra en un país altamente rural.

Asimismo, otro problema legal, basado en la Constitución y relacionado al proceso de reforma agraria, es la expropiación. En el artículo 109 “se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social.” Además, “ésta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial.”²⁸² El gran problema radica en la práctica, pues la expropiación se convirtió en un proceso de

²⁷⁸ Artículo 114. De los objetivos de la Reforma Agraria, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁷⁹ Artículo 116. De los latifundios improductivos, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁸⁰ Artículo 83. Derechos sociales. Familia, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1967.

²⁸¹ Artículo 100. Del derecho a la vivienda, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

²⁸² Artículo 109. De la propiedad privada, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

compra-venta bajo “una mayor intervención de las reglas del mercado en la regulación de la tenencia de la tierra.”²⁸³ Lo anterior resulta en beneficio de muchos de los grandes propietarios de tierras, quienes con fines especulativos buscan obtener mayores utilidades del Estado, lo cual genera un mercado de tierras con precios excesivos.²⁸⁴

El tercer gran problema es el uso de la fuerza en los casos de conflictos entre terratenientes y campesinos, en la que interviene el Estado y, aunado a la intervención de la fuerza policial, va en aumento el uso de la fuerza paramilitar. Como opción histórica de hacerse de un pedazo de tierra, los campesinos ocupan fracciones de tierras que para ellos son claramente improductivas, así, en ellas encuentran la posibilidad de que se aplique la reforma agraria y que el Estado le reconozca sus derechos. Esta forma es la más efectiva para los campesinos, sin embargo resulta en fuertes enfrentamientos con las fuerzas que se mencionan más arriba. Según el Código Civil, el propietario tiene el derecho de “usar, gozar y disponer de sus bienes y la *facultad legítima de repeler la usurpación de los mismos* y de recuperarlos.”²⁸⁵

Otros de los instrumentos a los que recurren los propietarios de grandes extensiones de tierra es el Código Penal, pues “establece penas privativas de libertad para los que cometieren actos de atropello a la propiedad de terceros.”²⁸⁶ En los recurrentes casos de invasión de tierras, ante la fuerte resistencia, los campesinos son víctimas del uso discrecional de la fuerza bruta que ejercen los agentes policiales con el fin de

²⁸³ Q. Riquelme, *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, p. 670.

²⁸⁴ La falta de reglamentación del artículo 109 constitucional “deja librado a la discrecionalidad del juez la fijación del precio justo y es aprovechado por los expropiados para pedir precios exorbitantes, por encima de los del mercado, por tierras adquiridas o conservadas con fines puramente especulativos. En esos casos, la expropiación constituye una suerte de premio, y muy jugoso, a los que mantienen improductivas sus tierras y por causa del interés social, paradójicamente, el Estado debe desangrarse.” (R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 63).

²⁸⁵ Artículo 1954, cit. por Q. Riquelme, *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, pp. 670-671. (Las cursivas son mías).

²⁸⁶ Q. Riquelme, *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, p. 671.

desalojarlos.²⁸⁷ Así, con frecuencia, después del violento desalojo se decreta “la detención de los campesinos sin comprobarse la intención dolosa y sin que conste en el expediente que en inspecciones judiciales se verificaron conductas criminales que acompañaron la ocupación,”²⁸⁸ como lo establece el Código Penal.

4.2. ENTORNO INSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Bajo el esquema legal, el poder de acción de los órganos gubernamentales encargados de llevar a cabo la reforma agraria se encuentra muy restringido. Además de la fuerte influencia de los latifundistas y grandes ganaderos en los altos estratos del Estado, como legado stronista y que hasta el día de hoy persiste, el Ejecutivo, a través de las agencias que implementan la reforma agraria como el INDERT, enfrenta grandes obstáculos a los intentos de reformas. En términos de la capacidad gubernamental, el INDERT tiene muchos problemas, pues el entorno institucional prebendarista y corrupto, también herencia de la época dictatorial, no ha sido erradicado completamente y sigue obstruyendo cualquier iniciativa del gobierno relacionada al problema de la tenencia de la tierra.

Con las disposiciones establecidas en el Estatuto Agrario vigente, el poder de acción de los actores gubernamentales que llevan a cabo la reforma agraria (sobre todo, del INDERT) se redujo a la “adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional.”²⁸⁹ A diferencia de lo que establecía el Estatuto Agrario de 1963, ya no se prioriza la colonización o el reparto de tierras, sino preferentemente se busca

²⁸⁷ Un estudio que trata el problema de la violencia policial en las ocupaciones de tierra y donde se detallan los problemas legales en torno a la obediencia de la órdenes judiciales es el de Digno E. Brítez Pérez, *El desalojo en las ocupaciones de tierra, la violencia policial y el sistema latifundiarío vigente en el Paraguay*, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), 1996.

²⁸⁸ R. Fogel, *Las luchas campesinas*, p. 134.

²⁸⁹ Artículo 2. De la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, Ley N° 1863/2002. “Que establece el Estatuto Agrario,” 2002.

“complementar la Reforma Agraria, a partir del desarrollo regional sostenible y el fortalecimiento de las capacidades internas de los asentamientos coloniales.”²⁹⁰ Esto se debe, sobre todo, a la “inexistencia de tierras públicas”²⁹¹ para la reforma agraria, lo que envuelve a los actores del INDERT y a otros actores estatales en el mercado de tierras para la adquisición de éstas a precios elevados, generado por los intereses latifundistas.

A fin de lograr la distribución, el INDERT necesita fondos importantes para adquirir tierras para fines de la reforma agraria.²⁹² A pesar de las imposiciones del mercado de tierras, los actores del INDERT dedican gran parte de sus esfuerzos para la adquisición de tierras, pero esta labor no sólo depende de ellos, sino también de los jueces que dictaminan las indemnizaciones de las expropiaciones y de los legisladores que tienen el poder de recortar el presupuesto dirigido a la financiación de tierras. Por ejemplo, en el Presupuesto General de la Nación para el año 2010 se dieron mayores rubros a los estamentos policiales y militares y el INDERT “soportó un recorte de 118,000 millones de guaraníes (aproximadamente 23.6 millones de dólares o una tercera parte de lo que se utilizó en 2009 para la compra de tierras). Este tipo de recortes también se llevaron a cabo en otros rubros sociales.”²⁹³

Ante la dinámica del mercado de tierras, la única opción de acción efectiva de los ejecutores de la reforma agraria es centrarse en “el fortalecimiento del funcionamiento institucional del INDERT, promover obras de infraestructura y apoyar a la agricultura

²⁹⁰ Análisis elaborado por funcionarios del INDERT, Horacio Antonio Pettit y Julio Brun, “Leyes rectoras de la Reforma Agraria,” Asunción, INDERT, 2005, Introducción, pp. 5-11.

²⁹¹ H. Pettit, *op. cit.*, p. 377.

²⁹² En el año 2009, el INDERT dispuso sólo de 40% del monto necesario para cubrir el financiamiento de 251,798 ha para efectos de la Reforma Agraria. El precio fue de 60,921,408 dólares por el total de las hectáreas adquiridas. En promedio, se pagó 242 dólares por hectárea, y los precios por hectárea oscilaron entre 192 y 2600 dólares. (“Informe de Gestión Institucional 2009”, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Asunción, 2009). En 2010, 81.6% de su presupuesto fue para compra de tierras (Ley 3964, Que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2010).

²⁹³ Vicente Páez, “La vía presupuestaria al golpismo,” *E'a. Periódico de Interpretación y Análisis*, diciembre 2009, p. 12.

familiar campesina por medio de asistencia técnica.”²⁹⁴ Sin embargo, estos objetivos organizacionales no han sido fáciles de alcanzar, porque varios objetivos, entre ellos, el apoyo a la soberanía y seguridad alimentaria, así como el mejoramiento de la infraestructura básica alcanzaron niveles de ejecución muy bajos,²⁹⁵ principalmente, por la falta de coordinación entre distintos entes públicos a nivel nacional y local, así como la ausencia de capacidad burocrática en la administración pública que requiere la implementación de la reforma agraria. Esto se verá con mayor detalle más adelante, específicamente, para la administración de Lugo.

4.3. RUTAS DE ACCESO INSTITUCIONAL, CAPACIDAD DE ACCIÓN DE LOS CAMPESINOS Y POSIBLES ALIANZAS OBJETIVAS

Como quedó definido en el primer capítulo, las demandas de los campesinos sólo se hacen efectivas si los actores estatales logran responder mediante concesiones. Sin embargo, estas concesiones dependen de diversos factores, entre ellos el entorno institucional en el que se encuentran los principales actores vinculados a la reforma agraria. En el aparato estatal paraguayo existen varias instituciones que son especialmente vulnerables a las inquietudes de los grupos sociales; sin embargo, el acceso de los latifundistas a las vías institucionales del Estado ha sido mejor que en el caso de los campesinos. Se puede establecer que, incluso durante la transición, el Estado prioriza los intereses de la oligarquía terrateniente sobre los intereses campesinos, debido a factores estructurales y a la indiferencia hacia el sector campesino de gran parte de los actores estatales. En términos

²⁹⁴ “Informe de Gestión Institucional 2009”, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Asunción (INDERT), 2009.

²⁹⁵ En ese año, los objetivos de soberanía y seguridad alimentaria (distribución de insumos, transferencias monetarias condicionadas a familias en extrema pobreza, capacitación, entre otros) se ejecutó en 25% y los objetivos de infraestructura básica y servicios (electricidad, escuelas, centros de salud, carreteras, viviendas rurales, entre otros) sólo se alcanzó ejecutar 40% de los objetivos propuestos. (“Informe de Gestión Institucional 2009”, INDERT, 2009).

administrativos, los órganos públicos que definen las rutas de acceso para la ejecución de la reforma agraria son, principalmente, el Congreso y el INDERT, pues en ellos se logra o no el encausamiento de las demandas sociales y se determina la acción estatal.

Algunos de los principales obstáculos para las concesiones al campesinado organizado, como se vio en el apartado anterior, han sido legales e institucionales, pues estos han restringido el poder de acción de los campesinos y han fortalecido a los más poderosos, los terratenientes (quienes, además, se fortalecen por el apoyo que reciben de la prensa comercial).²⁹⁶ Ante la debilidad institucional, la única opción para que se aplique la reforma agraria es la constante presión de los grupos campesinos, quienes continúan con su histórica lucha por diversos tipos de movilización. De acuerdo con el estudio de Riquelme, en la resolución de conflictos relacionados a la tenencia de la tierra predominan dos mecanismos para la colonización: en primer lugar, la compra de la tierra que, por lo general, es más efectiva y es el Estado el que se compromete a adquirir las tierras para su posterior colonización. En segundo lugar, la expropiación, que es la vía menos efectiva por las dificultades que presenta, pues toda expropiación debe ser presentada como proyecto de ley y debe ser discutida en el Congreso para la resolución final²⁹⁷ (en el que prevalecen los intereses conservadores y de la elite económica).

²⁹⁶ El empresario y periodista Aldo Zucolillo es dueño de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional del país, ABC Color. “El problema de la tierra es el eje central de su línea editorial e informativa... Una clásica y frecuente tapa de ABC es la foto en la que se muestra a campesinos con machetes levantados ocupando una propiedad rural.” Así, su principal bandera es la defensa de la propiedad privada. (Miguel Armoa y Aristides Ortiz, “La sagrada ‘propiedad privada’, Lino Oviedo y otras campañas emblemáticas de ABC,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 7 de febrero de 2009) (<http://ea.com.py/abc-propiedad-privada/>) (Revisado el 12 de junio de 2011). Además de sus intereses sobre las tierras, tiene intereses en otros sectores como el financiero, de la metalurgia, el comercial (centros comerciales y supermercados), así como la posesión de la mayor inmobiliaria del país (Inmobiliaria del Este), siendo un claro representante del complejo y heterogéneo empresariado paraguayo. (Miguel Armoa, “Breve biografía no autorizada de Aldo Zucolillo,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 21 de mayo de 2011) (<http://ea.com.py/breve-biografia-no-autorizada-de-aldo-zucolillo/>) (Revisado el 12 de junio de 2011).

²⁹⁷ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 149.

De esta manera, el principal objetivo de los campesinos organizados es desafiar las leyes, ya que la opción más efectiva es la invasión de tierras, a fin de que “se genere el conflicto e intervenga el Estado.”²⁹⁸ En algunos casos, los campesinos se ganan al Estado como aliado y así consiguen el reconocimiento de sus derechos, mientras que en otros, se puede convertir en un enemigo, incluso más poderoso que los terratenientes.²⁹⁹ El Estado, cuando ofrece vías de acceso para el campesinado, se alía y da concesiones a los campesinos organizados porque este grupo no representa “un movimiento decididamente anti-sistema,” sino “fundamentalmente reivindicativo... y el Estado sigue siendo el receptor y el refugio de todas las propuestas de reivindicación.”³⁰⁰ Así, buscan el reconocimiento de sus derechos por vías que ofrece el Estado, de lo contrario se produce el conflicto. Aquí el factor decisivo es la presión de los campesinos por todas las vías disponibles. Si el campesinado presiona con mucha fuerza, el Estado debe resolver sus demandas para evitar un conflicto mayor.

Teniendo en cuenta las restricciones institucionales y las estrategias de los campesinos, el problema de la tenencia de la tierra gira en torno a la forma en que se relacionan los principales actores vinculados a la reforma agraria. Puesto que la reforma agraria, como política redistributiva, desafía la estabilidad política, no se ha presentado la oportunidad para que se logre una relación positiva entre actores estatales y grupos campesinos. La relación más fuerte continúa siendo entre actores estatales y latifundistas. Así, las alianzas se dan entre actores que están en contra de la reforma y, por lo tanto, se mantiene la estructura que beneficia a los grandes propietarios y se alcanzan logros mínimos en la reforma agraria, éxitos obtenidos por la presión “desde abajo.”

²⁹⁸ Q. Riquelme, *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*, p. 671.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 60.

La débil capacidad de acción del Estado para dar solución al problema de la tierra se detecta en este tipo de alianzas, pues siguen dominando los intereses latifundistas apoyados en los actores estatales. Por lo tanto, se puede inferir que existe cierto grado de captura del Estado por los intereses latifundistas, quienes apelan a sus alianzas en el Congreso o con los principales funcionarios públicos que ocupan altos rangos. Esto se comprueba por los diferentes tipos de concesiones que reciben de las arcas públicas; uno de los descubrimientos más polémicos de este año fue la alianza entre gremios (específicamente, la ARP), empresarios y políticos para la financiación de proyectos privados de la oligarquía con fondos que debían ser destinados a programas sociales públicos.³⁰¹

En los siguientes párrafos, se intentan analizar los alcances de la reforma agraria. El campesinado, que se fortalece como actor social cuando se organiza, es decir como movimiento campesino, pasa a ser uno de los puntos principales del análisis. Asimismo, los terratenientes, por medio de sus organizaciones presionan por mantener la estructura agraria a fin de defender sus intereses. Finalmente, el Estado interviene con alternativas reformistas o como mediador en los conflictos e intenta hacer efectiva la reforma agraria desde sus órganos gubernamentales o, de lo contrario, predomina la relación positiva entre el Estado y los latifundistas, las relaciones no se alteran y la reforma tiene resultados escasos o no se lleva a cabo. A continuación, se hace una lectura general de los resultados de la reforma agraria durante la apertura democrática, en comparación con la dictadura stronista.

³⁰¹ La organización de la EXPO, exposición del sector agropecuario que se realiza todos los años, liderada por el gremio ganadero ARP recibió 200,000 dólares de los fondos de las entidades binacionales en concepto de publicidad. Asimismo, la Fundación Liberad una ONG del senador liberal Alfredo Jaeggli también recibió alrededor de 10,000 dólares de estos fondos, así como el propietario de la Radio Ñandutí, Humberto Rubín, quien percibió 160,000 dólares para una campaña ambiental. (Miguel Armoa, “Los amigos de Zucolillo ‘sí’ pueden percibir dinero de las binacionales,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 21 de mayo de 2011) (<http://ea.com.py/los-amigos-de-zucolillo-si-pueden-percibir-dinero-de-las-binacionales/>) (Revisado el 13 de junio de 2011).

5. RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Durante el periodo de apertura democrática, los resultados de la reforma agraria se basaron en la cantidad de títulos y tierras distribuidas. A lo largo de los años 1989 y 2007, periodo de gobiernos colorados, se distribuyeron 66,617 títulos y un total de 2,486,410.7 hectáreas. Como se puede ver en el siguiente cuadro,³⁰² en un extremo, el promedio de tierras distribuidas a los productores a baja escala (menos de 100 hectáreas) fue de 7.29 hectáreas que, sin embargo, sólo representó el 19.3% del total de tierras distribuidas (ver cuadro 5). En el otro extremo, quienes recibieron tierras mayores a 1,500 hectáreas se beneficiaron con 468 títulos. En promedio, cada título representó 3,930.04 hectáreas y en total recibieron el 74% de las tierras distribuidas. Por medio de estos resultados, se observa que la reforma agraria no ha sido favorable a los campesinos sin tierra y a los pequeños productores. Además, se refuerza la idea de que, con respecto a los resultados, en los últimos años de transición continuó la captura del Estado por parte de los latifundistas, pues la relación positiva entre los actores estatales y los terratenientes permite que persista la tendencia a mantener la concentración de la tierra, lo que dificulta la compra del Estado de tierras para fines de la reforma agraria.

Cuadro 5. Distribución de tierras y cantidad de títulos entre 1989-2007.

Rango por ha.	Gobierno Rodríguez		Gobierno Wamosy		Gobierno Cubas-Unidad Nacional		Gobierno Duarte Frutos		TOTAL	
	Cantidad tierras		Cantidad tierras		Cantidad tierras		Cantidad tierras		Cantidad tierras	
	1989-1992	%	1993-1998	%	1999-2003	%	2004-2007	%	1989-2007	%
0-100	107,547.6	31.3	189,618.5	25.6	90,566.4	12	91,934.7	14.3	479,667.2	19.3
101-500	8,299.3	2.4	19,681	2.7	9,575.8	1.3	15,494.7	2.4	53,050.7	2.1
501-1500	23,632.3	6.9	21,660.6	2.9	20,598.4	2.7	48,544.1	7.5	114,435.4	4.6
Mayor a 1501	204,193.9	59.4	510,293.1	68.8	636,331.5	84.1	488,438.9	75.8	1,839,257.4	74
Total	343,673.1	100	741,253.3	100	757,072	100	644,412.3	100	2,486,410.7	100

Fuente: Elaboración propia con base en E. Sasiain y A. Orué Pozzo, *op. cit.*, p. 200.

³⁰² Para mayores detalles ver anexos, cuadro 3 sobre la distribución de tierras y títulos otorgados en la época stronista (1955-1988) y cuadro 4 de la época de apertura democrática (1989-2007).

Los medios para evadir la reforma agraria logran que la balanza favorezca a los terratenientes. En términos de la oportunidad política que se generó con las nuevas reglas de juego democráticas, no se ve una mejoría en los resultados de la reforma agraria con respecto a la época dictatorial. A manera de comparación, como se observa en el cuadro 6, el proceso de reforma agraria en la apertura democrática no resultó en el mayor acceso de los pequeños productores a tierras propias. Incluso, se puede decir que se agravó, pues los pocos beneficiarios de la reforma agraria del rango menor a 100 hectáreas recibieron casi la mitad menos de la cantidad de hectáreas por título que en la época de Stroessner (pasaron de 13.28 ha y 13.45 ha, en la era dictatorial, a 7.29 ha entre 1989 y 2007), lo cual sólo significa la agudización del problema del minifundio.

Cuadro 6. Comparación entre la era stronista y la apertura democrática. Promedio de hectáreas de tierra distribuidas.

Dimensión de los lotes por hectárea	Promedio total de tierras (hectáreas por título)		
	1955-1970	1971-1988	1989-2007
0-100	13.28	13.45	7.29
101-500	209	249.89	243.35
501-1500	951.02	954.47	922.87
Mayor a 1501	4,575.91	4,735.21	3,930.04
TOTAL Tierras repartidas	2,187,791.9	7,102,098.1	2,486,410.7
TOTAL Títulos otorgados	56,295	71,177	66,617

Fuente: E. Sasiain y A. Orué Pozzo, *op. cit.*, p. 165-246.

Es muy importante señalar que en la época de transición y de acuerdo a los datos disponibles, se observa que la reforma agraria no sólo benefició a los latifundistas, pues también se detectan adjudicaciones gratuitas para veteranos, para familias con siete hijos menores de edad, instituciones públicas, comunidades indígenas y otros. Sin embargo, las adjudicaciones gratuitas no representaron un gran porcentaje de la distribución de tierras, pues éstas sólo comprendieron 9% del total de tierras repartidas en el periodo 1989-2007,

por lo que no puede inferirse que se les da prioridad a los beneficiarios de la reforma agraria.³⁰³ Asimismo, haciendo un análisis detallado de la base de datos que proporcionan Alegre Sasiain y Orué Pozzo de los beneficiarios de la época de transición, se detecta que en el periodo 1989-2007 se adjudicaron 127,952 hectáreas a 21 beneficiarios que recibieron tierras mayores a 1,000 hectáreas.³⁰⁴ Así, se comprueba con este registro que continúan las concesiones a los grandes aliados del aparato estatal.³⁰⁵

A grandes rasgos, se puede decir que para la política de reforma agraria no se aprovechó la oportunidad que se presentó con la apertura democrática, pues parece continuar la misma dinámica de la era dictatorial. Lo que aquí interesa es reconocer en la relación entre los principales actores ligados a la reforma agraria por qué se mantiene la tendencia a la concentración de la tierra y cuáles han sido los obstáculos que han impedido la formación de alianzas objetivas entre actores gubernamentales reformistas y campesinos organizados en un entorno más democrático. De esta manera, sigue un análisis más detallado en los tres periodos de estudio de la evolución en el proceso de reforma agraria desde la relación entre los diferentes actores antes mencionados.

6. REFORMA AGRARIA EN LOS TRES PERIODOS DE ESTUDIO DESDE LA RELACIÓN ENTRE ACTORES

La organización de este apartado se basa en los aspectos institucionales y políticos de la transición y la manera en que afectaron la acción del Estado en la política de reforma

³⁰³ Algunos ejemplos de estas adjudicaciones fueron: en el periodo 1989-1992, a la nación indígena Pai Tavytera de 1,914 hectáreas en el departamento de Amambay. En el periodo 1993-1998, se dieron cinco adjudicaciones siendo la de mayor extensión la otorgada al Ministerio de Educación con 6,709 hectáreas en el departamento de San Pedro. (E. Alegre Sasiain y A. Orué Pozzo, *op. cit.*, p. 74 y p. 211).

³⁰⁴ En los anexos se puede ver en el cuadro 5 los datos sobre estas adjudicaciones por individuo mayores a 1,000 hectáreas en el periodo 1989-2007

³⁰⁵ De acuerdo con la base de datos obtenida del INDERT y sistematizada por Alegre Sasiain y Orué Pozzo, los beneficiarios fueron grandes aliados al aparato estatal, entre ellos importantes miembros y aliados del Partido Colorado, así como economistas, periodistas, jueces, que obtuvieron concesiones antes y después de la transición. (E. Alegre Sasiain y A. Orué Pozzo, *op. cit.*, p. 250).

agraria y sus resultados. Durante estos periodos, se dan algunos cambios que pudieron afectar en la relación entre los distintos actores vinculados a la reforma agraria y en los resultados de esta política. Así, la división en los tres periodos está relacionada a los cambios dentro del Estado y a las oportunidades políticas a fin de detectar si en la correlación de fuerzas entre Estado y campesinos se lograron mejores resultados.

6.1. PERIODO DE LOS GOBIERNOS DE WASMOSY, CUBAS Y DE UNIDAD NACIONAL. ALTA INESTABILIDAD POLÍTICA Y ESCASA VOLUNTAD PARA LA REFORMA AGRARIA (1993-2003)

Con las primeras elecciones libres y competitivas después de la dictadura stronista, se inició el gobierno colorado de Wasmosy. Los gobiernos colorados que le siguieron a Wasmosy, bajo las nuevas reglas de la transición a la democracia, se enfrentaron a los viejos vicios de la dictadura, los cuales influyeron en la alta inestabilidad de este periodo. Bajo las nuevas disposiciones de la Constitución Nacional, el Congreso es más fuerte que el Ejecutivo, lo cual influye en la dirección de las políticas que se implementan. Así, durante este periodo, se mantuvo un Congreso conservador y fuertemente aliado a los intereses de los latifundistas.

Durante este periodo, el papel del Ejecutivo con respecto a la reforma agraria siguió las disposiciones de la época de la dictadura. No se dieron cambios legales ni institucionales significativos en relación con la distribución de tierras; los instrumentos legales vigentes fueron los mismos que rigieron el programa de colonización de la era stronista. Los actores que ocupaban los cargos más importantes para la implementación de la reforma agraria eran actores ubicados por intereses del partido en el poder y, por lo general, sin las capacidades necesarias para ocupar esos cargos.

Asimismo, el Ejecutivo no pudo resistir las exigencias de las elites antirreforma. Como legado de la dictadura, los latifundistas estaban cohesionados a las elites estatales

tanto del Ejecutivo como del Legislativo, lo cual reforzó la postura en contra de la reforma y, a la vez, es parte de la explicación de la escasa voluntad política para llevar a cabo una modificación profunda en los proyectos de reforma agraria. Otro aspecto fundamental en esta relación fue la ausencia de oportunidades políticas claras que pudieran llevar el tema de la reforma agraria al debate público. Esto se debió a que el centro de la atención pública se encontraba en la confrontación dentro de la elite gubernamental, las elecciones y por mantener cierta estabilidad ante graves amenazas de golpes de Estado.

En general, en términos económicos, la producción agrícola no tuvo fuerte cambios. En la agricultura se siguieron dando los efectos esperados del modelo dual, por un lado bajos rendimientos en la agricultura campesina y por otro el aumento de los rendimientos en la agricultura de agroexportación. Por lo tanto, con relación a los rendimientos, se percibe cierta reducción de los productos agrícolas cultivados a pequeña escala y con mano de obra intensiva como el algodón y la mandioca (yuca), así también se observa la reducción en el área cosechada. A diferencia de la economía campesina, la producción de la soya tuvo una evolución excelente, pues en el año 1993 la producción fue de 1.7 millones de toneladas y en diez años (en el año 2003) aumentó a 4.2 millones de toneladas.³⁰⁶ Ante este panorama de fortalecimiento de la agricultura capitalista, no se dieron oportunidades claras para que los campesinos organizados pudieran ejercer mayor presión por una nueva propuesta de reforma agraria.

Así, con el virtual cierre de la frontera agrícola, el tipo de reforma que se logró en este periodo estuvo fuertemente ligado al proceso más efectivo de reconocimiento de derecho a un pedazo de tierra por los campesinos, a saber, la invasión para la posterior intervención y reconocimiento del Estado. Este proceso, ante un entorno de mayores libertades civiles, se pensaba que sería menos violento y que se reducirían los problemas

³⁰⁶ Ver Anexos cuadro 2.2. Producción y área cosechada (1993-2003) de los principales productos agrícolas.

relacionados a la fuerza bruta de los agentes de la policía que intervienen por orden judicial para el desalojo. Sin embargo, una de las herencias de la época de Stroessner, el uso de la excesiva violencia policial en el desalojo de los campesinos invasores, fue uno de los factores más destacados de este periodo. Entre 1989 y 1999, se registraron 434 conflictos por la tierra,³⁰⁷ en los que se confrontaban propietarios y campesinos organizados (por lo general, sin tierra) y en las que intervinieron las fuerzas policiales.

Durante esos años, también aparecen con mayor fuerza las organizaciones no gubernamentales que apoyan en la capacitación de los campesinos organizados y promueven la organización de los campesinos. Por lo general, estas organizaciones buscan que los campesinos sigan organizados después de la conquista de tierras, ya que es común que una vez que estos reciben tierras vuelvan al individualismo. En vista de sus potencialidades como organizaciones, las ONG's intentan promover la unión de los campesinos para afrontar los desafíos posteriores a la adquisición de la tierra, ya sean estos políticos (posibles conflictos con intereses de actores gubernamentales locales, o con terratenientes) o económicos (para la producción y comercialización de su producción).³⁰⁸

En estos años de alta inestabilidad política, se repartieron tierras con fines de la reforma agraria, sin embargo, los resultados no fueron diferentes a los de la era stronista, como se vio en el apartado anterior. Así, el contexto político dominado por intereses rentistas hizo que se dieran pocas posibilidades de mejorar el proceso de reforma agraria desde el Estado. En síntesis, el tipo de apertura democrática vivido en Paraguay no generó la ventana de oportunidad para que las demandas de los campesinos organizados (aunque

³⁰⁷ Q. Riquelme, *Los sin tierra en Paraguay*, p. 29.

³⁰⁸ Para un estudio detallado de casos en los que intervienen las organizaciones no gubernamentales ver los casos de la colonia Capi'ibary y de la localidad de Empalado en las que se apoya con conocimientos técnicos para la producción sustentable y se busca construir en los líderes las capacidades necesarias para su organización por medio de la formación en temas legales sobre los derechos de los campesinos con respecto a la reforma agraria. En Ramón Fogel, *Las luchas campesinas*, pp. 103-140.

poco unificados) llegaron a los altos rangos y se pudiera promover una reforma desde arriba bajo las nuevas reglas de juego democrático. Los intereses latifundistas siguieron fuertemente cohesionados a los de la elite, pues no se produjo un quiebre en los altos mandos necesario para promover las reformas. El problema de este periodo se centró en las intenciones de mantener los mismos mecanismos que servían en la época dictatorial (prebendarismo, clientelismo, uso de recursos públicos para fines electorales, etc.) y en los intereses de actores que quisieron llegar al poder por medios violentos (intentando volver a las prácticas dictatoriales).

Cabe destacar que, a pesar de los bajos resultados, los actores sociales comienzan a encontrar vías de acción que durante la dictadura estaban restringidas o eran reprimidas. Las movilizaciones sociales se hacen más presentes en este periodo, como la movilización campesina en contra de la privatización de las empresas públicas en el año 2002, cuyos líderes participaron de las mesas de debates en el Congreso. Los campesinos empezaron a ampliar sus demandas ya no sólo a sus necesidades inmediatas, sino se perfilaban como actores inmersos en la lucha política, no únicamente de su sector, sino también en el ámbito nacional.

Al mismo tiempo que los campesinos organizados lograban frenar las privatizaciones de empresas públicas, entre otras leyes que serían aprobadas por el Congreso,³⁰⁹ los productores agrícolas medianos y grandes que se dedicaban al cultivo de granos reunidos en la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP) decidieron movilizarse

³⁰⁹ Los campesinos se unieron a otros actores sociales para las movilizaciones en mayo de 2002, estas fueron organizaciones sindicales y algunas organizaciones políticas en lo que se denominó el Congreso Democrático del Pueblo. El sector que lideró las movilizaciones con cortes de carreteras y grandes manifestaciones que avanzaron hacia la capital fue el campesino. Las protestas duraron 16 días y al cabo de ese día el gobierno retiró todas las leyes del Parlamento: la Ley Antiterrorista, la reforma de la banca pública, la Ley de concesión de rutas y, la que recibió mayor visibilidad, la Ley de Privatización de Empresas Públicas. (D. Piñeiro, *op. cit.*, p. 152, nota 38).

en lo que se conoció como “tractorazo”, ante el aumento del precio de la gasolina.³¹⁰ Con sus tractores salieron a los costados de las carreteras, pero la determinación de este sector sojero, el cual iba introduciendo lentamente sus tractores en las carreteras obstruyendo el tránsito, hizo que el gobierno cediera y bajara el precio de la gasolina.³¹¹

6.2. GOBIERNO DE NICANOR DUARTE FRUTOS. PANORAMA DE REFORMAS DEL ESTADO SEGUIDA POR DESCONTENTO POPULAR (2003-2008)

A diferencia de la etapa anterior, sobre todo entre los años 1996-2002, esta etapa inició con mayor estabilidad política y económica. Así, en el inicio de este gobierno se percibió cierta voluntad política para implementar reformas, es decir se logró el consenso entre los partidos en el Congreso (mayoría de la oposición) para llevar a cabo reformas, pues el país sufría ante la falta de gobernabilidad. El Ejecutivo, sin embargo, no pudo llevar a cabo reformas significativas por la presión de la elite del Partido Colorado y porque todos los esfuerzos reformistas se vieron opacados a mediados del gobierno por las intenciones reeleccionistas del jefe del Ejecutivo.

En sus inicios, este gobierno aparecía como uno que se alejaría de las políticas tradicionales de los gobiernos colorados. Esta idea se reforzó con la llegada de algunos reformistas, alejados de los intereses partidistas, en puestos claves del Ejecutivo. Uno de esos casos fue en el Ministerio de Hacienda con la llegada de Dionisio Borda, quien no pertenece a ningún partido político y es de orientación neoliberal, éste logró importantes resultados, sobre todo en la estabilización de la economía paraguaya y de las arcas

³¹⁰ En Paraguay, la venta de combustibles está bajo el régimen llamado “Impuesto Selectivo al Consumo,” pues parte significativa de lo que paga el consumidor final es equivalente a recaudación fiscal. Así, el sector sojero buscaba revisar el precio de la gasolina y bajarlo, de manera que pudiese disponer de combustibles más baratos para la producción. (R. Paredes, *op. cit.*, p. 95).

³¹¹ R. Paredes, *op. cit.*, pp. 95-97.

públicas.³¹² Sin embargo, estos intentos reformistas fueron limitados por la falta de alternativas en otras áreas como el caso de la reforma agraria. En este sector, las elites políticas cohesionadas con las elites económicas del sector rural siguieron presionando a los altos funcionarios del Estado para evadir el tema de la reforma agraria.

A pesar de la poca disposición reformista en el tema agrario, a la promulgación del nuevo Estatuto Agrario en el 2002 le siguió la creación de un nuevo ente encargado del desarrollo rural y de la reforma agraria. Se presentó otra gran oportunidad institucional con la creación del INDERT, con el fin de implementar la reforma agraria que, sin embargo, tenía pocos cambios respecto al ente de la era stronista. A pesar de las escasas transformaciones en la legislación, se reconocen algunos factores importantes del nuevo Estatuto Agrario como la posibilidad de establecer cooperativas para la producción.

Tomando como punto de referencia el Plan de Desarrollo Agrario y Rural (2004-2008), los objetivos de reordenamiento territorial y mejora de la propiedad de la tierra fue entregar 8,000 títulos a colonos beneficiarios de tierras adjudicadas por el INDERT.³¹³ Además, la meta de este plan contemplaba la distribución de 15,000 lotes en 5 años mediante asentamientos coloniales integrales y asegurar su arraigo con infraestructura básica y el apoyo en la capacitación, organización y modernización de la agricultura familiar. Los objetivos no fueron alcanzados completamente, pues hubo un rezago de 3,160 lotes, porque se repartieron lotes menores de 100 hectáreas a 11,840 beneficiarios en el periodo 2003-2007.³¹⁴

³¹² D. Abente y F. Masi, *Estado, economía y sociedad*, pp. 151-152.

³¹³ Ministerio de Agricultura y Gandería, "Plan de Desarrollo Agrario y Rural. Periodo 2004-2008, agosto de 2003. (<http://www.natlaw.com/interam/pr/ag/sp/spprag00002.pdf>) (Revisado el 25 de mayo de 2011).

³¹⁴ De acuerdo con los datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el 2008 se beneficiaron 6,000 familias y en el periodo 2003-2008 totalizan 16,704 familias beneficiadas, lo que resulta sospechoso porque el 2008 sólo contempla 4 meses para la administración Duarte. El número 6,000 resulta muy ambicioso y poco realista porque en promedio entre los años 2004 y 2007 se beneficiaron 2,610 familias. Por estas razones, se mencionan los datos oficiales, pero se consideran como números más confiables los datos obtenidos por el INDERT de la investigación de Alegre Sasiain y Orué Pozzo, aunque estos datos no contemplen las tierras repartidas de los

En síntesis, entre los aspectos más importantes de este periodo se encuentran los escasos esfuerzos por mejorar las relaciones entre las organizaciones campesinas, cada vez más activas en el entorno político, sobre todo durante y después del “marzo paraguayo”. Estos continúan con sus luchas históricas, invadiendo tierras y esperando la intervención del Estado para dar solución a sus problemas, pero con mayor presencia en los debates de políticas que afectan los intereses nacionales, como las marchas en contra de la privatización de las empresas públicas, por la reactivación de la economía y por la mayor presencia del Estado en la economía. Todo indica que la respuesta del gobierno fue dar soluciones coyunturales y no propuestas de cambios profundos para la solución del problema en la tenencia de la tierra. En este entorno, continuó la presión campesina, pero a la vez, se mantuvieron fuertes la economía empresarial de agroexportación y los grandes ganaderos. Asimismo, al igual que en el periodo anterior, siguió la represión a los campesinos, aunque con un aspecto en particular, el aumento de cuerpo civiles o paramilitares que forman parte de la seguridad de los grandes latifundistas en zonas altamente conflictivas.

Al finalizar el periodo aumenta el descontento y comienzan a tomar fuerza los grupos sociales, entre ellos los campesinos quienes hartos de vivir bajo un modelo en que sólo se benefician los latifundistas, buscan un tipo específico de reforma agraria. Así, con las protestas ciudadanas del 2006, que se generaron en torno al problema de la Corte Suprema de Justicia y su alianza con el presidente de la República por sus intentos reeleccionistas, también se empieza a sentir con mucha fuerza el peso político de los movimientos campesinos.

últimos meses de gobierno de Duarte. (Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía,” Informe Junio 2008, p. 17).

6.3. GOBIERNO DE ALTERNANCIA. FUERTE PRESENCIA DE LOS MOVIMIENTOS CAMPESINOS. OPORTUNIDAD DE CAMBIO EN LA REFORMA AGRARIA (2008-2010)

La alternancia se da en un escenario dominado por grupos sociales y por la inserción de pequeños movimientos y partidos con ideologías de centro-izquierda. Ante las mayores posibilidades de lograr concesiones del Estado, aumenta la presión de los movimientos campesinos, quienes fueron los primeros en movilizarse con la llegada de la alternancia haciendo públicas sus demandas por soluciones de fondo.

La alternancia llegó con grandes expectativas, pero varios límites. El Ejecutivo de Lugo se encuentra fragmentado y debe negociar con un Congreso conservador que limita la puesta en práctica de la propuesta de Reforma Agraria Integral, bandera electoral de Lugo y principal componente de su Plan de Gobierno. Un ejemplo claro fue el presupuesto para el 2010, pues las políticas públicas conducidas por el Poder Ejecutivo, mediante la aprobación del Presupuesto, no pueden llevarse a cabo cabalmente por los límites que le impone el Legislativo. El Congreso tiene la posibilidad de cambiar rubros, eliminar programas y decidir el tipo de políticas que deben implementar los órganos del gobierno de Lugo. Los temas de tensión son muchos, pero posiblemente los más importantes tienen que ver con las políticas sociales y con la reforma agraria.³¹⁵

El gobierno de Lugo replanteó la reforma agraria, a través de una propuesta de Reforma Agraria Integral. Sin embargo, le fue muy difícil recibir el apoyo de las principales organizaciones campesinas. Entre las principales acciones y medidas de la Reforma Agraria Integral (contemplada, por primera vez, en el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 elaborado por el Ministerio de Hacienda) se encuentran: regularizar progresivamente la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la

³¹⁵ Line Bareiro, "Difícil y apenas comienza. Análisis de coyuntura política," *Derechos Humanos en Paraguay 2009*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2009, p. 19.

propiedad. También, crear un sistema de asistencia a los asentamientos y habilitación de nuevas colonias, acciones que serán reforzadas con el desarrollo de estructura vial y con el acceso a los servicios públicos básicos.³¹⁶

Cuadro 7. Resultados de la Reforma Agraria Integral (2009-2010)

	2009	2010
Familias beneficiadas	8,260	21,749
Asentamientos	64	142
Superficie repartida	Sin datos	211,786

Fuente: “Informe de Gestión Institucional 2009”, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Asunción, 2009 (<http://www.indert.gov.py/index.php?a=gestion>) (Revisado el 15 de abril de 2011). INDERT, “Beneficiados por el CEPRA en el año 2010,” (<http://www.indert.gov.py/index.php?a=cepra-beneficiados-2010>) (Revisado el 28 de mayo de 2011).

En el año 2009, los resultados de la propuesta de Reforma Agraria Integral fueron magros, pues sólo se ejecutaron en promedio 65% de las tareas que se tenían previstas para las entidades encargadas de la reforma agraria y como se ve en el cuadro 7, sólo se beneficiaron 8,260 familias.³¹⁷ La respuesta por parte de los campesinos se vio con mayor claridad en marzo de 2010, durante la 17ª Marcha Campesina de la FNC, pues sus líderes criticaron la falta de articulación de las instituciones encargadas de la Reforma Agraria Integral y se exigió que el gobierno cumpliera con las promesas electorales de Reforma Agraria.³¹⁸ Aunado a lo anterior, crecieron los problemas relacionados al nuevo ente gubernamental que se creó en el 2008 exclusivamente para la Reforma Agraria denominado Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA),³¹⁹ coordinada por el INDERT, pues los gremios empresariales del sector rural también se hicieron sentir, ya

³¹⁶ Ministerio de Hacienda, Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013(PEES), 2008, p. 37.

³¹⁷ “Informe de Gestión Institucional 2009”, INDERT, 2009. En este documento, sin embargo, no viene especificada la cantidad de hectáreas repartidas, lo que generó el cuestionamiento sobre los resultados de ese año.

³¹⁸ Sección Manifestaciones, *Informativo Campesino*, 239 (2010), p. 10.

³¹⁹ La CEPRA se creó “con el objeto de coordinar, promover el desarrollo económico, social, político y cultural, impulsar las políticas públicas en relación a los asentamientos campesinos y contribuir al logro de la reforma agraria integral.” Decreto N° 838, “Por el cual se crea la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), 12 de noviembre de 2008.

que no veían con buenos ojos los esfuerzos del Ejecutivo al proponer otro organismo más desde el gobierno central.³²⁰

Para el año 2010, ante los escasos resultados de la Reforma Agraria Integral del año anterior, el Ejecutivo vuelve a relanzar el proyecto. A pesar de los esfuerzos de los órganos gubernamentales, los logros no fueron los esperados. De acuerdo al Plan Agrario 2010-2011, se busca adjudicar 5000 lotes por año,³²¹ de acuerdo con los resultados de la CEPRA se beneficiaron 21,749 familias, con 211,786 ha, en promedio se recibieron 9.73 ha por familia.³²² Los resultados son parecidos a los de épocas anteriores, pues en la época de Duarte en promedio por año se adjudicaron 214,000 hectáreas. Hasta el momento los resultados, en términos de reparto de tierras, no han sido significativos.

Uno de los grandes problemas de la reforma agraria en Paraguay ha sido la recuperación de tierras y para eso se necesitan importantes recursos. En el 2011 se presentó una gran oportunidad de financiamiento para las tierras con el aumento de regalías provenientes de la represa de Itaipú.³²³ No obstante, en el discurso no se toma en cuenta el

³²⁰ En el 2010, se hizo más clara la postura del presidente de la ARP, pues declaró “hemos perdido dos años con la CEPRA.” Éste, en esa ocasión también se refirió a un esfuerzo entre el sector campesino, el gobierno y el sector privado con la firma del acuerdo de la Multisectorial Sampedrana con la intención de consensuar medidas para el desarrollo rural. En síntesis, la visión de la ARP es crear mecanismos de relación directa con los productores campesinos y formar parte de los esfuerzos de reforma agraria, pues el sector pecuario se siente excluido y quiere mayor participación (voz y voto) en la política de reforma agraria de Lugo. (Sección Economía, “La ARP asume compromiso para buscar desarrollo rural en el país,” *Diario ABC Color*, 11 de julio de 2010) (<http://www.abc.com.py/nota/149979-la-arp-asume-compromiso-para-buscar-desarrollo-rural-en-el-pais/>) (Revisado el 13 de junio de 2011).

³²¹ Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Plan Agrario 2010-2011,” 2010, (<http://www.mag.gov.py/dgp/PLAN%20AGRARIO%202010-2011%20-%20Material%20T%C3%A9cnico.pdf>) (Revisado el 29 de mayo de 2011).

³²² INDERT, “Beneficiados por el CEPRA en el año 2010,” (<http://www.indert.gov.py/index.php?a=cepra-beneficiados-2010>) (Revisado el 28 de mayo de 2011).

³²³ En mayo de 2011, la Cámara Alta del Estado brasileño aprobó el acuerdo de Itaipú que aumenta de 120 a 360 millones de dólares el pago a Paraguay por la cesión de su energía al Brasil. Este ha sido un problema histórico para el Paraguay porque en 1974 (bajo gobiernos dictatoriales en ambos países) toda la energía producida por la entidad binacional se estipuló sería dividida entre los dos países, 50% para cada uno. Sin embargo, Paraguay utiliza sólo 5% de la cantidad y Brasil siempre ha comprado el restante. A pesar de la victoria sobre el reconocimiento de los derechos de lo que pertenece a Paraguay, lo que recibe Paraguay está muy lejos del precio de mercado. (“Brasil acepta triplicar compensación por energía de Itaipú,” *Diario Última Hora*, 11 de mayo de 2011). (<http://www.abc.com.py/nota/brasil-acepta-triplicar-compensacion-por-energia-de-itaipu/>) (Revisado el 5 de junio de 2011).

destino de estos nuevos fondos para la reforma agraria, sino para otras áreas sociales como salud y educación.³²⁴

Finalmente, uno de los problemas pendientes es el uso de la violencia en el campo paraguayo. En este aspecto, sin embargo, se percibe el alto nivel de uso de la fuerza pública y las mayores ventajas para los latifundistas. Los legisladores al tiempo de la modificación del Código Penal en 2008, antes que seguir los principios de mínima intervención penal del sistema constitucional paraguayo, optaron por aumentar las penas y cumplir mandatos de grupos como la Asociación Rural del Paraguay, que presentó propuestas sobre este tema al Parlamento Nacional cuando se analizaban los ajustes a las leyes del sistema penal.³²⁵

En general, se puede constatar los pocos avances en términos de la nueva propuesta de Reforma Agraria Integral de la administración de Lugo en la primera mitad de su administración. Los obstáculos siguen siendo los mismos que en épocas de los gobiernos colorados de transición y los intentos reformistas se ven opacados por el poder que ejercen, sobre todo, los legisladores y los terratenientes. Además, las organizaciones campesinas que siguen sin lograr una mayor unidad no parecen apoyar los intentos de reforma de Lugo, lo cual resulta en la insuficiencia de bases sociales para llevar a cabo las reformas propuestas por el Ejecutivo. Lo que se percibe es un Estado débil para la implementación de políticas que intentan resolver problemas estructurales y actores contrarreforma muy poderosos que tienen mayores vías de acceso al Estado. A continuación, se estudian los casos de Brasil y Filipinas para observar por qué estos países (a diferencia de Paraguay), desde el estudio de las relaciones Estado-sociedad, representan casos de éxito relativo.

³²⁴ “Presidente del Congreso espera que dinero se invierta en rubros sociales”, Diario Última Hora, 11 de mayo de 2011. (<http://www.abc.com.py/nota/presidente-del-congreso-espera-que-dinero-se-invierta-en-rubros-sociales/>) (Revisado el 5 de junio de 2011).

³²⁵ J. Martens, *et. al., op. cit.*, p. 27.

CAPÍTULO IV

COMPARACIÓN CON LAS REFORMAS AGRARIAS LLEVADAS A CABO EN BRASIL Y FILIPINAS

El objetivo de este capítulo, a partir de la comparación con otros casos, es poner a prueba la hipótesis de que el proceso de reforma agraria, desde el estudio de las relaciones entre actores estatales y grupos sociales, alcanzan mejores resultados cuando se logran alianzas objetivas entre grupos campesinos y sectores reformistas de la elite gubernamental.³²⁶ Si esto no se produce, los avances en la reforma agraria son obstaculizados por la alianza antirreforma de los latifundistas y los actores del Estado más conservadores. Por lo tanto, por medio del estudio de casos se busca comparar el caso paraguayo con países que tienen similares problemas históricos relacionados a la tenencia de la tierra, elites gubernamentales y económicas muy poderosas, así como campesinos que buscan fortalecerse recurriendo a la organización para presionar por sus derechos, estos son los casos de éxito relativo en la política de reforma agraria contemporánea de Brasil y Filipinas.

³²⁶ Lo que intento hacer en este capítulo es usar lo que Skocpol y Somers llaman historia comparativa desde el contraste de contextos, así se mantiene la integridad histórica de cada caso, lo que permite sugerir que, para este estudio en particular, los países representan una configuración sociohistórica compleja y única. A partir del estudio del todo, es decir de los países que presentan muchas semejanzas, las diferencias específicas entre casos son más importantes. Por lo tanto, para el estudio de los tres casos, lo que interesa es reconocer en cada una de las variables estudiadas (los tres actores principales de la reforma agraria) si se establece alguna variación que explique que sea un caso de éxito o fracaso. (Theda Skocpol y Margaret Somers, "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry," *Comparative Study of Society and History*, 22 [1990], p. 176). A lo largo de este capítulo se ven dos casos de éxito relativo para comparar con el caso paraguayo, que representa uno de fracaso.

La selección de casos se basa en el éxito relativo de los resultados de los procesos de reforma agraria en las últimas dos décadas, por procesos de políticas agrarias distintas, desde la perspectiva de la relación entre los principales actores vinculados a esta política redistributiva. Por un lado, el caso brasileño, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio “Lula” Da Silva, presenta distintos resultados de los programas ejecutados, pues ha llevado a cabo dos tipos de procesos para la reforma agraria: por expropiación con fuerte intervención del Estado, con éxito relativo, y por mecanismos del mercado, con escasos resultados porque los beneficiarios se han visto más vulnerables bajo las reglas del mercado en su capacidad de pago, lo cual representa un riesgo importante por la posible pérdida de sus parcelas. Asimismo, el estudio del caso brasileño presenta un claro panorama en el que han dominado los intereses latifundistas y de las elites conservadoras, quienes han tenido una importante influencia en los proyectos de reforma agraria de los últimos años.

Por otro lado, el caso de Filipinas muestra resultados de éxito relativo en su programa orientado al mercado, entre los años 1992 y 2000, pues en este periodo “corrientes de fuerzas pro-reforma en la sociedad se vincularon con sectores de la burocracia que también estaban a favor de la reforma.”³²⁷ Sin embargo, los resultados de éxito parcial sólo se concentraron en esos años, debido a que los actores anti-reforma de años posteriores, en especial las elites locales, manipularon los procedimientos y se beneficiaron del programa de reforma agraria en perjuicio de los campesinos.³²⁸

³²⁷ Saturnino M. Borras Jr., Danilo Carranza y Jennifer C. Franco, “Anti-poverty or Anti-poor? The World Bank’s Market-Led Agrarian Reform Experiment in the Philippines,” *Third World Quarterly*, 28 (2007), p. 1558.

³²⁸ *Ibid.*

Este capítulo se organiza con base en los estudios de casos de éxito relativo,³²⁹ en los que las relaciones entre los principales actores involucrados en la reforma agraria resultaron en concesiones del Estado para que se llevara a cabo la reforma agraria. Así, desde la perspectiva de las relaciones se encuentra que la relación positiva entre campesinos organizados y actores estatales debilitan los intentos de contrarreforma de los actores sociales y estatales conservadores. Por lo tanto, con los resultados de los casos brasileño y filipino, se logra fortalecer la hipótesis presentada en esta tesis. En primer lugar, se esboza de manera general el caso brasileño, con el propósito de reconocer de qué manera se han estructurado las relaciones entre actores sociales y el Estado en la implementación de la reforma agraria. Por lo que en el siguiente apartado se intenta explicar cómo se dan los cambios sustanciales en la distribución de la tierra y de qué manera se logra opacar el predominio de los intereses anti-reforma. En segundo lugar, se desarrolla el caso de Filipinas que es reconocido como una “reforma parcial” por los resultados obtenidos con el Programa Amplio de Reforma Agraria (CARP) entre los años 1992 y 2000. A este programa le sigue otro con malos resultados, por lo cual para este apartado se hace un análisis desde la relación entre actores sociales y estatales para encontrar explicaciones en los logros, que fueron opacados por las fallas en el mantenimiento de los resultados relativamente exitosos. Finalmente, se hace un análisis a

³²⁹ Es muy importante resaltar que una de las características principales de los casos elegidos fue el nivel de sindicalización, porque demuestra el nivel de organización de las bases en los tres países. Para Filipinas, en el 2002, el nivel de sindicalización fue de 26.8% de la población asalariadas. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), “ILO Trade Union Membership. ILO Unions 2009”) (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/dialdata.htm>) (Revisado el 13 de junio de 2011). En Brasil, el porcentaje de sindicalización de la población asalariada es similar al caso filipino, pues en 2001 alcanzó a 26% de la población asalariada y, de acuerdo con datos disponibles, las personas ocupadas del sector rural tienen un nivel de sindicalización de alrededor de 62%. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. “Sindicatos. Indicadores Sociais 2001,” Rio de Janeiro, 2003) (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/sindical/sindicato2001.pdf>) (Revisado El 19 de junio de 2011). Finalmente, para el caso paraguayo, el nivel de sindicalización es mucho más, pues alcanza únicamente a 10% de la población asalariada, de acuerdo con datos obtenidos en 1999. (Roberto Paredes, *El sindicalismo después de Stroessner*, Asunción, 2002) (http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=13851) (Revisado el 13 de junio de 2011).

partir de los tres casos para encontrar argumentos que pongan a prueba la hipótesis planteada para el caso paraguayo.

1. LA REFORMA AGRARIA EN BRASIL

1.1. PANORAMA GENERAL DEL PROBLEMA AGRARIO EN BRASIL

Uno de los mayores problemas que enfrenta el diverso sector rural en Brasil es la concentración de la tierra, que se remonta a la época colonial. No obstante el problema histórico de la concentración de la tierra, desde el inicio del siglo XX, las grandes transformaciones en el centro y sur de Brasil, como la creación de las primeras industrias, la urbanización y varios movimientos que buscaban reformas políticas, fueron factores que llevaron al cuestionamiento del orden que prevalecía.³³⁰ A partir de presiones políticas, en especial del Partido Comunista, en 1946 se introdujo en la Constitución del país el concepto de que “el uso de la propiedad está subordinada al bienestar social.”³³¹ De igual manera, la Constitución contemplaba que “en caso de expropiación por intereses sociales, el propietario debía recibir por adelantado una justa compensación por la transacción.”³³² Desde ese momento hasta la actualidad, el centro del debate sobre el significado y los límites de la reforma agraria se ha instalado en el tema de la función social de la propiedad.³³³

Durante la época de la Guerra Fría, Brasil también estuvo inserto en el debate sobre la necesidad de estimular la industrialización de país y eliminar los obstáculos estructurales al desarrollo, como las actividades agrícolas basada en grandes propiedades y con tecnologías tradicionales. Como consecuencia de la revolución cubana, Estados Unidos

³³⁰ Leonilde Servolo de Medeiros, “Social Movements and the Experience of Market-led Agrarian Reform in Brazil,” en Saturnino M. Borrás Jr., Cristóbal Kay y Edward Lahiff (eds.), *Market-Led Agrarian Reform. Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, New York, Routledge, 2008, p. 86.

³³¹ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 86.

³³² *Ibid.*, p. 86.

³³³ Leonilde Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 86.

comenzó a promover la implementación de programas preventivos de reforma agraria en Iberoamérica. El debate en el interior de las elites económicas y políticas brasileñas no se centró en el cuestionamiento de las grandes propiedades, por el contrario, los representantes industriales apoyaron la continuidad de los latifundistas para no alterar el orden de los derechos sobre la tierra.³³⁴ La posición de las elites, generó conflictos políticos y los primeros signos de movilización sobre temas relacionados a la tierra y al trabajo rural se dieron en las décadas de 1950 y 1960. Así, aparecieron las primeras ligas agrarias que (al igual que las movilizaciones de trabajadores urbanos) fueron eliminadas por los militares,³³⁵ quienes encabezaron un golpe de Estado en 1964.³³⁶

Bajo el régimen militar (1964-1985), se impusieron políticas agrarias para concretar la propuesta de modernización agrícola promovida por las asociaciones de productores rurales. Las políticas de la era militar se basaron, principalmente, en créditos subsidiarios (en especial, a los grandes productores), recortes en los impuestos para ocupar tierras en la frontera agrícola, precios subvencionados, así como diferentes incentivos que promovieron el desarrollo de las unidades productivas más grandes, mecanizadas, con mucho capital y orientadas, la mayoría de ellas, a la exportación.³³⁷ En un corto periodo, lo que formó parte de la Revolución Verde llevó a una transformación profunda del agro

³³⁴ *Ibid.*, p. 86.

³³⁵ Anthony Pereira, "Brazil's Agrarian Reform: Democratic Innovation or Oligarchic Exclusion Redux?," *Latin American Politics and Society*, 45 (2003), p. 43.

³³⁶ A comienzos de la década de 1960, los campesinos comenzaron a aparecer cada vez más en el debate público, sobre todo por el esfuerzo que hacían los marxistas o grupos católicos de izquierda por enseñar política y legislación a un campesinado antes excluido, pero que lentamente comenzaba a alfabetizarse por los programas gubernamentales. Otro factor importante que fortaleció al campesinado, fue la ley de 1963 que otorgó a los campesinos los mismos derechos de asociación que a los trabajadores industriales, lo que inició un fuerte proceso de organización, pues a comienzos de esa década 100,000 trabajadores rurales se habían unido a las ligas agrarias. En marzo de 1964, movilizaciones costeadas por el gobierno de Goulart se llevaron a cabo para presionar al Congreso a favor de proyectos de sufragio para analfabetos y una reforma agraria moderada con apoyo de sindicatos, grupos estudiantiles y trabajadores rurales. El golpe inició dieciocho días después de estas movilizaciones, inmediatamente después de una contramovilización de grupos de extrema derecha y algunos de ideología centrista que temían las intenciones de Goulart. Para más detalles sobre el golpe de 1964, ver Nancy Bermeo, *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003, capítulo 3, pp. 69-99).

³³⁷ A. Pereira, *op. cit.*, p. 43.

brasileño, pues nuevas regiones (sobre todo, en el sur del país) fueron ocupadas y se introdujeron nuevos tipos de cultivo.³³⁸ Al proceso de valorización de la tierra se sumaron otros sectores de la economía, como los bancarios e industriales, atraídos por las oportunidades de inversión en el sector rural. Como consecuencia de este proceso, la tierra adquirió mayor valor, lo que causó un gran éxodo del sector rural al sector urbano, pues los campesinos no pudieron modernizar sus formas de producción y adecuarlas a las exigencias del mercado.³³⁹

Durante el periodo de gobiernos militares, las luchas por la tierra continuaron, pero de manera relativamente débil. Algunas organizaciones regionales y, a nivel nacional, la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG), comenzaron a demandar la expropiación de tierras en conflicto, siguiendo el Estatuto Agrario.³⁴⁰ La CONTAG estaba integrada por trabajadores agrícolas, quienes buscaban asegurarse los beneficios del sistema existente por medio del trabajo cercano con el Estado.³⁴¹ Una de sus estrategias más destacadas fue la labor de socialización entre los campesinos para que pudieran familiarizarse con los instrumentos legales que definían la reforma agraria.³⁴²

Otra de las organizaciones con gran relevancia en Brasil, la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) se creó durante la década de 1970 por sacerdotes católicos y obispos ligados

³³⁸ Entre los nuevos tipos de cultivos se encontraban el trigo, el arroz y, posteriormente, se introdujo la soya. Cabe destacar que al mismo tiempo en que se llevaba a cabo la “modernización conservadora” del sector rural, la concentración de la tierra también se iba agudizando. Se calcula que con la expansión de la frontera agrícola, gran cantidad de tierras nuevas pasaron a manos privadas. De acuerdo con los cálculos de Leite, el sector privado adquirió, por compra directa o por créditos, alrededor de 31.8 millones de hectáreas de tierras que previamente eran públicas, sólo en la década de 1970. (Sergio Leite, “Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentarios sobre o cenário recente”, cit. por A. Pereira, *op. cit.*, p. 43).

³³⁹ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 87.

³⁴⁰ Los militares en el poder, reconocieron la necesidad de cambio en algunos aspectos del sector rural. En este sentido y siguiendo la enmienda constitucional avalada por el régimen militar, el Estatuto Agrario contemplaba que el pago por las tierras expropiadas fuera hecho con bonos del gobierno, se suspendieron los pagos por adelantado de las compensaciones, estipulaba la necesidad de una justa indemnización en casos de expropiación y limitaba el uso de la expropiación a áreas de tensión social. (L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 87).

³⁴¹ John L. Hammond, “Law and Disorder: The Brazilian Landless Farmworkers’ Movement,” *Bulleting of Latin American Research*, 18 (1999), p. 482.

³⁴² L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 87.

al movimiento de la Teología de la Liberación. Uno de los grandes aportes de la CPT fue “darle legitimidad teológica a las emergentes demandas y a los actos de resistencia, ofreciendo entrenamiento mediante los agentes de la pastoral y creando espacios e infraestructura necesarios para las reuniones y para la formación de nuevas organizaciones campesinas que se oponían a la concepción política de la CONTAG.”³⁴³ Todo lo anterior, sucedió en un periodo en que las reuniones eran consideradas sospechosas e ilegales por el régimen militar. El papel de la CPT fue muy importante para orientar la atención pública a los problemas relacionados con la lucha por la tierra.

A fines de la década de 1970, con el apoyo de la CPT, comenzaron las invasiones de tierras en la zona más afectada por el proceso de modernización agraria, esto fue al sur de Brasil. Más tarde, en el año 1984, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) fue formalmente constituido y su estrategia de lucha, basada en las ocupaciones de tierras, fue incrementándose con el paso de los años.³⁴⁴ Ya en la década de los noventa, el MST se posicionaba como una de las organizaciones sociales más importantes de América Latina.³⁴⁵ Esto se debe a su gran dinamismo, pues para el año 1997, era una organización activa en 22 de los 27 estados del vasto territorio brasileño.³⁴⁶

En los últimos años del gobierno militar, masivas movilizaciones urbanas y rurales pusieron en el centro del debate público la necesidad de una nueva reforma agraria. Sin embargo, con la caída del régimen militar y ante un panorama de mayor apertura democrática, en 1985, cayó también derrotada la propuesta del Primer Plan Nacional de Reforma Agraria. Esto reveló la continuidad del poder de los latifundistas, en especial los

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ En 1984, los objetivos que se establecieron el MST fueron: tierra para los trabajadores rurales que no la poseían, reforma agraria de fondo, es decir cambiar la estructura agraria del país, garantizando la tierra y creando las medidas complementarias para todos los que quisieran trabajar sus tierras y, así, lograr una sociedad más justa. (F. S. Görgen y J. P. Stédile, *A luta pela terra*, São Paulo, Editora Página Aberta, 1993, pp. 35-37, cit. por J. Hammond, *op. cit.*, p. 473).

³⁴⁵ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88.

³⁴⁶ John L. Hammond, *op. cit.*, p. 472.

que estaban relacionados al sector agroexportador que pasaban por un periodo de auge económico, quienes fueron ignorados como fuerza política ante el crecimiento urbano e industrial, pero que en realidad formaban parte de la compleja composición de fuerzas de algunos sectores del Estado.³⁴⁷

Otro de los procesos fundamentales que buscaban transformar la estructura agraria del país fue la presión por una reforma agraria a mayor escala por parte de los campesinos organizados durante la Asamblea Constituyente (1987-1988). No obstante el esfuerzo y la presión popular, los intereses de los grandes terratenientes ligados a ciertos actores estatales no permitieron que se concretaran cambios importantes —sobre todo, por la presión del sector agroexportador que daba mayores ganancias al país. Es más, el resultado de lo que estableció la Constitución fue contradictorio, pues según ésta la tierra debe tener una función social (con base en el Estatuto Agrario), bajo la posibilidad de ser expropiada. El gran problema rodeaba a la forma de expropiación e indemnización a los grandes propietarios. Según la Carta Magna, la expropiación sólo puede realizarse en áreas improductivas, posterior a una justa indemnización, pagada con bonos agrarios, con una cláusula que conserve su valor real, redimible hasta veinte años después del segundo año. Lo anterior, consolidó la tendencia a mantener los precios de mercado como base para valorar las tierras.³⁴⁸ Bajo este instrumento legal, se apoyaron los grandes terratenientes para mantener sus privilegios y, en caso de expropiación, obtener las mayores ganancias del mercado de tierras.

Así, se sentaron las bases que permitieron que dominaran las reglas del mercado en el proceso de reforma agraria, con todos los problemas que éstas conllevan, en especial para el campesino que tienen dificultades para conseguir el capital necesario para hacerse

³⁴⁷ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88.

³⁴⁸ *Ibid.*

de tierras. Como se verá más adelante, lo anterior se debió a que una de las propuestas del gobierno de Cardoso fue un programa basado en el mercado; sin embargo, continuó la presión de los campesinos organizados por la medida expropiatoria como mejor opción de acceso a un pedazo de tierra. En el siguiente apartado se revisan estas alternativas de reforma agraria.

1.2. PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA CON LOS GOBIERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y LUIZ INÁCIO “LULA” DA SILVA (1995-2006)

En este apartado, se hace una breve revisión de los programas de reforma agraria ejecutados en las últimas dos décadas. El objetivo aquí es reconocer los mecanismos para la reforma agraria, así como los intereses que predominaron en el proceso de las nuevas propuestas gubernamentales. Teniendo en cuenta los resultados, se analizan los alcances de los programas, es decir, si realmente beneficiaron a los campesinos con problemas de acceso a la tierra con base en transformaciones profundas o si sólo fueron parches o soluciones coyunturales a los grandes problemas de la estructura agraria brasileña. Se consideran las iniciativas del gobierno de Cardoso y Lula Da Silva por el entorno político en que se desarrollaron y porque presentaron un cambio importante en el proceso de reforma agraria, adoptando como alternativa a la expropiación, la dinámica de mercado para implementar esta política.

A mediados de la década de 1990, la concentración de la tierra en Brasil presentaba una de las cifras más elevadas, con un índice de Gini de concentración de la tierra mayor a 0.8.³⁴⁹ De acuerdo con el Censo Agrícola IBGE de 1995-1996, en un extremo, 0.83% de los propietarios, con tierras mayores a 1,000 hectáreas, controlaban 43.5% del área censada. En el otro extremo, 82.67% de los establecimientos eran menores a 50 hectáreas

³⁴⁹ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88.

y, únicamente, ocupaban el 13.5% del total de tierras.³⁵⁰ Bajo este esquema de alta concentración de la tierra y bajo las nuevas modalidades de vida democrática que comenzaban a consolidarse, durante toda la década de 1990, se intensificaron las invasiones de tierras de los movimientos campesinos a lo largo y ancho del país, llevando la atención pública al problema de la tierra.³⁵¹

El presidente José Sarney (1985-1990), primer mandatario civil electo en 1985, se enfrentó al problema de la tierra debido a la fuerte presión desde abajo, por lo cual prometió un programa masivo de distribución de tierras mediante la expropiación de establecimientos improductivos. Con este gobierno, sin embargo, iniciaron los recortes al crédito agrícola y se redujo el apoyo a los precios agrícolas por la fuerte crisis económica. Ante los posibles conflictos que generarían estas medidas, el gobierno aumentó los gastos en seguridad social rural. Así, se fue definiendo una alternativa más dirigida al mercado que surgió, en principio, por la necesidad del gobierno ante la crisis económica y, a posterioridad, se adoptó como estrategia para el desarrollo rural.³⁵²

El proyecto de Sarney que continuó posteriormente con los gobiernos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), no tuvo los resultados esperados, sobre todo, por factores económicos, como la reducción del subsidio gubernamental a la agricultura consecuencia de la crisis de la deuda externa.³⁵³ Durante el gobierno de Sarney, se prometió beneficiar a 1,400,000 familias, pero sólo se registraron 92,178 familias beneficiadas entre los años 1985 y 1989. Durante los dos años del gobierno de Collor de Mello y durante el gobierno de Itamar Franco (1990-1994), el

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88.

³⁵² A. Pereira, *op. cit.*, p. 45.

³⁵³ *Ibid.*

programa alcanzó a 57,194 familias.³⁵⁴ Así, la presión social por mejores resultados fue incrementándose con la llegada al poder de Fernando Henrique Cardoso por el Partido de la Social Democracia Brasileña en 1995.

Cardoso, ante la situación política ocasionada por la creciente violencia en el campo,³⁵⁵ fue presionado a crear la Oficina Ministerial Extraordinaria para la Política de Tierras en 1996 que, al siguiente año, se transformó en el Ministerio de Desarrollo Agrario en un ambiente en que dominaba el debate sobre la concentración de la tierra.³⁵⁶ El ente encargado de la reforma agraria, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), estaba subordinado al Ministerio de Desarrollo Agrario, por lo tanto, se deslindó del Ministerio de Agricultura, tradicionalmente dominado por el gran empresariado rural que se resistía a las expropiaciones. Además, a este nuevo Ministerio se le encargó las políticas de agricultura familiar con el objetivo gubernamental de tener mayor control sobre la crisis agraria.³⁵⁷ Durante este gobierno, las políticas de reforma agraria se basaron en mecanismos de mercado (promovido por el Banco Mundial) que, aunado a la presión social, obligaron al gobierno a intensificar las expropiaciones y los asentamientos de familias sin tierras.

³⁵⁴ (Miguel Carter, "The Landless Rural Workers Movement and Democracy in Brazil," *Latin American Research, Special Issue*, 2010, p.193). Existen algunas inconsistencias en los datos que ofrecen las investigaciones sobre reforma agraria en Brasil, en el trabajo de Fernandes, con base en los datos de DATALUTA 2008, se establece que el gobierno de Sarney benefició a 122,598 familias y el gobierno de Collor y Franco benefició a 61,825. (Bernardo Mançano Fernandes, "O MST e as reformas agrárias do Brasil," *OSAL*, 24 [2008], p. 79). En el trabajo de Miguel Carter, se calculan 92,178 familias beneficiadas, con base en los datos de DATALUTA y la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT). (M. Carter, *op. cit.*, p. 193). Otra fuente establece que en total durante esos periodos, 218,534 familias accedieron a tierras. (L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88).

³⁵⁵ En el sector rural del norte de Brasil, en 1997, la fuerza militar llevó a cabo dos masacres de campesinos sin tierra durante unas protestas en Corumbiara (el saldo fue de dos policías militares y catorce ocupantes muertos, además de un campesino que sigue desaparecido) y Eldorado dos Carajás (con 19 campesinos asesinados). (L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 88) y (J. Hammond, *op. cit.*, p.472 y 476).

³⁵⁶ En 1997 el centro de la atención pública en el tema rural también estuvo reforzada por la transmisión nacional de la telenovela *O Rei de Gado* (El Rey del Gando), a las 8 de la noche (horario tradicionalmente dedicado a la telenovela, parte importante de la cultura popular brasileña), cuya trama se centraba en la historia de una ocupación de tierra y el héroe de la telenovela era la personificación del líder del MST José Rainha. (J. Hammond, *op. cit.*, p.472).

³⁵⁷ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 89.

Algunos de los instrumentos legales más significativos del proyecto de Cardoso delimitaron el proceso de reforma agraria y lograron controlar, en cierta medida, el problema de las invasiones. En primer lugar, se estableció que no podían acceder al proceso de expropiación las tierras que fueran invadidas. En segundo lugar, la forma de intervención para la adquisición de tierras cambió por una de perfil orientado al mercado, a fin de que los trabajadores rurales pudieran financiar las tierras adquiridas.³⁵⁸

Así, bajo las nuevas condiciones establecidas por el gobierno de Cardoso, en especial durante su segundo mandato y con apoyo del Banco Mundial, se llevó a cabo el programa “Proyecto Piloto de Reforma de la Tierra y Reducción de Pobreza”, conocido como *Cédula da Terra*, como proyecto con mayor descentralización y orientado al mercado. Éste sirvió como política complementaria a la reforma agraria basada en la expropiación.³⁵⁹ Más tarde, para continuar con este tipo de programa, se creó el Banco de Tierra (2000-2003), con el objetivo de otorgar parcelas a campesinos sin tierra bajo la condición de pago completo del crédito obtenido para adquirir las propiedades.³⁶⁰ Entre 1997 y 2003, los resultados de los programas *Cédula da Terra* y Banco de Tierra fueron limitados, porque beneficiaron a 49,745 familias. Esto fue poco significativo frente a los logros de reforma agraria mediante el proceso de expropiación que, durante el gobierno de

³⁵⁸ Los defensores de este modelo de reforma agraria, dan énfasis a lo que ellos consideran mejores mecanismos para acceder a la tierra porque en el proceso se negocia directamente con los latifundistas, es más eficiente el uso de recursos, la transferencia se hace más rápida y el cambio de un proceso dominado por la burocracia central a otro más descentralizado con entes del gobierno local agilizan la transferencia de la tierra y reduce la posibilidad de que se desarrollen prácticas corruptas. (Saturnino Borrás, “Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa,” *Journal of Agrarian Change*, 3 (2003), cit. por L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 89).

³⁵⁹ M. Carter, *op. cit.*, p. 196.

³⁶⁰ Este programa al igual que los que le siguieron, establecieron con claridad quienes serían los beneficiarios. De acuerdo con el Manual de Operaciones, el perfil de los beneficiarios abarcaba a productores rurales sin tierra o dueños de tierras clasificadas como minifundiarias, cabezas de familia que incluía a mujeres cabeza de familia. Debían presentar tradición en actividades agrícolas, mostrar la intención de adquirir tierras respaldados en asociaciones de productores, demostrar que podían realizar actividades productivas sustentables y debían indicar a uno a más propietarios dispuestos a vender sus tierras, con previo acuerdo entre las partes sobre las condiciones del programa. Finalmente, se comprometían a hacer el pago completo del préstamo recibido para adquirir las tierras. (L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, pp. 92-93)

Cardoso, entre 1995 y 2002, se calcula que permitió el asentamiento de 455,354 familias.³⁶¹

La elección del presidente Da Silva representó cierto alivio para el MST, pues el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) no buscaría criminalizar las protestas del movimiento, como ocurrió durante el gobierno de Cardoso (en especial, durante su segundo gobierno).³⁶² A pesar de la resistencia de los políticos de derecha y de los medios conservadores, pues los últimos habían iniciado una fuerte campaña de descrédito del MST durante el gobierno de Cardoso, se crearon mayores espacios de diálogo con los movimientos populares y se incrementaron los fondos para la agricultura familiar y para los asentamientos agrícolas.³⁶³ A pesar de estos esfuerzos, el gobierno de Lula no logró imponer políticas agrarias más amplias.

Durante el gobierno de Lula Da Silva, se continuó con el mismo proceso de reforma agraria iniciado en el periodo de Cardoso. En la práctica, la reforma agraria no fue una de las prioridades de este gobierno, pues existía un gran temor de alterar los intereses de los agronegocios, perder a sus aliados conservadores del Congreso y socavar las políticas de austeridad fiscal.³⁶⁴ Con el objetivo de asegurar el ingreso fluido de divisas obtenidas por el sector agroexportador y para aumentar la producción de agrocombustibles, el gobierno continuó apoyando a la agricultura a gran escala.³⁶⁵ Uno de los grandes problemas que resultaron de esta relación con las elites rurales, fue que el apoyo estatal a este sector, entre 2003 y 2007, fue siete veces mayor que el otorgado a las familias

³⁶¹ Al igual que con los datos del gobierno de Sarney, Collor y Franco, existen algunas inconsistencias en los resultados de la reforma agraria por expropiación. L. Servolo de Medeiros, establece que se benefició a 579,733 familias. (L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 89). Otros datos más conservadores establecen que por el proceso de expropiación se asentaron a 389,959 familias rurales. (Miguel Carter, *op. cit.*, p. 193). A pesar de las inconsistencias, los resultados fueron relativamente exitosos.

³⁶² M. Carter, *op. cit.*, p. 196.

³⁶³ *Ibid.*, p. 197,

³⁶⁴ M. Carter, *op. cit.*, p. 197.

³⁶⁵ *Ibid.*

rurales, quienes representan el 87% de la fuerza de trabajo rural y la que produce la mayor cantidad de alimentos que consume la población brasileña.³⁶⁶

En términos de los resultados de la reforma agraria, desde la estrategia del mercado con el programa Crédito de Tierra iniciado en 2003 (para el primer periodo presidencial) estableció metas a fin de beneficiar a 130,000 familias. Los resultados estuvieron por debajo de los objetivos, pues sólo se alcanzó beneficiar a 35,564 familias.³⁶⁷ En cuanto al proceso de expropiación, sólo existen datos de la primera administración de Lula Da Silva y fue en beneficio de 220,606 familias. A pesar del éxito relativo de Lula, una de las grandes críticas al proceso de reforma agraria en ese periodo fue que 73% de la distribución de tierras se llevó a cabo en la frontera de las Amazonas, es decir en zonas remotas. A diferencia de Cardoso, quien únicamente recurrió a 41% de este tipo de tierras para los asentamientos logrados durante sus dos gobiernos.³⁶⁸

Durante los gobiernos de Cardoso y Da Silva, la intervención del Estado para expropiar y luego establecer asentamientos, fue la más efectiva. Sin embargo, con las propuestas de reforma agraria guiadas por mecanismos de mercado se obtuvieron resultados limitados e incluso negativos por los problemas que conlleva este tipo de proceso. Teniendo en cuenta el proceso de expropiación como la opción más efectiva de acceder a la tierra, entre los principales problemas se encuentran el gran poder que tienen los latifundistas de los negocios de la agroexportación, que han tomado como bandera la protección de la propiedad privada y han conseguido legitimarse como portadores del “progreso” y “desarrollo” del país con base en sus actividades agroexportadoras.³⁶⁹ Además, los grandes propietarios tienen todos los instrumentos legales a su favor para

³⁶⁶ Miguel Carter y Horacio Martins Carvalho, “A luta na terra: Fonte de inovação, fortalecimento e desafio constante ao MST,” São Paulo, Universidad Estadual Paulista, 2010, en M. Carter, *op. cit.*, p. 197.

³⁶⁷ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 95.

³⁶⁸ M. Carter, *op. cit.*, p. 197.

³⁶⁹ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 98.

pedir la revisión del precio de la compensación que recibirán en caso de expropiación que, en la mayoría de los casos, resultan a su favor. Asimismo, las leyes los benefician con ajustes de 12% por año en los intereses que reciben por sus tierras expropiadas e incluso beneficia a aquellos que mantenían tierras improductivas.³⁷⁰

Otro de los graves problemas es la escasa posibilidad de expropiación en las zonas más afectadas por el negocio de la agroexportación. En el sur y sureste de Brasil, las posibilidades de acceder a buenas tierras para cultivos por mecanismos de mercado son muy difíciles, por los elevados precios de las tierras. Además, a medida que pasan los años, los que pudieron acceder a tierras bajo los programas guiados por el mercado, presentan dificultades para el pago de sus deudas. Más que una alternativa a la expropiación, los programas basados en el mercado no son los apropiados para el problema estructural de la concentración y el difícil acceso a la tierra.

Así, la única opción para los campesinos es la organización y la presión para que se haga efectiva la reforma agraria y el Estado intervenga para el reconocimiento de sus derechos, lo cual se percibe con mayor claridad cuando los campesinos organizados buscan aliados en el Estado para que intervengan a su favor. Esto es más patente desde la perspectiva de las relaciones entre actores estatales y sociales, quienes en el proceso de reforma agraria buscan alcanzar sus objetivos en una constante lucha entre los movimientos sociales, que han presionado al Estado por un cambio profundo de la estructura agraria y los empresarios, principalmente del agronegocio, que también buscan aliados estatales para mantener el modelo que los ha enriquecido.

³⁷⁰ L. Servolo de Medeiros, *op. cit.*, p. 99.

1.3. RELACIÓN ENTRE ESTADO Y GRUPOS SOCIALES EN LA REFORMA AGRARIA BRASILEÑA

El gran problema al que se enfrenta el Estado brasileño se encuentra en la concentración de tierra en los poderosos y prósperos empresarios de la agroexportación, por un lado, y la gran cantidad de campesinos que han sido excluidos de este proceso económico y que presionan por un espacio en el sector rural dominado por intereses latifundistas. El desarrollo agropecuario del país con un fuerte pero reducido sector de grandes propietarios y con campesinos excluidos de este proceso económico ha generado fuertes fricciones entre los diferentes actores estatales y sociales.

Las relaciones que dominan el extenso y diverso sector rural brasileño son entre fuertes movimientos campesinos y una importante estrategia de organización de los latifundistas que presiona al gobierno para que defienda la propiedad privada. Por el lado de los campesinos, las organizaciones más importantes son el Movimiento de los Sin Tierra (MST), que agrupa a los campesinos que no tienen acceso a una parcela y que luchan por su derecho a obtenerla. También se encuentra la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG), que está integrada por empleados rurales y familias agrícolas. En el sector campesino organizado predomina el MST por sus estrategias de acción. El MST busca por medios legales hacer efectiva la reforma agraria y tiene un discurso que los legitima porque buscan el apoyo de las clases medias al expresar que con sus luchas buscan descongestionar las ciudades, dando a los campesinos sus tierras para trabajar.³⁷¹

El poder de acción del MST se ve en constante conflicto con los intereses latifundistas que también tienen una organización muy poderosa, la Unión Democrática Rural (UDR), que surgió en 1985 bajo la demanda de proteger la propiedad privada. El

³⁷¹ J. Hammond, *op. cit.*, p. 471.

conflicto se centra entre el MST y la UDR. Así, el Estado debe intervenir en la relación que tienen estos actores, cediendo a las presiones de los dos, lo cual debilita su capacidad de acción.

Además, se tiene un Congreso fuertemente ligado a las elites rurales que promueven el desarrollo de la agricultura moderna. Esta alianza fue muy poderosa durante el gobierno de Cardoso, pues uno de los obstáculos en la negociación entre el grupo liderado por Cardoso y los aliados conservadores fue la difícil negociación, lo cual hizo más complicada la realización de su proyecto de reforma agraria.

Finalmente, el gobierno de Lula siguió las líneas del gobierno de Cardoso buscando el desarrollo agropecuario desde el agronegocio, lo cual limitó las alternativas a una reforma agraria que resolviera de fondo el problema de los campesinos sin tierras y las demandas del MST, ante el cercano fin de la frontera agraria. También cabe mencionar que los lazos entre el MST y el PT comenzaron a robustecerse a mediados de la década de 1980 con la formación de la Secretaría Agraria Nacional propuesta por el PT y con el núcleo agrario de la Cámara de Diputados, los cuales ofrecieron mayores espacios de diálogo y para la formulación de políticas conjuntas con líderes de sindicatos rurales y otros representantes de organizaciones civiles progresistas. Así, la relación entre estos actores se ha basado en el poder de acción de PT de apoyar al MST en momentos clave. Por ejemplo, la alianza fue mayor cuando ambos sectores se oponían a las autoridades gubernamentales y a sus propuestas de políticas neoliberales. A pesar de esta alianza, los lazos comenzaron a debilitarse cuando el gobierno de Lula Da Silva decidió continuar las políticas rurales de Cardoso.³⁷² Sin embargo, como el MST reconoce el poder del PT y la vía que éste representa para que las demandas de los campesinos sean consideradas por el gobierno, “en 2006, el movimiento hizo campaña a favor de la reelección de Lula con la

³⁷² M. Carter, *op. cit.*, p. 205.

finalidad de derrotar a sus oponentes más conservadores.”³⁷³ En general, el MST busca apoyar a candidatos progresistas, quienes, en mayor medida, están aliados al PT.³⁷⁴

Para resumir el caso brasileño, se consideran los dos programas de reforma agraria, el orientado al mercado y el de expropiación. Desde los resultados del programa alternativo con base en los mecanismos del mercado, se observa que ésta no es la alternativa más apropiada para el caso brasileño, pues los principales problemas que acarrearón esta estrategia fueron la falta de información de los campesinos sobre las condiciones de pago, además continúa la debilidad de los pequeños productores por la reducida asistencia, lo que pone en riesgo a sus cultivos y a su capacidad para pagar los créditos para la compra de sus tierras. Como alternativa, el programa orientado al mercado fue un fracaso comparado a los resultados obtenidos desde el mecanismo de expropiación, pues la única respuesta efectiva fue ésta. En los once años de gobierno de Cardoso y Lula (1995-2006), para los cuales existen datos, se beneficiaron 675,960 familias por medio de las concesiones del Estado desde la expropiación, que sólo se da por la movilización y presión desde abajo, que busca legitimarse al establecer un tipo de acción basado en la legalidad y, a la vez, busca aliados en el Estado, como el PT, para reforzar su acción. Así, desde el proceso de expropiación, el caso brasileño es uno de éxito relativamente bajo, pues aún no se ha logrado imponer una política de reforma agraria de fondo, que reduzca el poder de los agroexportadores y de la elite estatal conservadora, además de lograr la transformación de la tenencia de la tierra.

³⁷³ M. Carter, *op. cit.*, p. 205.

³⁷⁴ *Ibid.*

2. LA REFORMA AGRARIA EN FILIPINAS

2.1. ESTRUCTURA AGRARIA, PROBLEMAS DEL CAMPESINADO FILIPINO E INICIOS DEL CARP

Filipinas tiene una larga historia de concentración de la tierra, la cual encuentra sus orígenes en la época colonial. Al igual que en América Latina, la colonización española había introducido en este archipiélago las haciendas y el sistema de encomienda que generaron la distribución desigual de tierras y el consecuente problema de los campesinos sin tierra. Bajo este esquema, a comienzos del siglo XX, los colonizadores norteamericanos decidieron establecer por primera vez algunas medidas de reforma agraria, específicamente, en la década de 1930 para encontrar soluciones al problema agrario.³⁷⁵ Sin embargo, los mayores esfuerzos de reforma agraria desde el gobierno comenzaron a fortalecerse en la década de 1980 y, en mayor medida, en los noventa, los cuales han permitido ciertos resultados positivos en la población rural de Filipinas. Antes de conocer los esfuerzos por solucionar los problemas del sector agrario filipino, es importante comprender su estructura agraria y los principales obstáculos en el desarrollo rural.

La agricultura filipina se caracteriza por su diversidad en cuanto a los productos y al sistema de producción, pues comprende un sector tradicional y otro más moderno. Por un lado, la producción tradicional, dominada por la elite rural tradicional que tiene sus orígenes en la época colonial, se basa en la producción de arroz, maíz, coco y azúcar. Este sector agrario “se caracteriza por un tipo de producción y de relaciones obsoleto, pero continúa dominando el sector agrario en términos de ingreso nacional y superficie cultivada.”³⁷⁶ Por otro lado, la producción no tradicional, que se ha expandido en los últimos años, está representada por el empresariado urbano y las corporaciones

³⁷⁵ Celia M. Reyes, “Impact of Agrarian Reform on Poverty,” *Philippines Institute for Development Studies. Discussion Paper Series*, N° 2002-02, 2002, p. 6.

³⁷⁶ S. Borras, *State-Society Relations in Philippines Land Reform*, p. 549.

multinacionales. Este sector se especializa en la producción a menor escala y en cosechas de mayor valor como el plátano, piña y productos de acuicultura. Una mayor expansión de estas actividades, así como el uso de tecnología y equipos modernos han sido las características de este sector en los últimos años.³⁷⁷ Esta dicotomía productiva, sin embargo, no se presenta tan marcada en la realidad, porque la mayoría de las unidades agrícolas combinan características de los dos sectores.

Con el paso de los años, Filipinas se ha visto afectada por la falta de competitividad del sector agrícola y por los bajos precios de los productos de importación, lo cual, a mediados de los noventa, la posicionó como país importador neto de productos agrícolas.³⁷⁸ Esto se debe, en gran medida, al proceso de capitalización del sector rural dentro de un esquema de alta concentración de tierra, así como a la poca capacidad del sector agrario filipino de enfrentar las exigencias del entorno globalizado.³⁷⁹ En la década de 1990, la administración de Ramos (1992-1998) “implementó activamente reformas neoliberales, en una estrategia que pretendió... en particular, aumentar la actuación del sector industrial.”³⁸⁰ Estas reformas siguieron en los siguientes gobiernos y el apoyo al sector rural fue dirigido hacia los cultivos de mayor valor. En cambio, los cultivos de poco valor y de volumen alto progresivamente dejaron de recibir apoyo estatal.³⁸¹

Además de los rasgos económicos que presenta el sistema rural de las Filipinas, las relaciones de poder en el campo están dominadas por caciques y por una compleja red de patronazgo, que estructura las relaciones con base en beneficios socioeconómicos a los

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ Un dato importante es que las importaciones de productos agrícolas casi se duplicaron en la década de 1990. Entre 1991 y 1994, las importaciones fueron de 5.7 mil millones de dólares y en el periodo 1995-1998 fueron de 10.5 mil millones de dólares. Para esos periodos, hubo un déficit comercial de 3.35 mil millones de dólares. (S. Feranil, *op. cit.*, p. 281).

³⁷⁹ Saturnino M. Borrás, *State-Society Relations in Philippines Land Reform*, p. 549.

³⁸⁰ Salvador H. Feranil, “Estirando los 'límites' de la reforma redistributiva: lecciones y evidencias de las Filipinas bajo el neoliberalismo,” en Sam Moyo y Paris Yeros (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, p. 280.

³⁸¹ S. Feranil, *op. cit.*, p. 280.

campesinos más empobrecidos y bajo la amenaza o el uso efectivo de la violencia.³⁸² Aunado a lo anterior, uno de los grandes problemas que generó la mayor expansión del sector no tradicional fue el aumento de la influencia que ejerce esta elite en la política local, que desafía el poder de la elite tradicional.³⁸³

Con la llegada de Corazón Aquino al poder, en 1986, inició el proceso de transición a la democracia en el país, pero se mantuvieron las relaciones de patronazgo en el campo. Cabe resaltar que la transición lentamente permitió una mayor movilización desde abajo. Uno de los eventos que pusieron el tema de la reforma agraria en el centro del debate público fue la respuesta violenta del gobierno y el asesinato de trece campesinos que se manifestaban cerca del Palacio Presidencial. Como consecuencia de este altercado, el gobierno de Aquino se encontró bajo la presión de dar respuestas inmediatas al problema del campesinado.³⁸⁴ Así, en 1988, este gobierno decidió crear una nueva legislación para la política de reforma agraria conocida como Programa Amplio de Reforma Agraria (CARP), que sería el “producto de la interacción entre secciones organizadas del campesinado, defensores de la reforma agraria, organizaciones gubernamentales y elites estatales.”³⁸⁵ No obstante los esfuerzos por producir una reforma radical, los resultados de lo que llegó a conformar este programa fueron menos sustanciales que las propuestas inicialmente establecidas. Esto se debió a la fuerza de la coalición de legisladores que debía aprobar un programa de cambio profundo, es decir una política de redistribución que tenía por finalidad beneficiar a los millones de pobres rurales sin tierra de las Filipinas.³⁸⁶ A pesar de los obstáculos impuestos por el Congreso, la propuesta de reforma agraria fue significativa.

³⁸² Benedict Anderson, “Cacique Democracy in the Philippines: Origins and Dreams,” *New Left Review*, 169 (1988), pp. 3-29, cit. por S. Borras, *State-Society Relations in Philippines Land Reform*, pp. 549-550.

³⁸³ S. Borras, *State-Society Relations in Philippines Land Reform*, p. 550.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 551.

³⁸⁵ S. Feranil, *op. cit.*, p. 277.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 278.

Así, inició un periodo de importantes cambios en el sector rural, que se analiza con más detalle en el siguiente apartado.

2.2. REFORMA AGRARIA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS. CARP, SUS PRINCIPALES ACTORES, LOGROS Y LÍMITES.

La mayoría de los intentos de reforma agraria a partir de la década de 1930 hasta el gobierno de transición en 1986, fueron limitados o fallidos por diferentes factores políticos y sociales. Entre los principales obstáculos de estos intentos se encontraban el dominio de terratenientes en el Congreso y el poder que ejercían sobre los recursos que debían ser destinados a la política de reforma agraria. Asimismo, los legisladores ponían otras trabas relacionadas a los límites de las tierras a las que podían acceder los beneficiarios e insertaban más requisitos al proceso de distribución de tierra, haciendo inefectivos todos los intentos legales de reforma agraria.³⁸⁷ Además, el poco conocimiento de los campesinos sobre las disposiciones legales reducía la posibilidad para que estos pudieran acceder a los procesos de adquisición de tierras. Finalmente, en cuanto a los intentos de colonización y asentamiento, sobre todo en la década de 1950, los resultados fueron escasos por los problemas de infraestructura y débil desarrollo rural; en consecuencia, los filipinos prefirieron permanecer en los sitios y poblaciones.³⁸⁸

El proceso de reforma agraria en las Filipinas comenzó a encontrar mayores espacios con ciclos de insurrecciones campesinas y movilizaciones a fines de la década de 1960 con la revolución de campesinos liderada por el Partido Comunista de Filipinas (CPP) y el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA). Sin embargo, la respuesta de la elite agraria fue, como lo ha sido tradicionalmente, una combinación de represión y reforma agraria

³⁸⁷ C. M. Reyes, *op. cit.*, p. 6.

³⁸⁸ Lourdes Saulo-Adriano, "A General Assessment of the Comprehensive Agrarian Reform Program," *Philippines Institute for Development Studies. Discussion Paper Series*, N° 91-13, 1991, cit. por . M. Reyes, *op. cit.*, p. 6.

limitada.³⁸⁹ Con el aumento de las movilizaciones campesinas a lo largo de la década de 1980, en especial durante los primeros años de transición (entre 1986 y 1988) con apoyo del movimiento Democrático Nacional (ND), se lograron las condiciones necesarias para poner el tema de la reforma agraria en el debate nacional. La reforma agraria comenzaba a ser vista como “un instrumento que desencadenaría aptitudes productivas en el campo”³⁹⁰ y, a la vez, como una medida que podría fortalecer la legitimidad del gobierno de Aquino entre los campesinos sin tierra.³⁹¹ En este panorama, fue aumentando el espacio ocupado por los movimientos campesinos en la política filipina y se hizo más efectivo su poder de acción.

Uno de los actores sociales importantes, fueron los Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMO, Movimiento Campesino Filipino), quienes buscaban “una reforma agraria progresista que acabara con la dominación de los terratenientes.”³⁹² Con la intensificación de las movilizaciones, el KMP fue el movimiento campesino más importante en ese momento. En 1986 sometió a consideración una propuesta de reforma agraria integral antes de que el gobierno pudiera redactar su propio plan. Asimismo, en 1987, luego del asesinato de los trece campesinos en las protestas cerca del Palacio Presidencial, se agilizaron los procesos legislativos de la reforma agraria, pero con claros indicios de que no se desafiaría categóricamente a la oligarquía terrateniente.³⁹³

Finalmente, antes de la promulgación del CARP, hubo otros intentos de diferentes movimientos campesinos, que formaron el Congreso para una Reforma Agraria Popular (CPAR) a fin de crear una alternativa de reforma agraria diferente a la que discutida en el

³⁸⁹ Saturnino M. Borras, *The Bikingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Relations in the Philippines*, Quezon City, Institute for Popular Democracy, 1998, cit. por S. Feranil, *op. cit.*, p. 277.

³⁹⁰ Hayami, *et. al.*, cit por S. Feranil, *op. cit.*, p. 282.

³⁹¹ S. Feranil, *op. cit.*, p. 282.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ S. Feranil, *op. cit.*, p. 282.

Congreso y a la del KMP. El Congreso (CPAR) estuvo representado por trece organizaciones rurales nacionales de diferentes convicciones políticas, aunque encabezado por los socialdemócratas, a los que se aliaron las organizaciones del Movimiento Democrático Nacional (ND). Quienes formaban parte de la coalición socialdemócrata, adoptaron la postura de una reforma agraria compensatoria. En contraste, el KMP, la organización más grande en ese momento (con alrededor de 800,000 miembros) mantenía su posición radical y defendía un tipo de reforma agraria “genuina” que involucrara la “libre distribución de tierras” entre los pobres rurales.³⁹⁴ El resultado en el Congreso fue el CARP, propuesta basada en el mercado para la compra y distribución de tierras, que resultó muy alejada del modelo ideal de reforma agraria y fue rechazada por la mayoría de las organizaciones campesinas.

Otro de los factores importantes a ser considerados en el periodo de transición fue el aumento de las ocupaciones por el KMP.³⁹⁵ Las ocupaciones de tierras alcanzaron aproximadamente 75,000 hectáreas y se beneficiaron 50,000 grupos familiares sin tierra, cifra que sobrepasó a los intentos anteriores de otra organización, la Federación Nacional de Trabajadores de Azúcar, que había adoptado la estrategia de ocupación para controlar tierras excedentes y abandonadas durante la crisis de la industria del azúcar a mediados de los ochenta. Sin embargo, el gobierno de Aquino actuó de inmediato para acabar las ocupaciones con un procedimiento conocido como política de Guerra Total en contra del Partido Comunista de Filipinas y el Nuevo Ejército del Pueblo, que continuaron con su lucha armada. Todo lo anterior incitó el abandono de las áreas ocupadas por los campesinos sin tierra del KMP. El análisis de Borrás señala que las ocupaciones como programa alternativo fuera del Estado fueron un fracaso, principalmente porque, entre

³⁹⁴ S. Feranil, *op. cit.*, p. 283.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 282.

otros factores, no lograron legitimarse como acciones de un grupo que exigía su derecho a la tierra y por la fuerte militarización de las áreas afectadas.³⁹⁶ En síntesis, la política de Guerra Total fue muy influyente en el debilitamiento de los movimientos campesinos, lo que reforzó la alianza entre los terratenientes y el gobierno de Aquino.³⁹⁷

En este entorno comenzó el programa CARP con el objetivo de alcanzar 10.3 millones de hectáreas de tierras agrícolas (que en 1996 bajó a 8.064 millones de hectáreas luego de ciertos ajustes en los datos) de un total de 11.28 millones de hectáreas de tierras públicas y privadas. Su meta fue beneficiar en 10 años a 4 millones de campesinos, es decir 80% de la población rural.³⁹⁸ En promedio a nivel nacional, los campesinos poseían a penas dos hectáreas antes de la implementación del CARP, por eso se estableció como límite otorgar tres hectáreas por lote. La tarea fue encargada a dos agencias, el Departamento de Reforma Agraria (DAR) distribuiría las tierras privadas y algunos lotes de propiedad gubernamental; y el Departamento del Ambiente y Recursos Naturales (DERNR) distribuiría las tierras fiscales.³⁹⁹

Algunos de los mecanismos de implementación de la reforma agraria incluían: “compensación justa” a los terratenientes bajo un esquema en efectivo o bonos, además los beneficiarios debían pagar por las tierras adquiridas en términos de su capacidad de pago y el Estado subsidiaría el resto. Para adquirir tierras privadas, el programa contemplaba varias estrategias. Una de ellas fue la Operación de Transferencia de Tierras (OLT), iniciada por el gobierno de Marcos (1965-1986) para tierras dedicadas al arroz y al maíz. Otra fue la Oferta Voluntaria para Vender (VOS), que incrementaba la compensación en 5% a los terratenientes dispuestos a vender sus tierras. También, se utilizó un mecanismo a

³⁹⁶ Saturnino M. Borras, *The Bikingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Relations in the Philippines*, Quezon City, Institute for Popular Democracy, 1998, cit. por S. Feranil, *op. cit.*, p. 284.

³⁹⁷ S. Feranil, *op. cit.*, p. 285.

³⁹⁸ S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, p. 551.

³⁹⁹ *Ibid.*

fin de asegurar la cooperación de los terratenientes bajo la Transferencia Voluntaria de Tierra (VLT), que se basaba en la transferencia directa de tierra a los campesinos, bajo los términos acordados entre las dos partes. Finalmente, la última opción (modo previo de adquisición) fue la expropiación o Adquisición Forzosa (CA). Las estrategias VOS y VLT promovían la cooperación, pero operaban bajo la amenaza de expropiación y la OLT funcionaba básicamente como adquisición forzosa o por expropiación.⁴⁰⁰

En términos de los resultados del CARP, los objetivos alcanzados en 1999 (fecha propuesta inicialmente como meta) habían sido de 4.84 millones de hectáreas repartidas, cerca del 60% de su objetivo. Alrededor de 2.1 millones de fincas campesinas pobres, aproximadamente 42% del total de la población del sector rural, se vieron beneficiadas por el programa. Las estrategias de adquisición de tierras tuvieron diferentes respuestas, la VOS representó un cuarto de las adquisiciones y, por lo general, resultaban del compromiso a último momento entre el gobierno y los terratenientes. Ante la imposibilidad de los terratenientes de evadir la reforma, buscaban negociar con el gobierno por las mejores compensaciones que ofrecía la Oferta Voluntaria para Vender.⁴⁰¹ La opción menos efectiva fue la VLT por ser más contenciosa y porque muchos terratenientes simulaban la distribución, aunque esto ha sido muy difícil de demostrar con datos.⁴⁰² Estos resultados limitados, pero significativos se debieron principalmente al nuevo entorno político que presentaba las posibilidades de concretar una relación positiva entre actores gubernamentales reformistas y movimientos campesinos, que se complementaron para la obtención de mejores resultados de la reforma agraria, lo cual se analiza a continuación.

⁴⁰⁰ S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, pp. 551-552.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 554.

⁴⁰² S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, pp. 554-555.

2.3. RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES Y REFORMISTAS GUBERNAMENTALES CON BUENOS RESULTADOS EN LA REFORMA AGRARIA. (1992-2000)

A diferencia del periodo de Aquino, el gobierno de Ramos (1992-1998) más que duplicó los logros en la implementación del CARP. Durante el periodo de Aquino, la distribución de tierras sólo alcanzó un cuarto del objetivo del DAR, es decir la principal estrategia basada en las propiedades privadas. Con respecto a los objetivos sobre tierras privadas, se logró 42.3% sobre lotes de tierras de arroz y maíz, 3% por Adquisición Forzosa o expropiación, 17% por VLT y VOS. Finalmente, se logró más del 50% del total de distribuciones de tierras fiscales de la meta establecida en este periodo (es decir, los logros fueron, en mayor medida, con base en tierras fiscales). En cambio en la administración de Ramos, se logró el 90.7% de adquisición de tierras privadas (de este total, 7.5% fueron tierras de maíz y arroz, 14.2% por Adquisición Forzosa y, más importante aún, 69% por los procedimientos más contenciosos VOS y VLT). Además, se mantuvo el 50% en la distribución sobre tierras públicas.⁴⁰³ A pesar de mantener la tendencia a adquirir tierras por estrategias menos conflictivas (en especial, tierras públicas), durante este periodo se logró una importante distribución de tierras privadas y un mejor desarrollo de la política de reforma agraria. Se vieron ciertos logros por diferentes factores que dispusieron una dinámica entre los distintos actores más proclive a que el Estado respondiera con mayores concesiones a los campesinos.

Algunas de las características más importantes del gobierno de Ramos fueron los lugares que ocuparon las fuerzas políticas en los distintos Poderes del Estado, pues el Congreso seguía dominado por elites agrarias que estaban en contra de la reforma, incluso con la colaboración del Poder Judicial. El Ejecutivo, en cambio, se mostraba con mayor

⁴⁰³ S. M. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, pp. 556-557.

apertura al diálogo con los movimientos campesinos por la presencia de burócratas reformistas. Cabe destacar que en la dinámica política filipina, muchas veces los congresistas, bajo presión partidaria o debido a escisiones en la elite, tuvieron que pasar algunas leyes de reforma agraria, como la ley de 1998 que permitió la extensión de implementación del CARP y aprobó fondos adicionales para dicho programa.⁴⁰⁴ Además, el gobierno de Ramos fue el “menos dependiente de la elite rural”⁴⁰⁵ debido a la composición más plural de su gobierno, lo cual permitió un cambio importante en la burocracia dedicada al sector rural. Asimismo, otro de los factores políticos relevantes fue el bajo porcentaje con el que Ramos llegó al poder, pues sólo recibió 23% de los votos en las elecciones presidenciales de 1992, que lo forzó a ampliar su base política mediante reformas populares como la reforma agraria y a la elección de actores externos a puestos importantes para la agencia gubernamental encargada de esa política redistributiva.⁴⁰⁶ Todo el panorama político creó las vías de acceso necesarias para que el campesinado pudiera obtener, por medios pacíficos, concesiones del Estado.

Con la administración de Ramos, se pudo estabilizar la política y la economía del país. Además, se designó al líder Ernesto Garilao, líder de una organización no gubernamental, como secretario y a otros activistas de las ONG's para puestos claves de la Secretaría del Departamento de Reforma Agraria, lo que redujo la fuerte presencia de las fuerzas tradicionales y conservadoras que permanecían en este departamento. Garilao introdujo importantes entrenamientos a los empleados de esta oficina, lo que permitió mejorar la imagen de esta secretaría para recibir donaciones de la comunidad internacional en el proceso de CARP.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 559.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ S. Borrás, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, p. 559.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 557.

Además de todos los cambios antes mencionados, el cambio fundamental fue el reconocimiento de Garilao de trabajar de manera cercana con organizaciones campesinas autónomas y ONG's, lo que marcó una ruptura en la dinámica entre sociedad y Estado al alejarse de las negociaciones con grupos de campesinos cooptados por el Estado. Esa nueva forma de relacionarse con grupos de la sociedad se debió al colapso del Movimiento Democrático Nacional en 1992 y quienes fueran sus aliados decidieron abrirse de su postura opositora al programa CARP y decidieron comprometerse con el gobierno, desde una postura de mayor negociación, pero manteniendo una posición crítica en la relación con el Estado.⁴⁰⁸

Esto representó un nuevo panorama en el que los movimientos campesinos presionaban “desde abajo” y los reformistas “desde arriba” lo que complementó las presiones de estos grupos para que las correlaciones de fuerzas estuvieran a favor de la reforma agraria.⁴⁰⁹ Con esta dinámica pro-reforma, se logró salvar los obstáculos impuestos por los actores anti-reforma y, así, conseguir una verdadera distribución de tierras en momentos y lugares específicos.⁴¹⁰

Resulta pertinente explicar que en años posteriores no pudo mantenerse este tipo de alianzas y los resultados volvieron a ser menos significativos. Esto se debió en gran medida al aumento de conflicto en el siguiente gobierno, el de Estrada (1998-2001). Este gobierno estuvo caracterizado por las dificultades financieras y por su debilidad debido a la falta de confianza de la ciudadanía, pues estuvo manchado por escándalos de corrupción. Uno de los factores más importantes fue el fortalecimiento en el Congreso de grupos que estaban en contra del CARP, que recortaron el presupuesto para tierras y la presidencia no

⁴⁰⁸ S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, p. 557.

⁴⁰⁹ Este tipo de alianzas se denominó estrategia *bibingka* de acuerdo con Saturnino M. Borras, quien se basó en el estudio de Jonathan Fox de 1992. En el estudio de Fox, se desarrolla la “estrategia emparedado” para impulsar las reformas distributivas en México a comienzos de la década de 1980. (S. Feranil, *op. cit.*, p. 287).

⁴¹⁰ S. Borras, “Antipoverty or Antipoor?,” p. 1558.

pudo resistir a las presiones de la elite que no estaba conforme con las expropiaciones. Además, se vieron otros problemas a nivel burocrático del DAR y en las relaciones con las organizaciones civiles que, además de los problemas internos del DAR, se fueron agudizando con la posterior llegada al poder de Gloria Arroyo, quien había promovido importantes reformas neoliberales en la agricultura y contaba con el apoyo de grandes terratenientes.⁴¹¹

A pesar de los problemas posteriores al gobierno de Estrada, se puede decir que hubo un avance en la distribución de tierras mediante una reforma agraria en la que distintas fuerzas del Estado y de la sociedad se relacionaron de manera positiva para promover el cumplimiento de esta política redistributiva. También calificada como reforma parcial, la experiencia filipina de la década de 1990 muestra que actores externos, en este caso, las organizaciones no gubernamentales, pueden crear accesos para que las acciones de los movimientos “desde abajo” se vean reforzadas por las acciones reformistas “desde arriba.”

3. IMPLICACIONES DE LA RELACIÓN ENTRE ACTORES SOCIALES Y EL ESTADO EN LA REFORMA AGRARIA DE LOS TRES CASOS ESTUDIADOS

En los tres casos que se analizan en esta tesis, con mayor profundidad, el caso paraguayo y, de manera más somera, los casos de Brasil y las Filipinas, se refuerza la hipótesis sobre las alianzas objetivas entre organizaciones de campesinos y sectores reformistas de la elite gubernamental, cuyas acciones tienden a dar mejores resultados para la política de reforma agraria. En cambio, si no se dan este tipo de alianzas, los actores anti-reforma como los latifundistas y actores estatales más conservadores, sobre todo en el Congreso,

⁴¹¹ S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, p. 558.

obstaculizan cualquier intento por alcanzar los objetivos de la reforma agraria, basados en la distribución de tierras a campesinos que no pueden acceder a ellas.

De los tres casos interesa resaltar que los casos de Brasil y Filipinas encontraron vías de acceso al Estado para obtener concesiones; sin embargo, el caso filipino tuvo mayor éxito que el brasileño. Por un lado, en Filipinas, los éxitos se observan en términos del número de beneficiarios, pues en diciembre de 2006 se registraron 4,152,132⁴¹² beneficiarios, tomando en cuenta que el objetivo inicial fue de 5,000,000, aunque el tiempo necesario para alcanzar estos objetivos se tuvo que prolongar diez años más. Por otro lado, el caso brasileño es uno de éxito relativo, pero con mucho menor impacto que el caso filipino, pues la propuesta del Estado de programas por mecanismos de mercado tuvo resultados muy limitados y la única forma efectiva fue la expropiación, que depende de la organización y constante presión de los campesinos. A diferencia de Filipinas, Brasil no propuso un programa de reforma agraria de fondo que pudiera alterar el problema agudo de la concentración de la tierra.⁴¹³

Gran parte de los esfuerzos de estos casos de éxito relativo se han debido al tipo de relación entre movimientos campesinos y actores estatales. El caso filipino es mucho más claro en esta relación, en especial durante el gobierno de Ramos, por la llegada de actores externos con proyectos reformistas y que estaban más abiertos al diálogo con los campesinos. Las transformaciones de las organizaciones campesinas autónomas, que se alejaron de su postura radical “anti-estatal” adoptaron una de mayor negociación con el Estado, con apoyo de reformistas provenientes de las organizaciones no gubernamentales

⁴¹² Philippine Institute for Development Studies, “Post-2008 CARP: Extension with Critical Reforms,” *Development Research News*, mayo-junio 2008, p. 2.

⁴¹³ De acuerdo con datos del gobierno, en el año 2003, 1.6% de los latifundistas controla el 47% de las tierras agrícolas, mientras que un tercio de los trabajadores rurales sólo controla 1.6% de ésta área. (M. Carter, *op. cit.*, p. 189).

que ocuparon puestos claves del gobierno dieron mayor posibilidad de acceso de los intereses campesinos al Estado durante el gobierno de Ramos.

En el caso brasileño, el MST continuó con su principal estrategia de movilización, las ocupaciones,⁴¹⁴ y encontró en el PT un aliado sólo para circunstancias específicas, pues fue muy difícil la relación entre estos desde el momento en que el gobierno de Lula decidió continuar con las políticas económicas y rurales de Cardoso y no ofreció una política de reforma agraria más radical. Al igual que en Filipinas, el MST intentó demostrar, tratando de aminorar los efectos de la fuerte campaña de desprestigio de la prensa comercial, que no es un grupo anti-sistema, sino que tiene toda la disposición de negociar con el Estado, pero continuará con las invasiones, dentro de lo que permite el proceso de expropiación, para que se le reconozcan sus derechos.

Así, estos casos presentan actores contrarreforma muy poderosos, sobre todo los intereses latifundistas que dominan en el Congreso, los cuales en ocasiones han tenido que ceder a la presión gubernamental y del campesinado organizado para que pasaran leyes a favor de la reforma agraria. Sin embargo, el poder de las elites y su alianza con los congresistas es uno de los mayores obstáculos para la permanencia de los logros. Durante el gobierno del sucesor de Ramos, la administración de Estrada se enfrentó a problemas financieros y una de las primeras respuestas ante la situación económica fue la de los miembros del Congreso anti-CARP, quienes inmediatamente recortaron el presupuesto de este programa.⁴¹⁵

A diferencia de los casos filipino y brasileño, en el caso de Paraguay, los actores que buscan una reforma radical o más profunda que la establecida por las leyes, como los

⁴¹⁴ A modo de comparación durante el primer gobierno de Cardoso, se registraron 1,987 ocupaciones de tierras, durante su segundo gobierno fueron 1,991 ocupaciones. Con la llegada de Lula Da Silva, éstas se incrementaron, pues de acuerdo a los datos disponibles de la primera administración Da Silva, se registraron 2,387 ocupaciones de tierra. (B. M. Fernandes, *op. cit.*, p. 79).

⁴¹⁵ S. Borras, *State- Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines*, p. 558.

grupos de campesinos sin tierra tienen muchos problemas para unificar sus fuerzas. El bajo nivel de coordinación hace que las concesiones del Estado se concentren en grupos que presionan localmente y estén más expuestos a la violencia que ejercen los grupos policiales y, en los últimos años, paramilitares que defienden los intereses de los latifundistas. Esto, sin embargo, se debe a que la única forma efectiva de acceder a un lote para la producción de la economía campesina es mediante las ocupaciones que buscan la intervención del Estado y el posterior reconocimiento de los derechos de los campesinos sobre esas tierras. La importancia de las relaciones entre actores vinculados a la reforma agraria, se ve opacada por un ambiente político en el que dominan los intereses conservadores, pues incluso con la alternancia siguen dominando los intereses latifundistas en el Congreso y actores conservadores en los principales puestos del gobierno, lo que no permite un cambio reformista importante para el sector rural.

En este caso de fracaso o resultados muy limitados, ante la imposibilidad de lograr alianzas objetivas, la fuerza de los actores más conservadores del Estado y la fuerte influencia política que ejercen los latifundistas limitan los esfuerzos de reforma. El desafío de este gobierno, es decir el de Lugo (y también para los casos de Filipinas y Brasil) es encontrar actores sociales aliados para que las reformas que se proponen desde el Ejecutivo ejerzan mayor presión sobre las elites que dominan la política de este país y así lograr mayores espacios a favor de la reforma agraria que permitan la verdadera implementación de ésta.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de esta tesis, se logra, de manera general, explicar que los actores estatales y sociales han influido en gran medida en la situación actual de la tenencia de la tierra en el Paraguay. La historia independiente paraguaya describe un proceso en el que el Estado pasó de ser omnipresente en todos los asuntos económicos a uno muy débil durante la transición a la democracia. En lo que se refiere al tema de la tierra, recurso principal de este país sudamericano, el mayor problema ha sido la concentración, pues Paraguay es uno de los países en Iberoamérica con excesiva concentración de la tierra y presenta una importante exclusión de los campesinos que siguen sin encontrar opciones para salir de la pobreza en un país con pocas opciones en otras áreas de la economía.

Desde la teoría de las relaciones entre actores estatales y sociales en la política de reforma agraria, se parte de la hipótesis que establece que el poder de acción del Estado logra mejores resultados a partir de la relación positiva (que, por lo general, no es explícita) entre fuerzas que están a favor de la reforma desde el Estado y desde los grupos sociales. Si no se logra este tipo de alianzas objetivas, la fuerza de los actores contrarreforma —quienes, generalmente, son más conservadores y buscan mantener sus intereses intactos— no permite la internalización de los intereses sociales dentro del Estado, no se logran concesiones para los campesinos y se obstaculiza la realización de la reforma agraria.

Para estudiar el caso de la reforma agraria en Paraguay, se hizo una revisión histórica debido a las implicaciones que tiene el pasado en la situación actual de la tenencia de la tierra y el problema de los campesinos sin tierra. Con esta revisión se logró comprender mejor la magnitud del problema de la tierra y de qué manera se fueron configurando las fuerzas sociales y estatales en torno al recurso más importante de Paraguay. El siglo XX se vio marcado por dos eventos principales, las secuelas de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870) y la dictadura de Stroessner (1954-1989). Durante ese tiempo, todo esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los campesinos paraguayos fue opacado por el poder de las elites gubernamentales y los intereses económicos predominantes. Una de las iniciativas más importantes fue el programa de colonización de Stroessner que expandió la frontera agrícola y, con las transformaciones que esta expansión conllevó, convirtió al sector rural paraguayo en uno de los principales generadores de riqueza en un entorno de mayor inclusión al mercado internacional. Así, se destacó el protagonismo de la soya en la economía a gran escala, pero al mismo tiempo que se afianzaba el proceso de modernización rural, se fue profundizando la concentración de la tierra, así como la crisis de la agricultura campesina con base en el cultivo del algodón para la exportación y con escasas alternativas de cultivo para salir de la crisis.

La transición a la democracia se presentó como la oportunidad de resolver los problemas heredados del pasado, sobre todo del régimen stronista, con respecto al reparto de la tierra. El dominio del Partido Colorado en la política, así como el de una elite estatal conservadora ligada a intereses de la oligarquía económica han influido en la orientación de las políticas públicas en la era de la apertura democrática. Asimismo, un débil diseño institucional estatal no ha logrado consolidar a un Estado con las capacidades necesarias para resolver los problemas sociales del país. La reforma agraria, además, no fue prioridad en un ambiente de alta inestabilidad política, sobre todo, en la década de 1990. Después de

largos e inestables diecinueve años de transición bajo el Partido Colorado llegó la alternancia en el 2008, pero con grandes obstáculos por el predominio de intereses conservadores. Los cambios en cuanto a la política de reforma agraria han sido mínimos. A pesar de la nueva propuesta de Reforma Agraria Integral del gobierno de Lugo, el escenario rural se encuentra dominado por intereses de los poderosos grupos empresariales del sector pecuario y de las oleaginosas. Los campesinos organizados, por su parte, han ganado mayores espacios en la política paraguaya; sin embargo, su falta de unidad para resistir a los actores más poderosos afecta en sus capacidades de negociación frente al Estado. Aún no se logra la cooperación entre grupos campesinos y el Estado para resolver a fondo el problema estructural, pues cualquier intento del Estado tiene pocas posibilidades de éxito, porque la puesta en práctica de la reforma agraria se da bajo un liderazgo gubernamental débil frente a un Congreso con poderes excesivos y altamente vinculado a los intereses de la oligarquía económica del país.

Siguiendo la teoría de las relaciones entre actores gubernamentales reformistas y grupos campesinos, la inserción de actores reformistas durante la transición a la democracia ha sido mínima y la posibilidad de internalización de los intereses de los grupos campesinos en el Estado es reducida por el predominio de intereses conservadores. Además, el clima institucional no ha sido propicio, a pesar de los esfuerzos por cambiar este aspecto, los intentos por moldear las acciones del Estado a fin de dar respuestas a las demandas sociales a través de las concesiones se han caracterizado por la poca autonomía y capacidad que presenta el Estado paraguayo. Esto se constata con la presencia de actores del Partido Liberal, principal aliado conservador del gobierno de Lugo, en puestos claves para la ejecución de la reforma agraria.

A partir de este estudio, se refuerza la hipótesis planteada y, por lo tanto, se llega a la conclusión que para una verdadera política de reforma agraria, los actores

gubernamentales encargados del proceso e implementación de esta política necesitan aliarse a las bases sociales para que la mayor presión de estos actores que están a favor de la reforma pueda resultar en concesiones por parte de los actores más poderosos y conservadores, es decir los legisladores y elites gubernamentales más influyentes, quienes tienen el peso más importante en el sistema político paraguayo. Si no aumenta la presión hacia los legisladores y principales actores gubernamentales, los terratenientes seguirán aprovechando los beneficios de su coalición con estos altos funcionarios estatales. Además, como la elite política y económica continúan cohesionadas, la oportunidad política para los movimientos campesinos sigue siendo limitada, lo cual hace que la única opción efectiva sea la organización de movimientos a nivel local y la presión para obtener respuestas limitadas. Esta falta de unidad, aunada a los escasos logros, hace que el movimiento campesino no represente a un actor social con la capacidad para lograr una reforma agraria más profunda.

Esta hipótesis se refuerza con el estudio de los casos de Brasil y Filipinas, pues en estos países la presión de los grupos campesinos se ve reforzada cuando intentan negociar con los actores gubernamentales debilitando las acciones de los legisladores y elites rurales. Asimismo, existe menor probabilidad de éxito cuando los grupos campesinos se atomizan y no encuentran aliados estatales que los apoyen en sus demandas como ha sido el caso paraguayo.

En términos esquemáticos (ver cuadro 8), la hipótesis propuesta se intenta comprobar con los tres casos que se vieron en esta investigación, de los cuales dos (Brasil y Filipinas) representan casos de éxito relativo y uno (Paraguay) es el caso de logros muy reducidos. Así, desde la comparación de casos similares y teniendo en cuenta el estudio de las relaciones entre los tres principales actores que son: el Estado, los grupos campesinos y

las organizaciones de los latifundistas, se observa la posición organizacional de los diferentes actores y los resultados de la reforma agraria para cada país estudiado.

Cuadro 8. Esquema comparativo de los casos de estudio. Organización de los principales actores y resultados en la política de reforma agraria.

PAÍSES	ORGANIZACIÓN			RESULTADOS
	de los latifundistas	del Estado	de los campesino	
Filipinas	Fuerte	Estado Pro-reforma	Fuerte	Éxito relativo
Brasil	Fuerte	Estado Receptivo	Fuerte	Éxito relativo menor
Paraguay	Fuerte	Estado Capturado	Débil	Escasos o limitados

En Brasil, el MST ha logrado fortalecer su presencia en el campo por medio de invasiones de tierras que son consideradas aptas para que se aplique la reforma agraria. Asimismo, ha intensificado su poder de acción en el ámbito nacional, exigiendo al Estado una profunda reforma agraria desde las vías de acceso disponibles, en especial por medio de su relación con el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y con el Partido de los Trabajadores (PT), aunque esta relación ha presentado algunos problemas con relación a las políticas económicas implementadas por Cardoso y Lula Da Silva. El MST ha tenido que enfrentarse a varios tipos de obstáculos, entre ellos a los medios masivos de comunicación, pues con frecuencia han mostrado la lucha del MST como amenaza a la estabilidad política y como un actor anti-Estado, que podría poner en peligro al Brasil. No obstante los obstáculos que se le han presentado, el MST continúa su lucha por la tierra por medios legales para lograr la expropiación y posterior asentamiento. También ha buscado el apoyo de las clases medias por medio de un discurso moderado con el que intenta legitimarse. El MST arguye que busca descongestionar las ciudades y, por último, no se presenta como un actor anti-sistema, sino que busca vías de negociación con el Estado para que sus demandas encuentren respuestas positivas.

Por su parte, Filipinas ha llevado a cabo un programa mejor delineado, con objetivos y mecanismo claros para su aplicación y los resultados han sido mejores en términos distributivos que el caso brasileño. En especial, durante la administración de Ramos (1992-2000), se lograron resultados moderadamente exitosos por el tipo de relación positiva que se logró entre fuerzas de la sociedad más dispuestas a negociar con el Estado y un nuevo sector burocrático en el área de reforma agraria con ideas reformistas, que lograron las condiciones necesarias para que las reformas propuestas por el Ejecutivo lograran importantes conquistas frente a un Congreso dominado por la elite rural. Así, Filipinas logró importantes avances en su proyecto de reforma agraria por procesos orientados por el mercado, que logró cierta redistribución de propiedades privadas a campesinos sin tierra.⁴¹⁶

Con esta investigación se logró ciertos avances, en un campo poco estudiado en Paraguay, es decir en las relaciones entre Estado y sociedad y su influencia en una de las políticas redistributivas más controvertidas en ese país. La reforma agraria no puede estudiarse sólo desde los actores campesinos o sólo desde las acciones estatales, ya que necesita ser estudiada desde el punto de vista de las relaciones Estado-grupos sociales para explicar sus avances o retrocesos. De esta manera, se pudo detectar con mayor precisión los problemas estructurales y los principales obstáculos en los esfuerzos por solucionar el problema de la concentración de la tierra relacionada a la pobreza campesina.

Como se pudo observar para el caso paraguayo, existen grandes vacíos en el análisis de los principales actores vinculados a la reforma agraria. A partir de esta investigación se desprende que el poder de los grandes empresarios es extremadamente

⁴¹⁶ En diciembre de 2006 se registraron 4,152,132 beneficiarios de los 5,000,000 que se establecieron como meta (aunque el tiempo establecido para lograr este objetivo tuvo que ampliarse). Los resultados fueron relativos en los casos de propiedades privadas, pues sólo se logró distribuir 48% de tierras agrícolas privadas estipuladas para el programa de reforma agraria, a diferencia de tierras públicas que se lograron distribuir más del 90% de las metas establecidas. (Philippine Institute for Development Studies, *op. cit.*, p. 2).

fuerte, pero a la vez complejo y difícil de entender dentro del sistema político paraguayo. Todo parece indicar que los terratenientes actúan de manera individual, recurriendo a favores específicos en un tipo de relación de compadrazgo con los principales actores estatales. Sin embargo, este tipo de hipótesis se ve opacada cuando, en contadas ocasiones, deciden actuar en grupo, como con el “tractorazo” del año 2002 para pedir la reducción del precio de la gasolina y ante este tipo de presión el Estado responde inmediatamente con concesiones. Es probable que estos actores tengan diferentes tipos de negociación y vínculo con el Estado, lo cual acrecienta su influencia en la política paraguaya. En ese sentido, es necesario ahondar en futuras investigaciones que se centren en el poder político más que en el económico, que permita descifrar de qué manera se ha integrado con el Estado.

Finalmente, uno de los vacíos en los análisis del Estado ha sido la ausencia de análisis profundos de las políticas públicas. La reforma agraria es un caso muy complejo y altamente conflictivo de política redistributiva, que necesita diversos tipos de análisis, no sólo sociológicos y económicos, que son los que destacan en la actualidad, sino un análisis más centrado en los esfuerzos del gobierno para conocer si realmente la propuesta gubernamental es la más apropiada para enfrentar los principales obstáculos para su implementación. Por lo tanto, también se esperaría que la reforma agraria tenga cierto peso en las discusiones sobre políticas públicas para reconocer cuáles han sido los principales problemas en su ejecución y para evaluar si todos los esfuerzos, tanto humanos como financieros, han tenido un impacto positivo en los principales beneficiarios, los campesinos sin tierra y los pequeños productores.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

PRENSA

- “Brasil acepta triplicar compensación por energía de Itaipú,” Diario Última Hora, 11 de mayo de 2011. (<http://www.abc.com.py/nota/brasil-acepta-triplicar-compensacion-por-energia-de-itaipu/>) (Revisado el 5 de junio de 2011).
- “Presidente del Congreso espera que dinero se invierta en rubros sociales”, Diario Última Hora, 11 de mayo de 2011. (<http://www.abc.com.py/nota/presidente-del-congreso-espera-que-dinero-se-invierta-en-rubros-sociales/>) (Revisado el 5 de junio de 2011).
- Armoa, Miguel y Arístides Ortiz, “La sagrada ‘propiedad privada’, Lino Oviedo y otras campañas emblemáticas de ABC,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 7 de febrero de 2009) (<http://ea.com.py/abc-propiedad-privada/>) (Revisado el 12 de junio de 2011).
- Armoa, Miguel, “Breve biografía no autorizada de Aldo Zucolillo,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 21 de mayo de 2011) (<http://ea.com.py/breve-biografia-no-autorizada-de-aldo-zucolillo/>) (Revisado el 12 de junio de 2011).
- Armoa, Miguel, “Los amigos de Zucolillo ‘sí’ pueden percibir dinero de las binacionales,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, 21 de mayo de 2011) (<http://ea.com.py/los-amigos-de-zucolillo-si-pueden-percibir-dinero-de-las-binacionales/>) (Revisado el 13 de junio de 2011).
- E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, “Según Centro de Investigación, habría más de 310 mil familias campesinas sin tierra”, 17 de marzo de 2011. (<http://ea.com.py/segun-centro-de-investigacion-habria-mas-de-310-mil-familias-campesinas-sin-tierra/>) (Revisado el 18 de mayo de 2011).
- Sección Economía, “La ARP asume compromiso para buscar desarrollo rural en el país,” *Diario ABC Color*, 11 de julio de 2010) (<http://www.abc.com.py/nota/149979-la-arp-asume-compromiso-para-buscar-desarrollo-rural-en-el-pais/>) (Revisado el 13 de junio de 2011).

Vicente Páez, “La vía presupuestaria al golpismo,” *E’a. Periódico de Interpretación y Análisis*, diciembre 2009.

LEYES, DOCUMENTOS DEL GOBIERNO

“Informe de Gestión Institucional 2009”, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Asunción, 2009.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1967.

Decreto N° 838, “Por el cual se crea la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), 12 de noviembre de 2008.

Equipo Económico Nacional-Gobierno de la República del Paraguay, “Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013,” 2008, pp. 27-28) (<http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=436>) (Revisado el 25 de mayo de 2011).

INDERT, “Beneficiados por el CEPRA en el año 2010,” (<http://www.indert.gov.py/index.php?a=cepra-beneficiados-2010>) (Revisado el 28 de mayo de 2011).

Ley 3964, Que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2010.

Ley N° 1863/2002. “Que establece el Estatuto Agrario,” 2002.

Ley N° 2419/04, “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, 2004.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Censo Agropecuario Nacional 2008*, Asunción, MAG, 2009.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía,” Informe Junio 2008.

Ministerio de Agricultura y Gandería, “Plan de Desarrollo Agrario y Rural. Periodo 2004-2008, agosto de 2003. (<http://www.natlaw.com/interam/pr/ag/sp/spprag00002.pdf>) (Revisado el 25 de mayo de 2011).

Ministerio de Hacienda, Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013(PEES), 2008.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. “Sindicatos. Indicadores Sociais 2001,” Rio de Janeiro, 2003) (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/sindicatol/sindicato2001.pdf>)

FUENTES SECUNDARIAS

- Abente Brun, Diego, *El Paraguay Actual. Primera Parte. 1998-2010*, Colección La Gran Historia del Paraguay, Asunción, El Lector, 2010.
- Abente, Diego y Fernando Masi (eds.), *Estado, economía y sociedad. Una mirada internacional a la democracia paraguaya*, Asunción, CADEP, 2005.
- Alegre Sasiain, Efraín y Aníbal Orué Pozzo, *La tierra en Paraguay. 1947-2007*, Asunción, Arandura, 2008.
- Área sociogremial CDE, “Se acentúa polarización en la tenencia de la tierra,” *Informativo Campesino*, 234 (2009).
- Aseretto, Rodolfo Manuel (comp.), *Ligas Agrarias. Reseña de los orígenes, persecución y extinción de las Ligas Agrarias: proceso judicial a los torturadores*, Asunción, CIPAE, 2001.
- Banco Mundial, *Paraguay. Impuesto inmobiliario: Herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, Volumen I: Informe principal, 2007.
(<http://siteresources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/VolumeIEspanolFinal.pdf>) (Revisado el 4 de junio de 2011).
- Bareiro, Line, “Alternancia política democrática ¡Por fin!”, *Derechos Humanos en Paraguay 2008*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2008.
- , “Difícil y apenas comienza. Análisis de coyuntura política,” *Derechos Humanos en Paraguay 2009*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2009.
- Bermeo, Nancy, *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Bernardo Mançano Fernandes, “O MST e as reformas agrárias do Brasil,” *OSAL*, 24 (2008).
- Borda, Dionisio (ed.), *Economía y empleo en el Paraguay*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2007.
- Borras Jr., Saturnino M., “State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines,” *Development and Change*, 32 (2001).
- Borras Jr., Saturnino M., Danilo Carranza y Jennifer C. Franco, “Anti-poverty or Anti-poor? The World Bank’s Market-Led Agrarian Reform Experiment in the Philippines,” *Third World Quarterly*, 28 (2007).

- Brítez Pérez, Digno E., *El desalojo en las ocupaciones de tierra, la violencia policial y el sistema latifundiarío vigente en el Paraguay*, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), 1996.
- Britez, Edwin y Javier Numan Caballero, *El Paraguay Actual. Segunda Parte. 1998-2010*, Colección La Gran Historia del Paraguay, Asunción, El Lector, 2010
- Brockett, Charles, "The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America," *Comparative Politics*, 23 (1991).
- Brunstein Alegre, José, "Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay," en Alberto Cimaradmore (comp.), *La economía de la pobreza*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- Campos, Daniel, "Lucha por la tierra y políticas públicas: un intento de periodización socio-histórica, 1811-1954," *Revista Paraguaya de Sociología*, 70 (1987).
- Carter, Miguel, "The Landless Rural Workers Movement and Democracy in Brazil," *Latin American Research*, Special Issue, 2010.
- CEPAL, FAO e IICA, *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, FAO e IICA, 2010.
- Ceuppens, Henry, *Paraguay: ¿un paraíso perdido?*, Asunción, Litocolor, 2003.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares 2009. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso*, Asunción, DGEEC, 2009.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Estadísticas recientes sobre pobreza*, Asunción, DGEEC, 2009.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Principales Indicadores de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares 2008*, Asunción, DGEEC, 2008.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Principales Indicadores de Empleo. Encuesta Permanente de Hogares 2008*, Asunción, DGEEC, 2008.
- Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, "Plan Agrario 2010-2011," 2010, (<http://www.mag.gov.py/dgp/PLAN%20AGRARIO%202010-2011%20-%20Material%20T%C3%A9cnico.pdf>) (Revisado el 29 de mayo de 2011).
- Dorner, Peter, *Technology and Globalization Modern-Era Constraints on Initiatives for Land Reform*, UNRISD Discussion Paper n° 100, June 1999.
- El-Ghonemy, M. Riad, *The Political Economy of Market-Based Land Reform*, London, Routledge, 1990.

- Espínola, Julio, “Ligas Agrarias Cristianas, un movimiento contrahegemónico en Paraguay”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad Nacional del Comahue, 14 (2008).
- FAOSTAT, (<http://faostat.fao.org/site/573/DesktopDefault.aspx?PageID=573#ancor>) (Revisado el 30 de mayo de 2011).
- Feranil, Salvador H., “Estirando los 'límites' de la reforma redistributiva: lecciones y evidencias de las Filipinas bajo el neoliberalismo,” en Sam Moyo y Paris Yeros (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- Fogel, Ramón y Quintín Riquelme (comp.), *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*, Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), 2005.
- Fogel, Ramón, “Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay,” en Hubert C. Grammont (comp.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- , *La cuestión agraria en el Paraguay. Apuntes para su estudio*, Asunción, Fundación Friedrich Naumann, 1989.
- , *Las luchas campesinas. Tierra y condiciones de producción*, Asunción, CERI-CIPAE, 2001.
- , *Los campesinos sin tierra en la frontera*, Serie Tierra N° 2, Asunción, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), 1990.
- , *Movimientos campesinos en el Paraguay*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), 1986.
- , *Sequía en los humedales*, Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios-Universidad Nacional de Pilar, 2009
- Fox, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, New York, Cornell University Press, 1993.
- Galasso, Norberto y Germán Ibañez, “La guerra de la Triple Infamia,” *Cuadernos para la otra historia*, Buenos Aires, Centro Cultural Enrique Santos Discépolo, 2005.
- Galeano, Luis A., “¿De la apertura otorgada a la transición pactada?, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131 (2008).
- , “Las transformaciones agrarias, las luchas y los movimientos campesinos en el Paraguay,” *Revista Paraguaya de Sociología*, 80 (1991).
- , “Modernización agraria inconclusa y transición democrática en Paraguay,” *Revista Paraguaya de Sociología*, 87 (1993).

- Hall, Peter A., *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.
- Hammond, John L. "Law and Disorder: The Brazilian Landless Farmworkers' Movement," *Bulleting of Latin American Research*, 18 (1999).
- Hicks, Frederic, "Interpersonal Relationships and *Caudillismo* in Paraguay," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 13 (1971).
- Krishna B. Ghimire, *Peasants' Pursuit of Outside Alliances in the Process of Land Reform. A Discussion of Legal Assistance Programmes in Bangladesh and the Philippines*, UNRISD Discussion Paper 102, June 1999.
- Lezcano, Carlos M. y Carlos Martini, "¿Es posible la transición pactada en el Paraguay?", *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133 (2008).
- Lowi, Theodore J., "Population Policies and the American Political System", en A. E. Keir Nash (ed.), *Governance and Population: The Governmental Implications of Population Change*, 1972.
- Martens, Juan, Quintín Riquelme y Tomás Palau, *Propuestas y acciones para la implementación de la Reforma Agraria en Paraguay*, Asunción, Campaña de la sociedad civil por la Reforma Agraria, 2010.
- Meyer, David S. y Suzanne Staggenborg, "Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity," *The American Journal of Sociology*, 6 (1996).
- Mirza, Christian Adel, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Morínigo Alcaraz, José Nicolás, *Auge de la producción rural y crisis campesina*, Asunción, Fondec, 2009.
- Narváez, Federico, *Lino Oviedo: más allá del golpe*, Asunción, Editorial Instituto Para la Nueva República, 1998.
- Nicholson, Norman, "Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi", *Policy Sciences*, 35 (2002).
- Nickson, R. Andrew, "Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay," *Journal of Latin American Studies*, 13 (1981).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), "ILO Trade Union Membership. ILO Unions 2009" (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/dialdata.htm>) (Revisado el 13 de junio de 2011).
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 1990.

- Palau, Marielle, “Marzo paraguayo y memorias sobre la dictadura,” *Memorias sobre la dictadura en Organizaciones Juveniles*, BASE-IS, 2004. (<http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/base/Documento%20memoria.doc>) (Revisado el 16 de mayo de 2011).
- , “Movimientos sociales ante el nuevo gobierno: apostando al cambio sin bajar las banderas”, *BASE-Investigaciones Sociales*, Documento de Trabajo N° 124, p. 4 (http://www.baseis.org.py/base/h_documentos.php) (Revisado el 18 de mayo de 2011).
- , “Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares”, *OSAL*, 24 (2008).
- Palau, Tomás, “El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos,” *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 16 (2005).
- Paredes, Roberto, *La lucha de clases en el Paraguay. 1989-2002*, Asunción, Edición del autor, 2002.
- , *El sindicalismo después de Stroessner*, Asunción, 2002, (http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=13851) (Revisado el 13 de junio de 2011).
- Pereira, Anthony, “Brazil’s Agrarian Reform: Democratic Innovation or Oligarchic Exclusion Redux?,” *Latin American Politics and Society*, 45 (2003).
- Pettit, Horacio Antonio, *Legislación Agraria del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2005.
- y Julio Brun, “Leyes rectoras de la Reforma Agraria,” Asunción, INDERT, 2005.
- Philippine Institute for Development Studies, “Post-2008 CARP: Extension with Critical Reforms,” *Development Research News*, mayo-junio 2008.
- Piñeiro, Diego, *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2004.
- PNUD Paraguay, “Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado”, *Cuaderno de Desarrollo Humano*, 7 (2010).
- Reyes, Celia M., “Impact of Agrarian Reform on Poverty,” *Philippines Institute for Development Studies. Discussion Paper Series*, N° 2002-02, 2002.
- Riquelme, Quintín, “Reforma Agraria y Desarrollo Rural”, *Derechos Humanos en Paraguay 2008*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2008.
- , *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*, Buenos Aires, CLACSO, 2003.

- Rivarola, Domingo (comp.), “Estado modernización agrícola y diferenciación campesina en el Paraguay,” *Estado, campesinos y modernización agrícola*, Asunción, CPES, 1982.
- Sección Instituciones Privadas, “La política marca la agenda de los empresarios,” *Informativo Campesino*, 227 (2008).
- Sección Manifestaciones, *Informativo Campesino*, 239 (2010).
- Servolo de Medeiros, Leonilde, “Social Movements and the Experience of Market-led Agrarian Reform in Brazil,” en Saturnino M. Borrás Jr., Cristóbal Kay y Edward Lahiff (eds.), *Market-Led Agrarian Reform. Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, New York, Routledge, 2008.
- Skocpol, Theda y Margaret Somers, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry,” *Comparative Study of Society and History*, 22 (1990).
- Skocpol, Theda, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America*, Washington, IADB, 2008.
- Tarrow, Sidney y Charles Tilly, “Contentious Politics and Social Movements”, Capítulo 19, en Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, 2007.
- Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, New York, Cambridge University Press, Tercera Edición, 2011.
- Telesca, Ignacio (coordinador), *Historia del Paraguay*, Asunción, Taurus, 2010.
- Thomas, John W. y Merilee S. Grindle, “After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries”, *World Development*, 18 (1990).
- Tilly, Charles, “Where Do Rights Come From,” en Theda Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*, New York, Cornell University Press, 1998.
- Tuma, Elias H., *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform. A Comparative Analysis*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1965.
- UNDP, Human Development Reports. Country Profiles and International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/countries/> (Revisado el 15 de junio de 2011).

ANEXOS

Cuadro 1. Rendimiento de los principales cultivos (kg/ha) y ganado (existencia) en Paraguay y comparación con otros países del Mercosur.

	Paraguay			Argentina	Brasil	Uruguay	América del Sur
	1989-1991 (promedio)	1999-2001 (promedio)	2008-2009 (promedio)	2007-2009 (promedio)	2007-2009 (promedio)	2007-2009 (promedio)	2007-2009 (promedio)
Algodón con semilla	1,408.1	1,157.2	838.9	1,451.8	3,673	0	2,839.2
Caña de azúcar	47,204	41,644	53,358.4	84,366.1	79,047.1	55,691.8	79,633.2
Maíz	1,946	2,199.9	2,505.2	6,577.4	3,859.9	4,330	4,108.7
Maní (cacahuete)	1,069	859.9	1,038.8	2,630.7	2,509.5	521.7	2,337.7
Soja	2,142.5	2,584.2	2,187.4	2,547	2,748.1	1,969.5	2,599.8
Trigo	1,650.5	1,562	2,232.3	2,186.7	2,269.9	3,000.1	2,316.1
Yuca	15,504	14,355.6	14,499	10,056.5	14,015.5	0	13,619
Ganado Existencia	18,869,731	22,680,500	24,907,024	50,750,000	202,179,736	12,512,500	24,470,574.8

Fuente: elaboración propia con base en los datos de FAOSTAT.

Cuadro 2.1. Rendimiento (kg/ha) de los principales cultivos en los años 1999, 2000 y 2001.

Paraguay			
Producto	1999	2000	2001
Algodón con semilla	1,217	1,266.1	988.5
Caña de azúcar	46,953.2	37,761.1	40,217.8
Maíz	2,317.7	1,951.2	2,330.8
Maní (cacahuete)	915.9	751.6	912.3
Soja	2,618.9	2,533	2,600.7
Trigo	1,471.6	1,381	1,833.4
Yuca	14,912	13,476.3	14,678.6

Fuente: FAOSTAT.

Cuadro 2.2. Área cosechada (ha) y producción (toneladas) de los principales productos agrícolas (1993-2003)

Producto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Algodón con semilla. Area cosechada en ha.	235,454	381,186	332,280	306,632	110,697	202,000	166,204	194,760	297,865	169,671	186,405
Algodón con semilla. Ton.	420,772	379,877	461,239	329,751	139,096	222,000	202,283	246,594	294,444	123,667	172,760
Maíz Area cosechada en ha.	249,081	218,385	330,961	324,601	384,114	355,600	352,602	331,725	406,365	369,960	442,600
Maíz. Ton.	439,145	461,665	816,166	654,074	1,055,661	873,904	817,233	647,270	947,167	867,270	1,055,536
Maní (cacahuete) con cascara. Area cosechada en ha.	36,299	38,131	30,258	29,423	24,083	30,300	30,988	29,330	30,254	29,059	33,410
Maní (cacahuete) con cáscara Ton.	40,159	41,924	32,275	29,281	31,084	29,805	28,382	22,045	27,601	26,630	30,644
Semilla de girasol. Area cosechada en ha.	10,878	31,140	29,820	44,000	47,875	62,003	52,154	70,800	30,372	25,768	24,000
Semilla de girasol Ton.	15,868	40,020	42,455	68,900	45,548	81,372	72,536	81,950	39,862	36,013	31,000
Semilla de sésamo, ajonjolí. Area cosechada en ha.	-	-	-	-	-	-	10,000	8,825	16,479	27,107	24,263
Semilla de sésamo, ajonjolí Ton.	-	-	-	-	-	-	12,000	8,343	19,927	36,013	25,230
Soja. Area cosechada en ha.	634,993	694,117	735,503	833,005	939,652	1,086,043	1,165,750	1,176,460	1,350,000	1,445,360	1,474,148
Soja Ton.	1,793,540	1,795,790	2,212,109	2,394,794	2,670,003	2,855,742	3,053,005	2,980,060	3,511,050	3,300,000	4,204,865
Trigo. Area cosechada en ha.	174,786	172,497	221,415	224,046	200,700	187,900	127,680	159,342	290,248	310,931	325,000
Trigo Ton.	375,679	208,617	543,435	400,189	229,173	180,088	187,900	220,055	532,155	536,754	715,000
Yuca. Area cosechada en ha.	183,829	174,278	211,406	190,847	220,000	236,696	247,746	201,792	243,075	258,164	284,383
Yuca Ton.	2,655,960	2,517,970	3,054,394	2,647,538	3,155,000	3,300,000	3,694,400	2,719,410	3,568,010	4,430,330	4,668,804

Fuente: FAOSTAT.

Cuadro 3. Reparto de tierras en la época de Stroessner (1955-1988).

Rango por Hectáreas	TOTAL 1955-1960	%	Títulos 1955-1960	TOTAL 1961-1965	%	Títulos 1961-1965	TOTAL 1966-1970	%	Títulos 1966-1970	TOTAL 1971-1975	%	Títulos 1971-1975
0-100	61,556.1	29.7	5,794	426,422.5	43.3	32,258	247,944.2	24.9	17,358	185,021.8	18.2	12,737
101-500	9,446.1	4.6	38	31,217.9	3.2	152	50,878.9	5.1	248	76,102.0	7.5	298
501-1500	19,117.2	9.2	19	71,821.5	7.3	74	88,803.6	8.9	96	268,606.3	26.4	248
Mayor a 1501	117,126.5	56.5	25	455,926.1	46.3	95	607,531.5	61.0	138	485,814.3	47.8	116
TOTAL DISTRIBUCIÓN	207,245.9	100	5,876	985,387.9	100	32,579	995,158.2	100	17,840	1,015,544.3	100	13,399

TOTAL 1976-1980	%	Títulos 1976-1980	TOTAL 1981-1985	%	Títulos 1981-1985	TOTAL 1986-1988	%	Títulos 1986-1988	TOTAL 1955-1989	%	Total Títulos 1955-1989
255,028.5	15.6	16,728	293,883.1	10.1	23,098	183,673.4	11.9	15,675	1,653,529.6	17.8	123,648
103,364.5	6.3	394	68,994.5	2.4	293	41,408.4	2.7	175	381,412.3	4.1	1,598
192,269.3	11.8	213	105,535.2	3.6	125	72,127.3	4.7	83	818,280.3	8.8	858
1,085,164.3	66.3	283	2,436,679.8	83.9	483	1,248,425.4	80.8	228	6,436,667.8	69.3	1,368
1,635,826.7	100	17,618	2,905,092.6	100	23,999	1,545,634.5	100	16,161	9,289,890.0	100	127,472

Fuente: Efraín Alegre Sasiain y Aníbal Orué Pozzo, *La tierra en Paraguay. 1947-2007*, Asunción, Arandura, 2008.

Cuadro 4. Distribución de tierras y cantidad de títulos entre 1989-2007.

Rango por ha.	Gobierno Rodríguez			Gobierno Wamosy			Gobierno Cubas-Unidad Nacional			Gobierno Duarte Frutos			TOTAL		
	Cantidad tierras		Títulos	Cantidad tierras		Títulos	Cantidad tierras		Títulos	Cantidad tierras		Títulos	Cantidad tierras		Títulos
	1989-1992	%	1989-1992	1993-1998	%	1993-1998	1999-2003	%	1999-2003	2004-2007	%	2004-2007	1989-2007	%	1989-2007
0-100	107,547.6	31.3	13,076	189,618.5	25.6	27,076	90,566.4	12	13,815	91,934.7	14.3	11,840	479,667.2	19.3	65,807
101-500	8,299.3	2.4	33	19,681	2.7	82	9,575.8	1.3	40	15,494.7	2.4	63	53,050.7	2.1	218
501-1500	23,632.3	6.9	28	21,660.6	2.9	23	20,598.4	2.7	21	48,544.1	7.5	52	114,435.4	4.6	124
Mayor a 1501	204,193.9	59.4	47	510,293.1	68.8	113	636,331.5	84.1	166	488,438.9	75.8	142	1,839,257.4	74	468
Total	343,673.1	100	13,184	741,253.3	100	27,294	757,072	100	14,042	644,412.3	100	12,097	2,486,410.7	100	66,617

Fuente: Efraín Alegre Sasiain y Aníbal Orué Pozzo, *La tierra en Paraguay. 1947-2007*, Asunción, Arandura, 2008.

Cuadro 5. Adjudicaciones de tierras mayores a 1,000 hectáreas por persona, 1989-2007.

1989-1993		1994-1998		1999-2002		2003-2007	
Año de adjudicación	Hectáreas						
1990	3,980	1994	8,000.0073	2000	8,956.05	2005	6,047.0829
1992	7,195	1996	7,200	2000	3,544.9819	2006	12,000
Total	11,175.0000	1996	6400	2000	2163.3324	2007	3,325.0283
		1996	8000	2000	2163.3324	Total	21,372.1112
		1996	3000	2001	7957.0662		
		1996	7200	2002-2003	10194.1725		
		1,997	1,000	Total	32,815.6030		
		1,997	1,000				
		1997	2516.35				
		1998	7,000				
		Total	62,589.5770				

Total adjudicaciones individuales mayores a 1,000 registradas (1989-2007): **127,952.2912**

Fuente: Elaboración propia con base en E. Alegre Sasiain y A. Orué Pozzo, *op. cit.*, pp. 251-437.