

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1765
22 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN EL DESARROLLO
AGRO-RURAL DEL PARAGUAY

Desafíos y propuestas

Este documento fue preparado por el Sr. John Durston, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

97-12-976

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Resumen | v |
| I. TRES DESAFÍOS DEL DESARROLLO AGRO-RURAL | 1 |
| A. EL DESAFÍO PRODUCTIVO | 1 |
| B. EL DESAFÍO DE LA REFORMA DEL ESTADO | 2 |
| C. EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN | 3 |
| II. APORTES DE LA PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN LAS RESPUESTAS AL TRIPLE DESAFÍO | 3 |
| A. CONCEPTOS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL | 4 |
| 1. Esencia de una estrategia de empoderamiento | 5 |
| 2. El estado abre espacios a la sociedad civil | 6 |
| 3. Se densifica el tejido social rural, local y regional | 7 |
| B. QUIÉNES SON LOS ACTORES SOCIALES RURALES EXISTENTES Y POTENCIALES? | 8 |
| 1. ¿Quiénes son los actores sociales constituidos? | 8 |
| 2. ¿Quiénes son los sectores sociales actualmente excluidos? | 9 |
| III. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA Y DESCENTRALIZACIÓN: FORTALECIENDO LA SOCIEDAD CIVIL RURAL | 13 |
| A. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN | 13 |
| B. MUNICIPALIDAD Y COMUNIDAD RURAL | 13 |
| 1. Propuesta de enfoque: participación comunitaria e infraestructura social | 14 |
| 2. Propuestas de instrumento | 15 |

| | | |
|-----|---|----|
| IV. | PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO RURAL | 16 |
| | A. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES: PAPEL EN EL DISEÑO Y EN LA REALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO RURAL | 17 |
| | 1. Propuesta de enfoque: participación regional de pequeños productores | 18 |
| | 2. Propuesta de instrumento: apoyo a capacidades productivas y protagónicas | 18 |
| | B. JUVENTUD RURAL: CLAVE DEL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DE LA MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL | 19 |
| | 1. Propuesta de enfoque: capacitar y empoderar | 19 |
| | 2. Propuesta de instrumento: programas de capacitación y fomento de la organización y participación de los jóvenes rurales | 20 |
| | C. ORGANIZACIONES SOCIALES Y EMPRESAS SOCIALES | 20 |
| | 1. Propuesta de enfoque: organización social y empresa social: claves pero separadas | 21 |
| | 2. Propuesta de instrumento: debate nacional sobre transferencia de funciones | 21 |
| | 3. Propuesta de instrumento: capacitación en Guaraní | 22 |
| | D. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO RURAL | 22 |
| | 1. Propuesta de enfoque: participación en la externalización | 23 |
| | 2. Propuesta de instrumento: contratación de servicios por las organizaciones de base | 23 |
| | E. EMPRENDIMIENTOS SOCIO-REGIONALES | 24 |
| | 1. Propuesta de enfoque: coordinación regional y nacional | 25 |
| | 2. Propuesta de instrumento: fomento a organizaciones de segundo y tercer grado .. | 25 |
| | CONCLUSIÓN | 25 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 26 |

Resumen

En este trabajo se pretende aportar algunas ideas sobre el rol de la participación de la sociedad civil rural en una estrategia nacional de desarrollo agro-rural del Paraguay¹. En primer lugar, se plantea la relevancia de la participación para las respuestas a **tres grandes desafíos** que enfrenta la sociedad rural paraguaya en este fin de siglo.

En segundo lugar, se pasa revista a los principios generales y elementos componentes de la institucionalización de una participación ciudadana en el desarrollo rural, en el contexto de los desafíos señalados.

En tercer lugar, se identifican los principales sectores de la sociedad rural según su constitución en actores sociales ya conformados o por constituirse.

En cuarto lugar, se esbozan enfoques e instrumentos que permiten que la participación realice su aporte potencial a la superación de los grandes desafíos del desarrollo agro-rural del Paraguay. Estos enfoques e instrumentos se presentan en tres grandes contextos: el de la **descentralización democrática**; el de la participación organizada de los agentes **económicos** rurales; y el de la planificación participativa en el marco de los **proyectos** de desarrollo productivo rural.

El estudio fue realizado a solicitud de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Asunción, Paraguay, en el marco del Proyecto PNUD/BANCO MUNDIAL/MAG (PARA/97/001).

¹ El autor agradece los comentarios realizados por Martine Dirven, Gonzalo Falabella y Gonzalo Ibáñez a una versión preliminar de este estudio. En su preparación se contó con la ayuda de Arturo Matute.

I. TRES DESAFÍOS DEL DESARROLLO AGRO-RURAL

El mundo rural paraguayo enfrenta tres grandes desafíos: el que presenta la crisis productiva/demográfica, el desafío del cambio del rol del Estado, expresado en la descentralización y la externalización de servicios; y el desafío de la democratización, proceso iniciado hace menos de una década. Estos tres desafíos presentan tanto peligros como oportunidades para un desarrollo agro-rural vigoroso, sano y equitativo, y todos ellos requieren de un fortalecimiento de la institucionalidad de la participación para una respuesta eficaz.

A. EL DESAFÍO PRODUCTIVO

El estancamiento económico agro-rural constituye un síndrome en que un círculo vicioso de agotamiento de la frontera agrícola, de suelos y de recursos forestales, la caída de algunos precios internacionales de productos agrícolas (algodón) y pecuarios y el sostenido crecimiento demográfico conllevan a debilitar la rentabilidad de grandes, medianos y especialmente los pequeños productores rurales. Las consecuencias se perciben en la progresiva asalarización - a niveles de productividad y de ingreso bajos- de la fuerza de trabajo rural²; del abandono de la agricultura familiar o campesina, y el crecimiento de las ocupaciones no-agrícolas en el campo; y especialmente en la acelerada y masiva migración campo-ciudad.

El crecimiento **natural** de la población rural, según proyecciones de la DGEC (1996), mantendrá un ritmo superior (en un 50%) al urbano, durante la próxima década. En consecuencia, y a pesar de un proceso migratorio creciente en números absolutos, la población rural total seguirá aumentando hasta el año 2010.

La composición por edades, sin embargo, se modificará fuertemente. Por un lado, la población de 15-19 (que presiona sobre el mercado de trabajo y demanda educación) será un tercio mayor en 2025 que en 1995. Pero se dará a la vez un fuerte proceso de envejecimiento de la población rural: la infantil de 0-10 años será menor en el 2025 que en 1995, mientras que el número de los mayores de 60 se triplicará entre 1995 y 2025.

De manera que es posible calificar la situación económica como una **crisis**; y la crisis es, por un lado estructural, pues se combinan elementos de dinámicas demográficas fundamentales con limitantes no coyunturales relativas a la propiedad y productividad de la tierra, y el sistema mismo de producción y distribución. Por otro lado, en gran medida (aunque no exclusivamente) la crisis es una crisis del sector campesino, que se encuentra encerrado en un círculo vicioso de falta de activos, baja productividad, débil acceso a mercados, y el deterioro de sus condiciones de vida. Escapar de este círculo vicioso, y de otros similares, interconectados, depende en parte de la movilización y potenciación de los recursos humanos mal aprovechados, y esto exige mecanismos de participación organizada de todos los sectores de la sociedad rural.

² En el período intercensal 1972-1982, la proporción de la PEA agrícola que se declaraba asalariada se mantuvo estable alrededor de un 15%. En 1992 ya había subido a 24% (FAO/PNUD, 1996)).

B. EL DESAFÍO DE LA REFORMA DEL ESTADO

El segundo gran desafío del desarrollo agro-rural es el que presenta la reforma del Estado. No se trata simplemente de achicar el Estado ni de reducir su papel en el sistema socio-económico nacional, sino de fortalecerlo en la realización de un nuevo rol más dinámico, ágil y eficiente, superando el burocratismo y aprovechando las fuerzas del mercado para facilitar dinámicas positivas de crecimiento económico y de creciente equidad social.

Se inicia recién en Paraguay un proceso de modernización institucional del Estado, en que los quehaceres de desarrollo rural deberán desburocratizarse. Se externalizarán servicios por subcontratación bajo normativas que permitan aumentar la transparencia y la flexibilidad, se descentralizarán y se democratizarán (con reformas electorales a nivel regional y municipal), y se iniciarán procesos de reformas para terminar con los mecanismos prebendarios y clientelistas de asignación de recursos para el desarrollo rural.

Al desburocratizarse, el Estado no deja de tener un rol activo y central en el desarrollo, sino que cambia su orientación, hacia un rol más flexible, dinamizador y facilitador de un desarrollo equitativo. Puede ceder funciones al mercado; pero, según la orientación que se adopte, el Estado también puede utilizar el funcionamiento del mercado para avanzar con mayor eficacia hacia los grandes objetivos sociales. Para que los cambios en el papel del Estado resulten efectivamente en mayores niveles de eficiencia y de equidad, debe haber demandas desde la sociedad. Los diversos sectores sociales deben participar en la asignación y gestión de recursos, para crear condiciones de igualdad de posibilidades entre agentes. En tales condiciones de igualdad, tanto los agentes individuales grandes, como los medianos y pequeños, se mostrarán viables o inviables al aprovechar los apoyos ofrecidos por el Estado o por otras fuentes.

Las reformas del Estado que se han iniciado en otros países de la región, si bien significan un cambio de modelo en el sentido de dar un rol central al mercado y transformar el aparato burocrático, implican también que el Estado desarrolle nuevas responsabilidades de orientación estratégica y de fomento de un nuevo proceso de institucionalización rural. De acuerdo con un estudio de la CEPAL-México, “al sector público le corresponde trazar una política de desarrollo institucional moderna que cubra los vacíos institucionales dejados por el cambio de modelo y que no estén siendo atendidos por agentes privados. Esto significa crear condiciones para que surjan esquemas institucionales nuevos en los cuales participan diversos actores, incluyendo al propio gobierno” (CEPAL, 1997b).

En particular, los Gobiernos tienen una nueva y relevante función que cumplir como facilitadores de acuerdos, orientados a la remoción de las imperfecciones del mercado y la reducción de los costos de transacción por la vía de incentivar la organización de los productores, modificar leyes que rigen contratos y fortalecer las instituciones que velan por su cumplimiento.

También tiene un quehacer legítimo y irrenunciable en el campo de las políticas sociales, realizando tareas de creación de capacidades, y en general actuando donde el mercado no puede cumplir con necesidades de toda la sociedad, incluida la transferencia de recursos hacia sectores sociales estratégicos o excluidos del desarrollo vía el mercado.

C. EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Después de una larga era autoritaria, se ha iniciado un animado proceso de aprendizaje social e institucionalización de principios y prácticas democráticas en el país. La comunidad local rural tiene un papel importante que jugar, y tiene que recibir apoyo para ello, en la transformación de estructuras y culturas prebendarias y clientelistas. El fortalecimiento de organizaciones productivas y organizaciones civiles es una de las claves de la democratización.

Este fortalecimiento es particularmente importante en este momento en Paraguay, porque el retiro de la dictadura coincide en el tiempo con el retiro del Estado como parte de las reformas de modernización neoliberal. En esta coyuntura, "son los actores sociales los que ocupan o retienen cuotas de poder" (Galeano y Yore, 1994). Aquellos actores sociales con bases autónomas de poder tienen ventajas para ocupar estos espacios, aumentando la brecha de poder entre ellos y los actores más débiles o dependientes.

El desafío de la democratización es aún mayor porque muchos grupos populares rurales han utilizado (a la vez que ellos han **sido** utilizados) las relaciones clientelistas del paternalismo tradicional, y siguen alimentándolas hasta hoy (SAS, 1996). Para una gobernabilidad democrática, es esencial que las demandas sociales sean articuladas por organizaciones AUTONOMAS que no cedan ante la manipulación.

Afortunadamente, los integrantes de organizaciones y comunidades rurales ya empiezan a exigir respuestas a sus líderes y a los partidos políticos, dando fundamento a la esperanza de que "la situación de quiebre social y político se aleje del escenario político del Paraguay" (Galeano, 1997).

II. APORTES DE LA PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN LAS RESPUESTAS AL TRIPLE DESAFÍO

La necesidad urgente de contar en el Paraguay con una estrategia de desarrollo humano agro-rural, que sirva de orientación para la acción al mediano plazo de respuesta a estos tres grandes desafíos, ha sido enunciada ya por una diversidad de actores -por el Estado mismo (SAS, 1996) y por las agencias internacionales de desarrollo (PNUD/BM /MAG, 1997), pero también desde los sectores organizados de la sociedad civil, incluido el movimiento campesino (FAO/Italia, 1997), este último en representación del sector mayoritario de la sociedad rural. Desde el momento mismo de la percepción de la necesidad sentida, entonces, la **participación organizada** forma parte del proceso de generación y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo humano rural. Y la cristalización de tal inquietud, en un plan concertado, ya ha sido propuesta bajo la forma de una consulta nacional de los actores institucionales existentes hoy y operantes en el mundo rural paraguayo (PNUD/BM/MAG, 1997).

Esto no podría ser de otra manera El mismo proceso de modernización del desarrollo involucra, además de una mayor flexibilidad y agilidad en la interacción Estado-mercado (con mayor transparencia y eficiencia), principios de desarrollo **impulsado desde la demanda** ("demand-driven"; Burki, 1996), y en el cual hay **rendición de cuentas** (accountability) hacia las bases sociales más que hacia las cúpulas.

De manera que la participación organizada en la planificación, ejecución y evaluación no puede ser un compartimento más del desarrollo agro-rural, sino una de las esencias de la misma, que permea la estrategia y está presente en cada programa específico de ella (CEPAL, 1997). La meta de largo plazo es la creación de un tejido social rural participativo y dinamizador de los recursos sociales del desarrollo. Tal insitucionalidad se construye en la práctica, de modo que la participación organizada es a la vez un objetivo y un instrumento para lograr el desarrollo agro-rural.

Los tres desafíos del desarrollo rural -el económico, el de la reforma del Estado y el de la democratización- requieren, entonces, de interlocutores válidos y de nuevos tejidos institucionales para que sociedad y Estado trabajen en equipo y en sinergia.

Para aumentar la productividad y la competitividad de la economía y la sociedad rurales -es decir, para que la reconversión productiva sea tarea asumida por todos- es necesario llevar al campo de lo concreto los enfoques abstractos y globales, desarrollando estrategias territorial y socialmente específicas. Si bien los métodos burocráticos de fomento rural nunca funcionaron bien para la mayoría de los productores pobres, las nuevas reglas del juego requieren de la organización y participación de la población rural para que la asistencia técnica, el aumento de los activos, y la constitución de redes de procesamiento y de comercialización resulten efectivamente en aumentos de la productividad y de la competitividad. Las organizaciones sociales pueden ser las instituciones más eficientes para la transferencia de recursos y para la formación de capital social para el desarrollo rural. El mercado no puede responder a imperativos de equidad; para muchas funciones las organizaciones sociales participativas son más eficientes que el Estado y más eficaces que la empresa privada.

La reforma del Estado, como se ha dicho, requiere de interlocutores en la forma de actores sociales. Para que estas reformas tengan éxito, se requiere de una nueva institucionalidad participativa, para que los espacios dejados por el Estado central no sean llenados exclusivamente por particulares (con el consecuente aumento en la concentración del ingreso rural y nacional).

El desafío de la democratización es, por esencia, el campo principal para una respuesta participativa. Sin embargo, los tres desafíos analizados separadamente arriba son facetas de un mismo síndrome de la crisis estructural del desarrollo rural. Visto "en positivo", las respuestas conceptuales y concretas de acciones para enfrentar estos tres desafíos también están interconectadas, y constituyen en su conjunto una estrategia para lograr una dinámica de círculo virtuoso de sinergia en el desarrollo humano agro-rural. A continuación se desarrollan, primero, los principios generales del papel de la participación en esta dinámica positiva, para después presentar propuestas de enfoques e instrumentos específicos a la problemática paraguaya.

A. CONCEPTOS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO RURAL

Una nueva estrategia de desarrollo rural a la altura de los desafíos señalados tendrá que movilizar y encausar los recursos dispersos de la sociedad, en una concertación de voluntades y esfuerzos de todos. "Los consensos técnicos...de no acompañarse de voluntad política, son por sí solos generalmente insuficientes e ineficaces para lograr transformaciones...es indispensable lograr acuerdos básicos previos en la sociedad paraguaya. Ello por tanto requiere, en el buen sentido del término, duras negociaciones orientadas por un fin superior que contribuya al bien común. Lograr estos acuerdos políticos supone superar posiciones corporativistas, clientelistas y, en algunos casos, enfrentar la corrupción (SAS, 1996)."

Si el logro de acuerdos básicos es una primera función de la participación en el desarrollo rural, su concreción en acciones productivas y transformadoras requiere de la construcción de capital social en un proceso de institucionalización rural. La institucionalización es "un proceso en el cual instituciones y organizaciones se forman, fortalecen o debilitan conforme reúnen consenso y legitimidad social porque satisfacen necesidades sociales o cumplen objetivos socialmente valuados." (CEPAL, 1997b)

1. Esencia de una estrategia de empoderamiento

El empoderamiento ("empowerment") en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles.

Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno incluyen:

- Creación de **espacios** institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público;
- Formalización de **derechos** legales y resguardo de su conocimiento y respeto;
- Fomento de **organización** en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de **capacidades** para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso a y control sobre **recursos** y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

Con la base de estas condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva: la apropiación de instrumentos y capacidades **propositivas, negociativas y ejecutivas**.

La participación en un proceso de desarrollo da pie a la presentación de demandas y reivindicaciones al Estado; pero la conceptualización de un actor social moderno implica dar mayor importancia estratégica a capacidades propositivas. Para superar situaciones de conflicto, de un juego de suma cero en que la ganancia de uno es la pérdida del otro, para lograr sinergias y un trabajo en equipo en que todos los actores sociales comparten una meta común en cuya definición han participado, es necesario que cada actor social tenga una imagen de sociedad que desea lograr a futuro. La base de la negociación es la compatibilización entre las diferentes propuestas globales. En el caso paraguayo, se ha señalado que "las comunidades, pueblos y ciudades...proponen diferentes versiones de la sociedad, diferentes proyectos y futuros. Tiene que haber mecanismos para que distintos sectores puedan imaginar sus visiones del conjunto, sin absolutismos..." (Flecha, 1997).

La ejecución de las actividades de una organización se guía por la negociación lograda con otros actores, y requiere generalmente de especialización y profesionalización de líderes. Pero la existencia de organizaciones y de líderes no garantiza una efectiva participación: se requiere de un empoderamiento al interior de la organización para evitar los peligros de dependencia de aparatos burocráticos y de partido, y del dirigismo en que las personas en posiciones de autoridad monopolizan la información y los contactos para ejercer control sobre los miembros de la organización. Es necesario modernizar el liderazgo, de manera de que los mismos líderes internalicen la misión de fomentar la creación máxima de capacidades y delegación de responsabilidades en la base de sus organizaciones. Modernizar el liderazgo puede involucrar hasta los caciques locales, quienes frecuentemente combinan características de interés corporativo con un potencial de alianza estratégica, con el potencial de adoptar un comportamiento más responsivo a las bases.

2. El estado abre espacios a la sociedad civil

Es importante, en la discusión conceptual del papel de la participación en la reforma del Estado, establecer una diferencia entre **lo estatal** y **lo público**. Mientras que se desburocratiza diversas funciones que eran del Estado, éstas se mantienen en la esfera pública, siendo desempeñadas por organizaciones de la sociedad civil. El nuevo rol del Estado involucra facilitar, supervisar, reglamentar, vigilar y –sobre todo– financiar. La sociedad civil organizada decide prioridades, con asesoría estatal, gestiona y administra una diversidad de funciones. Se desarrolla una esfera que es pública sin ser estatal (Abramovay, 1997).

Condición necesaria para que la reforma del Estado contribuya a procesos de mayor participación genuinos y a una mayor equidad, es un creciente clima de democratización. No se trata necesariamente de una situación ideal de prácticas democráticas, ni que todas las personas del aparato estatal tengan convicciones profundamente democráticas. Pero sí es necesario que haya una tendencia, por incipiente que sea, que alimente el gradual fortalecimiento en la práctica de una cultura democrática y una disminución del autoritarismo y del clientelismo como **resultado** de la marcha exitosa de iniciativas de participación y prácticas de negociación de prioridades.

Como se ha indicado arriba, la modernización del Estado central involucra la asunción de nuevos roles y la cesión de algunas áreas de acción al mercado y a la sociedad civil. Pero no sólo a los agentes económicos privados y los gobiernos regionales y locales; las organizaciones sociales, tanto ONG's como organizaciones voluntarias de base, tienen nuevos e importantes papeles que asumir en reemplazo del Estado. Entre las organizaciones llamadas a sustituir algunas funciones del Estado están las organizaciones campesinas.

En casi toda América Latina, la política de desarrollo rural era paternalista, autoritaria y excluyente de las organizaciones campesinas. Estas políticas bloquearon el camino de las organizaciones campesinas hacia el aprendizaje, la capacitación a través de la experiencia, la formación de destrezas y estructuras orgánicas fuertes (CEPAL, 1997b). Los espacios que deberán aprender a ocupar, y las tareas sobre las cuales pueden asumir autoridad cedida por el Estado, incluyen elementos de infraestructura social, de consumo, de insumos, de producción y transformación y de comercialización –pero en co-ejecución con otros organismos (públicos, privados y sociales) y frecuentemente en el contexto de proyectos de desarrollo rural.

La cesión de espacios y autoridad, sin embargo, no abarca las tareas que sólo competen al Estado: transferir recursos a grupos débiles y vulnerables y a sectores estratégicos, y otras tareas y actividades necesarias que el mercado no puede llevar a cabo. Las organizaciones campesinas no pueden transferir **sus** exiguos recursos a sus bases; sin embargo, ellas pueden ser el vehículo de transferencias socialmente necesarias. Esta y otras tareas del sector público pueden ser complementadas por organizaciones sociales: en la creación de infraestructura, investigación, asistencia técnica y capacitación en Guaraní.

En resumen, las organizaciones sociales pueden ocupar espacios abandonados por el estado y cumplir algunas funciones mejor de lo que lo hacía el Estado. Es importante que sean apoyadas en la asunción de estas nuevas responsabilidades; si no, agentes privados se benefician de la venta de empresas públicas y de las oportunidades de nichos de mercado dejados por el Estado, frecuentemente con impactos negativos en la equidad social. Por ende, parte de la externalización debe consistir en buscar con imaginación esquemas para beneficiar a las organizaciones sociales del campo, fortaleciéndolas para poder desempeñar estas nuevas funciones. Así, por ejemplo, algunos proyectos del Banco Mundial dan preferencia a ONG's y organizaciones de base para estudios de preinversión, asesoría técnica, provisión de servicios, evaluación, por sobre empresas privadas (WB, 1997a).

3. Se densifica el tejido social rural local y regional

Para que el proceso de institucionalización rural avance rápidamente, y para que surjan organizaciones participativas capaces de movilizar y direccionar recursos sociales potenciales pero dispersos, es necesario que se "densifique" el tejido institucional de la sociedad civil rural: que una mayor proporción de personas participen en organizaciones, que haya más de éstas, y que los individuos participen en un mayor número de organizaciones. La densificación involucra también la creación de organizaciones de representación, que agrupan y dan mayor impacto a pequeñas agrupaciones vecinales y micro-locales actualmente aisladas y atomizadas. Se requiere lograr una masa crítica de organizaciones mayores que la comunidad rural local para desarrollar una capacidad de regateo en una sana contienda democrática de intereses de grupo encontrados, a nivel municipal y regional.

Todas las instituciones humanas, formales e informales, surgen de la co-evolución de estrategias de diversos actores. Es un proceso que tiene mucho de aleatorio, y en un inicio suele ser caótico. La experiencia internacional en este terreno indica que para que esto ocurra, es necesario un apoyo externo, del Estado (como facilitador del proceso de fortalecimiento de actores sociales capaces de ocupar los nuevos espacios públicos no-estatales) o de diversas agencias externas, a este proceso de "creación de capital social" (Fox, 1996). Esto es particularmente cierto en países con una herencia reciente de sistemas autoritarios y represión de organizaciones contestatarias de base. En estos casos, lograr la sinergia de una concertación de múltiples actores sociales depende de la "construcción política" de la sociedad civil mediante políticas públicas especiales de estímulo, fomento, capacitación y facilitación.

Esta tarea, que en su realización puede contar con el aporte de ONG's y agencias diversas, es parte del quehacer de un Estado moderno, reformado, de acuerdo a un estudio reciente de la CEPAL:

"Otras tareas públicas son velar porque en los programas de descentralización se fortalezcan las organizaciones sociales y se amplíen sus responsabilidades. El apoyo y fomento de la capacitación y la información de dichas organizaciones es fundamental. Lo es también evaluar la normativa existente y

proponer reformas para fortalecer ese capital social que constituyen las organizaciones sociales en el campo" (CEPAL, 1997b).

El marco conceptual del empoderamiento, esbozado arriba, propone que, en el desarrollo rural, la institucionalización y la densificación del tejido de la sociedad civil debe llevar a que se constituyan y se fortalezcan actores sociales de sectores excluidos y débiles. En el mundo rural, se requiere especialmente de la creación de organizaciones de base porque el patrón de asentamiento humano es disperso y porque los pequeños agricultores producen todos los mismos cultivos que lanzan al mercado en forma simultánea (Gómez, 1996). Es una labor que exige una atención a las relaciones interpersonales, interfamiliares e intergrupales. Pero la historia de cuatro décadas de Desarrollo de la Comunidad, Desarrollo Rural Integral, etc., enseña que aquéllas experiencias exitosas siempre incorporaban fuertes elementos de participación de organizaciones de la población meta (Gómez, 1996; Durston 1996).

En la coyuntura de cambio de modelo, el fortalecimiento de las organizaciones de base es particularmente necesario por la situación de competencia desigual; la débil organización campesina contrasta fuertemente con la mayor capacidad de participación que ostentan organizaciones empresariales y de "farmers" (agricultores familiares capitalizados) (Gómez, 1996; Fogel, 1997).

B. QUIÉNES SON LOS ACTORES SOCIALES RURALES EXISTENTES Y POTENCIALES?

1. ¿Quiénes son los actores sociales constituidos?

Algunos de los principales actores institucionales y sociales ya han sido identificados en el trabajo preliminar de organizar la elaboración del Plan Estratégico, en la cual deberán participar: "productores agropecuarios campesinos y empresarios, Académicos y colegios profesionales, ONG's, parlamentarios, partidos políticos, organizaciones sociales, gremios empresariales, iglesia católica, gobernadores, intendentes, organismos de cooperación internacional bi- y multi-laterales, medios de comunicación, Directivos del sistema MAG..." (PNUD/BM/MAG, 1997).

Un primer esfuerzo de categorización analítica sugiere que es necesario distinguir en esta lista entre los actores **institucionales nacionales**, por un lado (partidos políticos, iglesia, etc.) de las principales organizaciones voluntarias de sectores socio-ocupacionales de la sociedad rural paraguaya. (Agricultores grandes, ganaderos, productores de soja, etc.; campesinos de diferentes tipos, asalariados agrícolas, trabajadores no-agrícolas de diferentes ocupaciones, etc.) y éstas de las organizaciones comunitarias y territoriales (...ej, EJ). Los actores institucionales nacionales son claves para lograr la voluntad política necesaria para un desarrollo rural con equidad y por sus aportes específicos a ese desarrollo, desde, por ejemplo, las universidades (Fogel, 1996). Este trabajo se concentra en el tema de actores sociales existentes o por constituirse en el medio rural, como los principales protagonistas de un desarrollo rural endógeno y de la construcción de una sociedad civil rural que permita un gran esfuerzo sinérgico común en esta labor.

Es necesario además desagregar el concepto de Organismo No-Gubernamental (ONG) para que la discusión tenga claridad. Existen las ONG's internacionales de desarrollo, nacionales de desarrollo, internacionales de financiamiento, nacionales de desarrollo y las organizaciones de base, todos agrupados

por diferentes autores bajo el rubro ONG. Aquí se propone limitar el término a los Organismos nacionales e internacionales de desarrollo, con su personal remunerado para desempeñar este tipo de labor sin fines de lucro. En contraste, las organizaciones voluntarias de base, como grupos de interés, movimientos de identidad económicos, y de autodesarrollo local, no serán denominados ONG's aquí. Tampoco lo serán las empresas consultoras de profesionales, a veces auto-calificados como ONG's.

Ya se ha hecho alusión a la realidad existente del alto grado de organización e influencia de los empresarios y grupos de farmers. Los sectores sociales más numerosos de la sociedad rural -los campesinos con y sin tierra- tienen una situación organizativa menos favorable, pero diferentes estudios hacen una lectura más positiva o más negativa de la situación del movimiento campesino en el momento actual. Mientras que algunos análisis señalan el efecto desastroso de la emigración en las organizaciones campesinas (Fogel, 1996 y 1997), o evalúan el impacto de la difícil transición económica en términos de una sociedad rural "dislocada" con ambivalencia en los discursos y en los comportamientos de las organizaciones campesinas y sus integrantes (Galeano, 1997), otros señalan el hecho empírico de 10 organizaciones campesinas a nivel nacional (dos de ellas de campesinos sin tierra); 30 o más regionales y más de 650 a nivel local/municipal (FAO/Italia, 1997).

La situación está matizada por elementos positivos y negativos. Las organizaciones campesinas se han visto fortalecidas por la democracia y debilitadas por el impacto de la crisis de la economía campesina señalada al inicio de este trabajo. Más concretamente, se ha estimado que un 30 % de los campesinos participan en estas organizaciones (Galeano, 1997); es igualmente cierto decir que el vaso está un tercio lleno y dos tercios vacío. Cabe destacar que la inclusión de otras instancias de participación, como las comisiones vecinales, harían subir esta estimación (FAO/Italia, 1997).

La atención prioritaria debe dedicarse a sectores sociales no constituidos como actores sociales significativos. Esta condición de "excluido" no es atribuible a categorías ocupacionales enteras (e.g., todo el campesinado), sino que varía regionalmente según la "densidad" local del tejido de la sociedad civil en sus estratos populares y que hace que sectores específicos dentro de categorías sociales parcialmente incorporados como actores sociales, también sufran de la exclusión de la participación.

2. ¿Quiénes son los sectores sociales actualmente excluidos?

Si bien una parte del campesinado está organizada y constituida como actor social, ésta es la categoría socio-ocupacional que contiene mayor número de excluidos de la participación en la discusión de las políticas públicas de desarrollo y distribución. Según la Encuesta de Hogares de 1995, representa el 60.5% del total de hogares rurales (Ver Cuadro 1).

Pero la participación o no participación campesina en organizaciones no es aleatoria ni distribuida parejamente en el territorio rural nacional. La densidad de la sociedad civil varía mucho entre comunidades campesinas, y está asociada con diferencias en el grado de éxito económico que tienen los diferentes hogares.

Cuadro 1

PARAGUAY 1995, ZONA RURAL, OCUPADOS RURALES
POR TIPO DE OCUPACIÓN Y SEXO

| Tipos de ocupación | Total % | Sexo | |
|--|----------------|---------------|---------------|
| | | Hombres % | Mujeres % |
| Agrícola, Cuenta Propia y Fam.No Rem. | 60.5 | 59.5 | 62.1 |
| Asalariados Agrícolas | 7.6 | 11.7 | 1.3 |
| Asal no prof ni téc privados (> 5 ocup) | 2.3 | 3.7 | 0.1 |
| Asal no prof ni téc pri.(≤ 5 ocup) | 5.3 | 8.0 | 1.3 |
| No Agrícolas | 31.7 | 28.5 | 36.5 |
| Empleadores (> 5 ocup) | 0.3 | 0.5 | 0.0 |
| Empleadores (≤ 5 ocup) | 0.9 | 1.3 | 0.3 |
| Asal prof y téc públicos | 1.6 | 1.1 | 2.3 |
| Asal no prof ni téc púb. | 0.7 | 0.9 | 0.4 |
| Asal prof y téc pri. | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| Asal no prof ni téc pri.(> 5 ocup) | 5.0 | 7.0 | 1.9 |
| Asal no prof ni téc pri.(≤ 5 ocup) | 4.0 | 5.7 | 1.4 |
| Asal empl domésticos pri. | 2.8 | 0.6 | 6.3 |
| CP prof. y téc. | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| CP no prof. Ni téc. (Industria) | 4.0 | 3.6 | 4.6 |
| CP no prof. Ni téc. (Construcción) | 0.9 | 1.4 | 0.0 |
| CP no prof. Ni téc. (Comercio) | 8.9 | 3.9 | 16.4 |
| CP no prof. Ni téc. (Servicios) | 2.0 | 2.0 | 2.1 |
| Otros | 0.2 | 0.3 | 0.0 |
| TOTAL % | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| N | 1040760 | 627427 | 413333 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta de Hogares (Mano de Obra) realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos entre agosto y noviembre de 1995.

Esta asociación entre organización y producción campesina se refleja en la tipología cuadripartita³ basada en formas de reproducción social de las empresas familiares campesinas que surge de un estudio empírico reciente (FAO/Italia, 1997) que aplica la metodología de sistemas de finca:

Tipo 1: Intensiva y eficiente;

Tipo 2: Capitalizada ("farmer");

Tipo 3: En descomposición;

Tipo 4: En decadencia.

De la parte diagnóstica del citado estudio, sobresalen dos detalles:

a) No hay una categoría de empresas campesinas "inviabiles". El concepto simplista que declara la supuesta inviabilidad económica de familias que poseen poca tierra desconoce la experiencia de que los productores más pobres, en un programa bien formulado, aprovechan oportunidades apropiadas y resultan ser buenos sujetos de crédito. Las oportunidades apropiadas pueden incluir –justamente- el acceso a tierra mediante reformas agrarias, u otro tipo de acceso a activos y capacidades que les permitan probar sus habilidades natas. La organización es la clave para que los productores con muy poca tierra puedan escaparse de la pobreza.

b) La diferencia entre el Tipo 1, que logra reproducirse y puede acumular un mínimo de capital, y el Tipo 3, que está fracasando en este momento, no tiene que ver con la cantidad de tierra por persona; entre los factores relevantes se incluye "el nivel de organización" y la presencia o ausencia de líderes innovadores (FAO/Italia, 1997: 80). En esto concuerda el estudio sobre organización campesina realizada por el BID:

"Existe una estrecha relación entre el grado de desarrollo y cobertura de las organizaciones de productores y la eficiencia de muchos servicios de apoyo a la producción. Cuanto más se organicen los productores, menores serán los costos de provisión de crédito, asistencia técnica y comercialización." (MAG/BID, 1995: 25).

Entre estas categorías, el Tipo 3 es el más numeroso, representando casi exactamente la mitad de la muestra. Dada la precariedad de su reproducción socio-económica, debe ser un grupo objetivo prioritario de una estrategia de desarrollo rural con equidad. Y puesto que la problemática de su

³ Esta es solo una de varias tipologías válidas y útiles para aproximarse a la compleja realidad del campesinado paraguayo. En este acercamiento de comprensión, es importante tener presente la múltiple heterogeneidad al interior del campesinado -social, cultural, institucional, regional y lingüístico. Igualmente, hay subcategorías de asalariados agrícolas y no-agrícolas que deben ser incorporados como actores sociales si se pretende una participación de todos los sectores sociales en el desarrollo rural.

descomposición se asocia con la falta de organización, ésta promete ser un instrumento importante para superar la dinámica negativa predominante⁴.

Estas fincas en decadencia también incorporan el trabajo asalariado ocasional como jornalero ("changas") en un grado mayor que las de otros tipos. De hecho, entre los hogares campesinos pobres con estrategias mixtas en América Latina parecen aumentar el número y la duración de los empleos asalariados, en una reacción de evasión a los desafíos y embates de los crecientes grados de competitividad impuestos por las políticas de apertura y crecimiento hacia afuera (CEPAL, 1997). Esta sub-categoría de campesinos con poca tierra, semi-proletarios, es probablemente un sector excluido importante, que presenta desafíos grandes para el fomento de su participación organizada, por el mismo carácter ambivalente y ambiguo de su situación ocupacional. La complejidad y la ambivalencia aumentan, si se constata que en Paraguay se está dando el fenómeno detectado en otros países de América Latina: el crecimiento de la contratación de mano de obra por los mismos minifundistas en épocas de cosecha o para cultivos intensivos (Dirven, 1997: 29).

Los trabajadores ocupados principalmente en el trabajo rural no-agrícola representan ya casi el 32% de la PEA (Población Económicamente Activa) rural. Es una categoría mixta, muy heterogénea, ya que incluye comerciantes, funcionarios, técnicos, maestras de escuela, enfermeras, etc., junto con artesanos, trabajadores de servicios, comercio minorista e itinerante, etc.. Se requiere de un mayor análisis de los hogares representados en esta gran bolsa, para determinar cuales son actualmente excluidos de la participación (Véase Cuadro 1). La clave de su participación en el desarrollo rural empieza con identificarlos, y pasa por estimular su constitución como actor social en la definición de una estrategia de desarrollo rural que no es sólo agrícola sino multisectorial, cuya base de coherencia es el territorio, es decir, la participación de todos en una estrategia regional o microrregional.

Otros cortes sectoriales de la sociedad rural, de lógicas diferentes a la de la tipificación por grupos ocupacionales, nos revela importantes grupos de excluidos, incluso de cuasi-invisibles del escenario participativo: mujeres, jóvenes, indígenas. Los primeros dos sectores son proporcionalmente muy importantes, mientras que el último está en peligro de desaparición. Todos son mayoritariamente y altamente excluidos, aunque existen organizaciones que movilizan minorías dentro de estos sectores. Nuevamente, el marco local o regional es el adecuado para incorporar a estos sectores y actores que se definen por criterios no-ocupacionales y que requieren programas específicas de apoyo a su participación.

⁴ A pesar de que estos productores no explicitaron en la encuesta una necesidad sentida para mayor organización. Se urge un análisis sobre si ésto es producto de malas experiencias organizativas, o si la organización no es percibida como un fin en sí, lo que dejaría abierta la receptividad hacia la organización como un medio o instrumento para satisfacer necesidades específicas y fuertemente sentidas.

III. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA Y DESCENTRALIZACIÓN: FORTALECIENDO LA SOCIEDAD CIVIL RURAL

Se requiere, para la densificación de la sociedad civil rural, de mecanismos globales de participación tanto en la definición de la sociedad deseada, especialmente a nivel local y a nivel regional, como en la asignación de recursos para estos proyectos descentralizados de sociedad. Dicho en la jerga de moda, sin "capital social" en los territorios locales, no puede haber "empoderamiento" de los sectores rurales excluidos. En este quehacer de construcción de institucionalidad participativa, además de los procesos de democratización ya iniciados por la elección directa de Intendentes municipales, Gobernadores y Concejeros municipales y departamentales, hay importantes roles a ser desempeñados por ONG's, empresas y organizaciones de base en la descentralización democrática.

En esta sección y en la siguiente (Sección IV, sobre participación en el desarrollo económico) se presentan algunas sugerencias de enfoques y de instrumentos específicos para responder al desafío de la participación organizada en el desarrollo rural. Estas sugerencias no constituyen una receta, ni siquiera un menú para la acción, sino constituyen algunos ejemplos para estimular el debate que debe llevarse a cabo en el país.

A. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Entre las áreas prioritarias de empoderamiento de actores sociales débiles a nivel local y regional se incluyen la capacitación, la comunicación, los sistemas de formulación de proyectos desde la demanda, y los nuevos mecanismos de rendición de cuentas hacia las bases sociales. "Sin participación no hay descentralización; sin descentralización no hay desarrollo de la ciudadanía" (Flecha, 1997).

La participación en escenarios locales y regionales no es una cuestión abstracta de aportar a un objetivo lejano de definición de una utopía local o regional: la participación tiene que ser "ligada a la efectiva atención a las demandas sociales" (Galeano, 1997), lo que se traduce en infraestructura física, atención a los problemas de tenencia de la tierra, y en una estrategia concreta de aumento de la productividad rural, basada en un diagnóstico de potencialidades y obstáculos en un sistema social regional (Fogel, 1997). La participación en la descentralización contribuye a enfrentar los tres desafíos del desarrollo rural —el productivo, el de reforma del estado y el de la democratización— en forma coherente y contundente.

B. MUNICIPALIDAD Y COMUNIDAD RURAL

Los sectores sociales necesitan ser actores, organizados, capacitados y con voz pública, para que los procesos de desarrollo locales capten sus aportes, en base a la negociación de roles y normas. Aquellos sectores sociales no organizados, mal organizados u organizados para luchas pasadas, necesitan ser "empoderados" para poder realizar su aporte a estas tareas comunes. Las comunidades rurales, por ejemplo, requieren de capacitación en la participación a nivel municipal, y todos los sectores sociales rurales no constituidos en actores sociales modernos requieren de espacios, derechos, recursos y

capacidades para aportar a la conversión de los mecanismos prebendarios y clientelistas locales y municipales en dinámicas de desarrollo incluyentes, necesarias para una competitividad sistémica estable. Como señala Fogel, la descentralización todavía no llega a los campesinos, los cuales tienen muy poca participación en las decisiones societales a nivel municipal (Fogel, 1996 y 1997).

Los desafíos para la democratización participativa de la descentralización no son menores. En Paraguay, tanto o más que en otros países, la municipalidad es **esencialmente** clientelista por tradición (Galeano y Yore, 1994). En esta estructura de clientelismo local ligado a sistemas partidarios prebendarios a nivel nacional, la oligarquía local y regional se fortalece con los procesos de descentralización desligados de procesos simultáneos o previos de fortalecimiento del tejido social con participación amplia. (cf. Fogel, 1996 y 1997). En consecuencia, como señala la Secretaría de Acción Social, los problemas de la pobreza rural se relacionan directamente con insuficiencias en la descentralización (SAS, 1996).

Es un ámbito ideal para concretar la propuesta de desarrollar instancias de gestión "pública pero no estatal" esbozada en la primera parte de este trabajo.

CONTEXTO INSTITUCIONAL: las propuestas delineadas a continuación para implementar la participación se ubican en el contexto institucional formal de las nuevas formas de gestión y representación que se han establecido recientemente a niveles provincial y municipal, y en el nuevo Fondo de Inversión Social (FIS).

1. Propuesta de enfoque: participación comunitaria e infraestructura social

- Es prioritario capacitar a comunidades rurales en su fortalecimiento organizacional y su participación representativa a nivel local, antes de capacitar a funcionarios municipales en el manejo más eficaz de los recursos para propósitos clientelistas; "construir desde abajo" la institucionalidad de la descentralización.
- La esencia del enfoque propuesto es construir infraestructura social a través de la organización comunitaria rural, con el fin de generar capital social para el desarrollo rural futuro. Las comunidades rurales tienen un acceso muy heterogéneo a servicios sociales que satisfacen necesidades básicas y mejoran la calidad de vida, ya que no son bienes que ellas puedan adquirir por intermedio de los mecanismos de mercado y reciben muy poco apoyo externo para el desarrollo de esta infraestructura social (SAS, 1996). Por esto mismo, las experiencias exitosas que han habido en Paraguay en participación y organización comunitaria rural suelen orientarse justamente a las necesidades insatisfechas en materia de salud, educación, caminos, electricidad, etc. (Galeano, 1997); es decir, en infraestructura social.

Las propuestas recientes de "salud participativa" y "municipalidad saludable" son un ejemplo concreto de la lógica de este enfoque. En ellas se considera que la participación comunitaria en la planificación y gestión de los servicios de salud es indispensable porque permite: la retroalimentación por parte de informantes estratégicos (los beneficiarios); la movilización de los usuarios como recursos sociales del programa; y la optimización de impactos "via mecanismos estables de interacción entre beneficiarios y proveedores"(SAS, 1996).

2. Propuestas de instrumento

a) Fortalecimiento de la institucionalidad micro-local y el FIS

Según estudios del Banco Mundial en varios países en desarrollo, los Fondos de Inversión Social (FIS) presentan una oportunidad excepcional para la participación de la comunidad. Sirven de base para la construcción de capital social y de constitución ensayada de capacidades de acción en el desarrollo impulsado desde la demanda (World Bank, 1997c). La Secretaría de Acción Social, por su parte, define como una de sus actividades básicas "promover con las Gobernaciones, Municipios y organismos privados, la participación de asociaciones y grupos en las acciones encaminadas a atender su problemática y situación de carencia" (SAS, 1997).

Se debe concretar, entonces, este anunciado; no en asambleas comunitarias convocadas por funcionarios públicos, sino a través de:

- Un apoyo sostenido a la gradual construcción de institucionalidad micro-local en comunidades y aldeas. Las Comisiones Vecinales son un punto de partida bastante difundido, pero como en todo contexto de asentamiento disperso, redes de parentesco de reciprocidad y de rivalidad, se requiere de una etapa iniciatoria de incorporación de pequeños grupos de 5-20 hogares unidos por parentesco, vecindad y amistad (Durstun, 1996 y 1997a). Estos "grupos a" pueden, después, integrarse a las comisiones unificadas a nivel comunitario que constituyan asambleas auténticamente participativas e incluyentes, las que serían a la vez instancias de diagnóstico, priorización de necesidades de infraestructura, gestión de financiamiento FIS y evaluación participativa de impactos. A corto plazo, estos sistemas de planificación participativa servirían de fuente de representación en agrupaciones municipales y regionales de comunidades campesinas.

Para el fortalecimiento de líderes y representantes, debería darse prioridad a:

- Programas de capacitación de jóvenes en liderazgo y en participación local y municipal. El 64% de los muchachos y el 65% de las muchachas rurales de 15-19 han aprobado el ciclo de educación primaria completa, o más (CEPAL, con base en la Encuesta de Hogares del INE, 1995). El FIS identifica a las mujeres, a los jóvenes en situación de riesgo y a los indígenas como beneficiarios de prioridad; debe, entonces, crear apoyos para la organización y el empoderamiento de éstos.

b) Presupuestos municipales participativos

Un mecanismo eficaz para superar tradiciones de autoritarismo y clientelismo es la institución –fuera de las estructuras oficiales de representación y administración municipal- de una participación ciudadana directa en todas las fases de toma de decisiones sobre el presupuesto municipal⁵. Involucra

⁵ Los "Presupuestos Participativos" llevan 9 años de implementación en Porto Alegre, Brasil, con resultados positivos tanto en la eficiencia como en la equidad y en la creciente generación de una cultura de democracia y una práctica democrática más "densa". Actualmente está siendo imitado en más de 70 municipalidades brasileñas, y se está intentando su replicación en otros países de América Latina. Véase Navarro, 1996.

la realización de asambleas públicas para que las autoridades expliquen sus propuestas de ingresos, gastos e inversiones alternativas para el año venidero; reuniones locales para que cada sector civil geográfico jerarquice sus prioridades de inversión; la elección de representantes en un Concejo de Presupuesto que negocia un acuerdo final entre las comunidades urbanas y rurales que componen el municipio; y la presentación de esta propuesta de presupuesto al Alcalde y el cuerpo representativo formal de la municipalidad, con instancias para una segunda ronda de negociaciones para llegar a un acuerdo entre lo propuesto por la democracia directa y la representativa, constituida por los oficiales electos.

c) Capacitación e inclusión social de jóvenes

Tanto el futuro de los hogares como el de las comunidades rurales depende, obviamente, de lo que harán a futuro los jóvenes rurales de hoy. Para que la participación sea sustentable en el mediano plazo, las instituciones de gestión local deben abrirse a, y fomentar, la participación de los jóvenes, con su ventaja educacional y su mayor disposición a innovar y a interactuar con forasteros (Costa et al 1997; BASE-IS 1995). Se requiere para esto programas que les permitan tomar protagonismo en la conversión de una cultura clientelista a una cultura democrática, proceso que los dirigentes antiguos, muchas veces, resisten más de lo que apoyan. Para esto, sin embargo, los jóvenes requieren de capacitación en liderazgo y participación. Esta capacitación será más efectiva si se combina con capacitación productiva de jóvenes en el marco de una política de fortalecimiento de la agricultura familiar.

IV. PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO RURAL

Dentro del marco de la organización social para propósitos comunitarios, y de participación en la sociedad civil en un contexto territorial, es necesario fomentar la organización social de los agentes económicos más pobres y atomizados. Se trata de convertir **agentes individuales** en **actores colectivos**, para propósitos que no pueden ser atendidos adecuadamente con un enfoque comunitario amplio. Por ende, es importante que estas organizaciones de agentes económicos (trabajadores, productores) se formen alrededor de intereses específicos en común: por ejemplo, en función de un mismo cultivo o una misma combinación de cultivos, a la vez que las organizaciones económicas de base tengan un mismo ámbito local de membresía.

La organización en torno a problemas e intereses económicos similares permite (particularmente en el caso de pequeños productores "campesinos" de agricultura familiar) a.) optimizar la planificación, coordinación y entrega de la asistencia técnica y de comercialización; y b.) fortalecer la planificación participativa en proyectos de apoyo a la superación de la pobreza rural. Hay un círculo virtuoso entre solidez económica y organización: la organización permite aprovechar mejor y con menor costo la asistencia técnica, la comercialización conjunta, etc., pero el grado de potencial productivo de un grupo de agricultores también influye en su capacidad de organización (MAG-BID-ATN/JF, 1995).

La participación organizada en función de identidades productivas es en primer lugar una respuesta al desafío del desarrollo productivo, pero también aporta a confrontar los otros desafíos de la crisis rural, es decir, contribuye a la densificación del tejido social que es clave para la descentralización, y también constituye la base material para un desarrollo rural más democrático.

Evidentemente, el fomento de la organización en torno a la inserción productiva de las personas involucra a los productores tanto como a los asalariados rurales, y entre estos a trabajadores tanto agrícolas

como no-agrícolas. La diversidad de ocupaciones de éstos últimos complica la tarea de conceptualizar lineamientos de su participación organizada; pero en todos los casos de asalariados (agrícolas como no-agrícolas), la organización en función del trabajo implica alguna mezcla de modelos sindicales y de asociaciones de carácter profesional. Sin embargo, en la gran mayoría de los hogares rurales, algunos o todos los miembros activos participan como productores en la agricultura familiar⁶. Por ende, la organización de productores recibe una atención específica a continuación, seguida por los temas de la relación entre ésta y la empresa social; la participación de jóvenes; y la participación en grandes proyectos regionales de carácter productivo.

Contexto institucional: Las propuestas formuladas a continuación son relevantes en los ámbitos de la Reforma Agraria, de los servicios de asistencia técnica a productores, los de fomento de la agroindustria, los de apoyo a la juventud, y los proyectos de combate a la pobreza rural.

A. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES: PAPEL EN EL DISEÑO Y EN LA REALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO RURAL

Las organizaciones de pequeños productores, particularmente los agricultores campesinos, tienen un papel central en el desarrollo rural participativo, sobre todo en dos aspectos: el desarrollo de una estrategia regional concertada, y la concreción de la política pública en la reducción de la pobreza campesina.

Todos los sectores socio-económicos (incluso los más pobres) tienen aportes que hacer en una estrategia general de desarrollo regional o micro-regional. Esto es especialmente cierto de aquellos sectores que desarrollan actividades empresariales y microempresariales. Es importante, en primer lugar, que se negocie la estrategia regional en base a propuestas globales y contrapuestas, debatidas entre todos los sectores constituidos en actores sociales, para que haya una sinergia entre los aportes de todos. El sector campesino debe estar organizado local y regionalmente para poder participar en esta fase de negociación de una estrategia provincial o municipal concertada.

Aunque todos los sectores socio-económicos son "viabiles" en el sentido de tener la potencialidad de aportar al desarrollo del conjunto regional o sub-regional, también es cierto que **individuos** dentro de un sector pueden tener más o menos condiciones para el éxito, en actividades de carácter empresarial, en condiciones de mercado abierto. Esto es así para personas con altas dotaciones de capital en el punto de partida, tanto como para los que tienen menos. No es eficiente excluir a categorías de posibles postulantes por tamaño de predio, etc. Las aptitudes particulares para aprovechar los recursos de que disponen sólo se conocerán si se les otorga a cada uno las posibilidades reales de competir en igualdad de condiciones y oportunidades.

⁶ En 44% de los hogares rurales, todos los integrantes activos trabajan exclusivamente en la agricultura familiar. En otro 23%, se combina la agricultura familiar con otras actividades remuneradas de algunos de sus miembros, dentro o fuera del predio. En suma, dos tercios de los hogares rurales se centran en la agricultura familiar, aunque ésta no siempre es la fuente principal de ingreso monetario. Datos de CEPAL en base a la Encuesta de Hogares de 1995.

La segunda función de la organización campesina, de facilitar la transferencia de tecnología, debe entenderse en esta óptica: la de un apoyo al desarrollo de la productividad, abierto a todo postulante no importa el tamaño de su patrimonio. Aquéllos que no se sienten capaces de realizar un proyecto de autodesarrollo, o que reciben todo el apoyo público y social necesario y fracasan, deberán buscar su viabilidad en otra modalidad de inserción productiva. En términos generales, sin embargo, los pequeños productores dedicados a la agricultura familiar tienen un gran potencial no aprovechado para aumentar sus niveles de productividad, producción, ingreso y bienestar. La asistencia técnica pretende apoyar la realización de este potencial; pero los programas tradicionales burocratizados han tenido resultados decepcionantes en general en América Latina. La esperanza para una nueva extensión para la agricultura familiar descansa primero en una distinción entre lo **estatal** y lo **público**, en que la orientación de la política de extensión y los recursos son públicos pero la realización de estos servicios de apoyo se realizan por contrato con organizaciones sociales y por empresas sociales y privados (Abramovay, 1997).

En este enfoque, la lógica del empoderamiento esbozada arriba se complementa con una de servicios **impulsados desde la demanda** con una **rendición de cuentas al usuario**. La existencia de organizaciones de usuarios capacitados y con claros derechos es esencial para que la extensión resulte en la realización del potencial productivo del campesinado.

1. Propuesta de enfoque: participación regional de pequeños productores

Este enfoque implica el fortalecimiento de organizaciones de pequeños productores como partícipes en la concertación de una estrategia municipal y regional con apoyo de programas del Gobierno Central, y en este marco, programas de apoyo tecnológico a los pequeños productores organizados, con control de éstos sobre el diseño e implementación de sus proyectos

El contexto específico de esta participación en los nuevos servicios "públicos no-estatales" dependerá de las determinaciones finales que tome el Congreso Nacional en resolución de la diversidad de propuestas de **nueva institucionalidad pública nacional del desarrollo rural**, propuestas elaboradas por el ejecutivo, por varias instituciones internacionales asesoras y por el mismo Congreso, particularmente durante 1995-1997. Sin embargo, es previsible que emergerán nuevas instancias formales de participación en los contextos de **reforma agraria y colonización; crédito; asistencia técnica; desarrollo agrario; comercialización; y capacitación**.

2. Propuesta de Instrumento: apoyo a capacidades productivas y protagónicas

Esto implica la existencia de programas nacionales de apoyo a la agricultura familiar y a la microempresa no-agrícola, que subsidian el fortalecimiento de capacidades productivas asociativas mediante el protagonismo de los productores organizados.

Elementos de estos programas:

- Iniciativa viene de grupos de agricultores.
- En un marco de concertación de estrategia regional que determina el "mix" de oferta de programas de apoyo disponibles en el ámbito nacional e internacional.

- Se subvenciona la asesoría en la identificación y diseño de proyectos asociativos.
- Se subvenciona la mayor parte del costo de la inversión, con límites superiores para el monto y los años de duración; usuarios financian una parte menor de la asistencia técnica.
- Los beneficiarios organizados son parte de la selección de un proveedor no-estatal (empresa social o privada) del servicio de asesoría/asistencia, y de la celebración de un contrato, incluyendo la aprobación de pagos parciales y renovación basada en sus evaluaciones.
(MAG-BID. 1995; INDAP, 1997)

B. JUVENTUD RURAL: CLAVE DEL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DE LA MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL

La juventud rural tiene un doble aporte que hacer a la potenciación del recurso humano en el desarrollo rural. Como se ha señalado, los jóvenes rurales tienen capacidades⁷ y orientaciones que les hace más aptos para este desafío que la generación mayor. Pero, más que eso, la reproducción social de la agricultura familiar, en las nuevas condiciones de competitividad, depende del interés que tengan los jóvenes más capacitados en permanecer en el campo y a optar por la sucesión de la empresa familiar.

Por otra parte, las reformas legales y administrativas realizadas con la intención de fortalecer la participación democrática de base (por ejemplo, aquéllos que exigen el visto bueno de los usuarios en contratos de asistencia técnica) corren el peligro de quedar en lo formal cuando los representantes de los campesinos son los mismos dirigentes autoritarios insertos en relaciones clientelistas de larga data. En muchas experiencias, es sólo cuando miembros jóvenes de las comunidades y asociaciones desafían a los caciques tradicionales, basándose en los derechos establecidos en la nueva legalidad, que los principios de rendición de cuentas hacia abajo y hacia la demanda se convierten en realidad.

1. Propuesta de enfoque: capacitar y empoderar

Se propone desarrollar una política específica orientada a **capacitar y empoderar** a la juventud rural, y a potenciar su papel en el fortalecimiento de la agricultura familiar en una visión de mediano plazo.

⁷ Aunque el analfabetismo sigue siendo una lacra grave en el campo paraguayo, con la actual generación de jóvenes rurales la situación comienza a mejorar. Una cuarta parte de los jóvenes rurales de 15-24 años ya tiene educación primaria completa y algo de secundaria aprobada (7 y más años). Datos de CEPAL, en base a la encuesta de hogares de 1997.

2. Propuesta de instrumento: programas de capacitación y fomento de la organización y participación de los jóvenes rurales

Elementos de estos programas:

- a) Programas de capacitación productiva-empresarial para jóvenes, ligados a líneas especiales de crédito supervisado. Estos programas funcionan mejor cuando participan grupos organizados de jóvenes, con una visión de propuesta generacional local, y en diálogo con los padres para agilizar el proceso de sucesión y herencia.
- b) Programas de capacitación en organización y liderazgo de jóvenes. Se promueve la organización de jóvenes rurales en torno a temas que ellos mismos definen (incluidos sus intereses sociales y culturales), especialmente para los más jóvenes. Para los jóvenes adultos, se privilegia la ampliación de sus derechos de participación plena en las organizaciones productivas, gremiales y sindicales, en pro de la introducción de una nueva cultura organizacional democrática.

C. ORGANIZACIONES SOCIALES Y EMPRESAS SOCIALES

Las empresas sociales, existentes en varios países de la región, sirven para que el sector campesino pueda apropiarse de partes importantes del proceso productivo. En procesos de modernización del Estado que involucran la externalización o tercerización de servicios a la producción rural, de comercialización y de transformación agroindustrial, las empresas sociales pueden asumir funciones que antes desempeñaba el Estado, en estrecha alianza con las organizaciones sociales. De esta manera, se evita que la externalización tenga como efecto social principal el aumento de la brecha social y el fortalecimiento de sectores socio-económicos prósperos que ya se encontraban en situación de ventaja. Los servicios dejan de ser estatales pero siguen siendo públicos y sociales bajo nuevas modalidades, al ser entregados a un "joint venture" organización social/empresa social.

Sin embargo, en la alianza organización-empresa social pueden presentarse tensiones entre campesinos y líderes, por un lado, y gerentes de empresas sociales, por otro, asociadas con contradicciones entre las necesidades de acumulación de la empresa social y los intereses de redistribución o de inversión en la empresa familiar, por parte de los "dueños" o "socios" campesinos (CEPAL, 1997b).

Los campesinos no conocen las complejas instituciones que componen el gran mercado capitalista moderno. Necesitan intermediarios que oficien de puente; pero éstos por definición son ajenos a los intereses de sus bases. Aún más, cuando las empresas sociales heredan lógicas estatales o comerciales, los campesinos siguen relacionándose con ellos como adversarios. De hecho, mirado objetivamente, los principales beneficiarios de las empresas sociales son los que mejoran su ingreso -i.e., los técnicos y administradores, igual que antes; por lo menos, esa es la impresión desde la perspectiva campesina.

Este terreno es un ejemplo de la necesidad de reglas del juego que regulen las relaciones entre diferentes actores rurales, tarea en que el Estado se dedica a apoyar, fomentar y generar condiciones favorables, justamente a través de la arbitración y de reglas claras aceptadas por las partes.

Se necesitan nuevos esquemas que alienten formas de intercambio y cooperación, patrones de asociación y alianzas estratégicas. La separación entre empresas y unidades productoras, basada en la comprensión de una sana división de funciones y tareas, permite a la empresa rural brindar servicios adecuados a precios convenientes a sus asociados -siempre que no sean propiedad de los productores (CEPAL, 1997b)-. Las organizaciones campesinas pueden ser propietarias accionistas de empresas sociales, pero se requiere de una clara orientación del liderazgo para respetar la autonomía de gestión de los administradores y técnicos de la empresa, quienes con frecuencia son de origen campesino ellos mismos.

1. Propuesta de enfoque: organización social y empresa social: claves pero separadas

Se requiere facilitar el desarrollo de un papel central de las organizaciones participativas en la reconversión de la economía rural, asociadas con, pero distintas de, las empresas sociales a crear.

Se requiere de la modernización de las organizaciones campesinas para adecuarlas a su papel de control de las nuevas tareas productivas, incluidas las de suministro de insumos, asistencia técnica y de transformación agroindustrial y de comercialización de los productos campesinos.

En particular, se requiere de la reconversión del papel del dirigente "cacique" en líder campesino moderno. El rol de cacique político tradicional involucraba prometer, dar y gestionar a cambio de fidelidad política, creando una relación clientelar basada en conexiones personales, privación de información hacia las bases y el desempeño de relaciones de intermediario, todo vinculado a formas corporativas de control político (CEPAL, 1997b). Con la modernización del Estado, esta estrategia personal del cacique empieza a perder vigencia, con el ocaso del esquema burocrático que era su espacio natural.

Las organizaciones campesinas del futuro, para poder cumplir plenamente su papel como actores sociales en la nueva estrategia de desarrollo agro-rural, necesitan de nuevos líderes. Estos deben ser especializados, capacitados para disminuir tensiones entre empresas sociales y campesinos; para resolver los problemas esenciales del desarrollo campesino: elevar la productividad, generar empleos e ingresos, y regenerar el tejido económico y social del campo en vez de obtención fondos, manejar recursos, y aspirar a puestos. En muchos casos, los líderes existentes son personas altamente dotadas capaces de aprender nuevos roles si se les da la oportunidad, cambiando su relación clientelar a una de responsabilidad hacia sus bases.

2. Propuesta de instrumento: debate nacional sobre transferencia de funciones

- El debate nacional sobre una estrategia de desarrollo agro-rural debe incluir temas de reforma agraria, política de tenencia y de mercado, apoyo a la producción y de recuperación de suelos.

- Debe fortalecerse desde el Estado el papel de las ONG's en el apoyo a la producción, recuperación de suelos, comercialización, compra de insumos y asesoría técnica.

- Debe analizarse en profundidad la opción de traspaso de antiguas funciones estatales, y de nuevas funciones que emergen de la nueva estrategia, hacia organizaciones sociales y empresas sociales, "públicas pero no estatales".

3. Propuesta de instrumento: capacitación en Guaraní

Se propone capacitar en su idioma materno, sobre los roles diferenciados de organizaciones y de empresas sociales, **para líderes**; capacitación en gestión y administración **para administradores** de las empresas sociales.

D. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO RURAL

Por un lado, el conocimiento acumulado de tres décadas de participación comunitaria (Gómez, 1996) da cuenta de la importancia de combinar participación con un diseño de proyecto comunitario; por otro, los nuevos enfoques de desarrollo rural local participativo emergentes permiten algunos mecanismos más eficaces para promover la participación de lo que han sido en el pasado (Durston, 1996).

La experiencia internacional indica que los esfuerzos ambiciosos de organizaciones rurales de apropiarse de procesos productivos con relaciones de crédito y comercialización en el mercado nacional e internacional encierran muchos riesgos y exigen altos grados de capacitación y de control sobre recursos financieros y de información. Las recompensas son grandes, pero también los costos de errores, especialmente en coyunturas de fluctuación económica nacional. En contraste, tienen mayor éxito las organizaciones que siguen enfoques de proyecto diversificado, incluso en regiones pobres, orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales de sus agremiados. La estrategia de proyecto multipropósito (producción de varios cultivos de autoconsumo y mercado, ahorro comunitario, pequeña agroindustria, comercialización) suele ser menos riesgosa y dependiente del mercado y del crédito externo (CEPAL, 1997b).

Las propuestas de reforma de las políticas sociales de la década pasada, inspiradas por el intento de aplicar principios neo-liberales a este terreno, privilegiaron el ENFOQUE DE REGULACION DE MERCADO. Se trataba de diseñar reglas simples, como las de subsidio a la demanda, para que los "consumidores" pudieran realizar el ejercicio de elección y opción entre productos de servicio social ofrecidos. Estos principios siguen guiando muchos de los esquemas propuestos actualmente para la reforma de las políticas de desarrollo agro-rural. Sin embargo, las propuestas más novedosas, que incorporan elementos fuertes de participación organizada, rescatan el ENFOQUE DE PROYECTO: un enfoque sistémico, partiendo de un diagnóstico contextual interdisciplinario específico a la localidad o región, y que explicita una estrategia compleja para llegar a un conjunto de objetivos y metas.

Entre estas dos posturas surgen los ENFOQUES MIXTOS, basados en la percepción que ambos enfoques son complementarios, y que el enfoque de proyecto sigue estando consecuente con la flexibilización que marca la reforma del Estado: "diseñar y aplicar programas de fomento productivo y social en el campo es la mejor manera de impulsar a las organizaciones de productores desde el sector público" (CEPAL, 1997b). Sin embargo, desde el otro lado de la relación proyecto-beneficiario, aunque

el personal de los proyectos productivos de las agencias internacionales de desarrollo suelen tener perfiles profesionales altamente técnicos, tienen capacitación insuficiente en los conceptos y métodos de la gestión participativa (Fogel, 1997).

1. Propuesta de enfoque: participación en la externalización

La externalización de servicios que eran estatales, en un contexto de proyecto, implica que a) la comunidad participe en el diagnóstico que subyace el proyecto; b) la comunidad sea parte en la contratación de servicios; y c) la comunidad sea parte de la evaluación.

2. Propuesta de instrumento: contratación de servicios por las organizaciones de base

Se propone los siguientes instrumentos:

- Financiamiento escalonado de capacitación comunitaria en pre-inversión y formulación de propuestas de proyecto;
- Financiamiento de contratación de servicios productivos por la comunidad;
- Mecanismos de planificación participativa;
- Mecanismos participativos de evaluación de impactos.
- En comunidades indígenas, apoyo a la formulación propia de su concepto de autodesarrollo; incorporación de esta definición y del concepto de "sustentabilidad cultural" (Durstun, 1997b) entre los objetivos del proyecto mayor del cual estas comunidades forman parte.
- Se propone que estos principios e instrumentos sean incorporados en los programas del Fondo de Desarrollo Campesino y del Instituto de Desarrollo Rural, además del FIS (véase arriba).

Finalmente, con la misma lógica de fortalecimiento del tejido social a nivel local y regional a través de una sana contienda democrática entre partes interesadas ("stake-holders"), el desarrollo agro-rural es un desafío a toda la sociedad nacional paraguaya, e implica una determinación de asignar recursos importantes a superar la pobreza rural, incorporando las energías de las organizaciones participativas. Pero también implica una gran concertación nacional al respecto, que sólo puede resultar de una amplia convocatoria a nivel nacional para debatir propuestas de actores rurales y urbanos, culminando en una negociación de una sola propuesta que cuente con el compromiso de todos.

E. EMPRENDIMIENTOS SOCIO-REGIONALES

El nuevo modelo emergente de modernización del Estado y externalización promete ser mas directo y transparente al distribuir transferencias; pero en cuanto a sus interlocutores el modelo estimula una preferencia por las empresas, el individuo, y los grupos pequeños y locales (CEPAL, 1997b). Sin una política expresa de promoción de la participación de agentes económicos a mayor escala geográfica, el modelo emergente contribuye a la atomización; no se reúne la masa critica que se necesita para que el capital social pueda ser la palanca del desarrollo rural. Sea con una lógica de confederaciones de segundo grado territorial, sea con la lógica de redes flexibles e informales, la organización a nivel regional potencia los apoyos dispersos de organismos gubernamentales y de ONG's al desarrollo agro-rural.

Se requiere de instrumentos para la concertación micro-regional y regional: técnicas de planificación estratégica CONSENSUADA, fomento de una diversidad de propuestas, capacitación en negociación, celebración de contratos múltiples, proyectos compartidos, evaluación de impactos y bases contractuales para la rendición de cuentas. Mas allá del contexto local y municipal es necesario construir una institucionalidad social de mayor impacto, que agrupe las instancias de participación micro en asociaciones regionales de comités locales, en mesas regionales de concertación, en ejercicios abiertos de discusión de presupuestos municipales y departamentales participativos, y en la capacitación y sensibilización funcionaria en el tema de participación.

Hay una ventaja de las organizaciones micro-locales en ser pequeños: la confianza que viene del conocimiento mutuo que puede disminuir el riesgo de acciones individuales lesivas para el grupo. Pero la pequeña escala del grupo local también encierra una gran desventaja: los altos costos de transacción de atender desde las instituciones de desarrollo a miles de pequeñas comunidades y grupos. Por otra parte, la necesidad de impactar en las decisiones societales, de tener un poder de regateo frente a adversarios altamente participativas exige su integración en organizaciones mas grandes (Fox, 1996), aunque con esquemas institucionales nuevos (CEPAL, 1997b).

La participación y la rendición de cuentas hacia abajo funcionan bien en las organizaciones regionales cuando hay asambleas frecuentes y regulares que permiten la participación y la comunicación horizontales; los líderes responden mejor a las bases cuando hay un apoyo externo dedicado a vigilar por el cumplimiento de estos principios y orientar a líderes y bases en su respeto.

No debe olvidarse que las organizaciones de base son a la vez medio y fin de agrupaciones regionales y nacionales. Por ende, seguirá siendo necesario regresar al terreno de lo local y fortalecer los tejidos organizacionales básicos, desde la plataforma de influencia e impacto de la sociedad política regional.

La definición y puesta en marcha de un proyecto regional común a todos es la base de una definición de una identidad regional, permitiendo aprovechar todo el potencial de la gente y los recursos locales en la óptica que da una amplia estrategia de desarrollo regional total, optimizando el uso de todos estos recursos y concertando la distribución de sus beneficios. Las economías regionales y sus cadenas productivas son el marco para determinar, no cuales productores son "viables" y cuales "inviables", sino cual es el rol y la responsabilidad y cuales son los beneficios que corresponden a cada tipo de actor social y productivo en una estrategia de desarrollo de la sociedad regional como un todo.

1. Propuesta de enfoque: coordinación regional y nacional

Se propone promover la coordinación de organizaciones de base, y el desarrollo de capacidades de interlocución de líderes a estos niveles.

2. Propuesta de instrumento: fomento a organizaciones de segundo y tercer grado

Se propone realizar programas de capacitación en liderazgo y negociación a nivel regional y nacional.

CONCLUSIÓN

Emerge, en la discusión de estas propuestas más o menos concretas de acción, una sensación reiterada de complementariedad entre orientaciones y medios para enfrentar los tres grandes desafíos (productivo, descentralización y democratización) del desarrollo rural. Prácticamente todos los instrumentos propuestos contribuyen en mayor o menor grado a la realización de un proceso complejo de empoderamiento rural en los tres terrenos señalados. También emergen, aunque en forma implícita, algunas características del papel del Estado en este triple proceso. Es un papel de facilitación y de apoyo más que injerencia directa y pormenorizada; sin embargo, cumplir con su responsabilidad en las esferas económicas, políticas y sociales del desarrollo agro-rural requiere de instituciones estatales fortalecidas y activas, capaces de coordinar estrechamente con organizaciones sociales para desarrollar y ampliar la institucionalidad pública no-estatal que es la sociedad civil rural.

No es el papel de este trabajo definir la forma precisa en que los elementos esbozados aquí se articulen en una estrategia coherente e implementable: la proposición y negociación de esa estrategia es precisamente la manera en que la sociedad civil rural paraguaya se puede definir, desarrollar y "densificar". Se espera, simplemente, que las ideas y propuestas presentadas arriba sirvan de insumos para alimentar el proceso de fortalecimiento de la participación organizada en el desarrollo agro-rural del Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, Ricardo (1997), "Uma nova extensão rural para a agricultura familiar", Relatório do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Brasília, agosto.
- Barrios, F., L. Galeano, G. Ibañez, D. Rivarola (1997), "La Economía Campesina Paraguaya. Tipología y Propuesta de Políticas Diferenciadas", Proyecto regional FAO-Gobierno de Italia (GCP/RLA/115/ITA), Asunción, Paraguay.
- BASE-IS (1995), Juventud y cooperativismo en Paraguay, Asunción.
- Burki, Shahid (1996), "The World Bank Invests in Social Capital", en Transition, <<http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/so96/art4.htm>>
- CEPAL (1997a), La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, (LC/G.1954), Santiago de Chile.
- _____ (1997b), "Instituciones y organizaciones de productores rurales en México. Transformaciones en el nuevo marco económico", (LC/Mex/R.611 (SEM.84/2), México.
- Costa, Alberto, C. Kottak y Rosane Prado (1997), "The Socio-Political Context of Participatory Development in Northeastern Brazil", en Human Organization, the Journal of the Society for Applied Anthropology, Vol. 56 N°2, pp. 138-147.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) (1996), Paraguay: estimación y proyección de la población nacional, 1990 a 2025, Asunción.
- Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", en Serie Desarrollo Productivo N°43, CEPAL, Santiago de Chile.
- Durston, John (1996), "Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino", en Revista de la CEPAL, N°60, Santiago de Chile.
- _____ (1997a) , "Planificación participativa campesina en ausencia de tradición organizativa comunitaria: los "grupos núcleo" en el Proyecto FIDA PROZACHI, Guatemala, documento de discusión, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (1997b), "Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena", (LC/R.1707), CEPAL, Santiago de Chile.
- Escobar, T., "Políticas culturales y participación", en Acción, mayo.
- FAO/PNUD (1996), La pobreza campesina de cara al siglo XXI, Asunción.
- FAO - Gobierno de Italia (1997), "Mejoramiento de los servicios agrícolas a los pequeños productores y sus organizaciones" GCP/RLA/115/ITA, Asunción.

- Flecha, V. J., "Un espacio de y para la sociedad civil", en Acción, mayo.
- Fogel, Ramón (1996), "Pobreza y políticas sociales en el Paraguay", Asunción.
- _____ (1997), "Algunos puntos críticos del desarrollo social del Paraguay", Banco Mundial.
- Fox, Jonathan (1996), "How does Civil Society Thicken?", en World Development, 24:6.
- Galeano, L (1997), "Campesinos: ausentes y presentes", Acción, mayo.
- Galeano, L. y M. Yore (1994), Poder Local y Campesinos, Asunción.
- Gómez, Sergio (1996), "Reflexiones en torno a la necesidad de fortalecer la organización campesina en Chile".
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura de Chile); (1997): En el camino al 2000: más y mejor tecnología para crecer en el campo, Santiago de Chile.
- Navarro, Zander, "Participatory Budgeting - The Case of Porto Alegre, Brazil", documento presentado al Regional Workshop on Decentralization in Latin America-Innovations and Policy Implications, Caracas, 23-24 May de 1996.
- PNUD/BANCO MUNDIAL/MAG, "Los temas agro-rurales del Paraguay", versión N°3, Asunción.
- Secretaría de Acción Social (SAS) (1996), Plan estratégico de desarrollo social. Una convocatoria a la sociedad paraguaya, Asunción.
- _____ (1997), Datos Generales, Asunción.
- World Bank (1997a), "Mexico Community Forestry Project", <<http://woldbank.org/waisdocid9339317942>>.
- _____ (1997b), "Social Implications of Development", <<http://www.worldbank.org/html/lat/ngo/default/htm>>.
- _____ (1997c), "Participation in Social Funds", Appendix II of The World Bank Participation Sourcebook. <<http://worldbank.org/html/edi/sourcebook/sba208.htm>>.