**Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay**
(Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, FSOC)
Universidad de Buenos Aires
Argentina

**Facultad de Ciencias Sociales**
Universidad Nacional de Asunción
Paraguay

---

**XII Taller / I Congreso "Paraguay desde las Ciencias Sociales"**
San Lorenzo, 12, 13 y 14 de abril de 2023
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad Nacional de Asunción
http://paraguay.sociales.uba.ar/

---

# TRANSICIÓN AGRARIA EN PARAGUAY Y LA ACUMULACIÓN CLIENTELAR

Gustavo Setrini
FLACSO Paraguay
gustavosetrini@flacso.edu.py

**Transición Agraria en Paraguay y la Acumulación Clientelar**[1]

Gustavo Setrini, Ph.D., FLACSO Paraguay
gustavosetrini@flacso.edu.py

## ¿Cómo interpretamos la desigualdad económica en la transición agraria Paraguaya?

Se escucha con frecuencia en Paraguay y desde distintos sectores, la apreciación de que la agricultura campesina y la agricultura a pequeña escala son atrasadas y deberían modernizarse, adecuándose tecnológicamente a la competencia internacional. Según esta mirada, las alternativas para los integrantes de la agricultura familiar campesina son transformarse en pequeños agroempresarios o ceder su tierra y su lugar en la economía nacional a los que sí lo hacen.

Una mirada casual hacia la realidad del campo paraguayo provee mucho sustento a estas observaciones. Productores a pequeña escala difícilmente tienen suficiente manejo de su contabilidad para ser proveedores directos de los supermercados y raras veces planean su producción o programan sus inversiones en tecnología para asegurar la cantidad, calidad y continuidad de producción requerida por un supermercado o un distribuidor grande. También, las periódicas movilizaciones campesinas a la capital para demandar la condonación de deudas, siendo las más disruptivas hasta la fecha las de la Coordinadora Nacional Intersectorial en el 2017, evidencian por lo menos la insolvencia financiera de productores campesinos sino su poca productividad o indisciplina económica. Además, el hecho de que solo el 12% de productores con menos de 20 hectáreas tienen acceso a servicios de extensión agrícola, solo 42% tienen títulos de propiedad, y sólo 6,5% tienen acceso a crédito institucional, parece evidencia clara de un estado ausente en el desarrollo agrícola (MAG/DGEEC, 2008).

Esta lectura de la economía agrícola paraguaya resuena con el pensamiento político neoliberal en general y se respalda específicamente teorías económicas neoclásicas. En estas visiones, la economía debe funcionar como un campo de competencia abierto en el cual los actores más racionales prosperan. El Estado debe desempeñarse como árbitro imparcial en este campo, especialmente garantizando reglas de libre competencia y los derechos de propiedad.

Estas tareas son fundamentales para el funcionamiento apropiado del capitalismo: primero, la libre competencia de mercado debería premiar a las empresas más eficientes en su uso de capital, trabajadores y recursos naturales y disciplinar a los menos eficientes, impulsando la innovación constante. Segundo, asegurar a los empresarios (con la fuerza del Estado y su sistema judicial) derechos sobre el excedente o la renta generada por la inversión de capital es también asegurar que sea una práctica racional el ahorro privado y la reinversión en la producción. Estos incentivos, en teoría, impulsan la productividad y competitividad de un emprendimiento en el mercado y, a nivel macroeconómico, impulsa el crecimiento económico dentro de una sociedad.

[1] Adoptado de Setrini, G. A., Borda, D. C., González Ríos, C., & Servín, B. (2020). "Transición Agraria y Trayectorias Territoriales de la Agricultura Campesina y Familiar Paraguaya". En *Transición agraria en Paraguay: Evidencias empíricas y explicaciones teóricas*. Asunción: CADEP. p 101-168

Bajo estos supuestos, la acumulación desigual de la riqueza y de la tierra se interpreta y se racionaliza como el resultado de estrategias empresariales superiores y un gerenciamiento de alta calidad. La concentración de la tierra y de la riqueza recibe hasta cierto tinte de moralidad, como la recompensa de un comportamiento disciplinado y virtuoso. Del mismo modo, la demanda de apoyo estatal por actores económicos privados se interpreta y condena como la búsqueda de una ventaja política injusta que distorsiona la economía y la desvía de su trayectoria más productiva, protegiendo a la ineficiencia y la indisciplina económica para premiar en su lugar la lealtad o disciplina política.

De tal modo, parece razonable concluir que los agricultores tradicionales que no priorizan su competitividad en el mercado deben ser desplazados por actores más productivos. También parece una razonable postura que el Estado debería apoyar la transformación de agricultores campesinos en pequeños agro-empresarios, aceptando la salida de muchos campesinos no competitivos de la agricultura y su migración a las ciudades y a otros sectores económicos como un costo a corto plazo de la transición a una economía más productiva y, a lo largo del tiempo, más igual.

Sin embargo, este retrato empírico y su interpretación teórica, relatan de forma demasiado ordenada un proceso de transición agraria mucho más contradictoria que se transita en el Paraguay. Ignora o minimiza cómo, en las circunstancias concretas en las cuales la agricultura capitalista se desarrolla en Paraguay, las estructuras e instituciones pre- o no capitalistas deben desaparecer, evolucionar, o volverse marginal a una economía moderna. Observando este proceso de cerca, es difícil identificar una evolución ordenada, coherente, y regida por la racionalidad de mercado. En su lugar, se presenta una realidad bastante más compleja de relaciones económicas y políticas construidas en buena medida por el Estado y por actores políticos, regida por una disputa política sobre la distribución de los riesgos de inversión.

¿Cómo se maneja la proliferación de nuevos riesgos de precio en el contexto de la transición agraria en Paraguay? ¿Qué rol juegan en este proceso los legados institucionales precapitalistas? ¿Cuál es el destino de estas instituciones en la transición? Específicamente, ¿qué pasa con las viejas estructuras y prácticas clientelares?

**El clientelismo y la Acumulacion Agroalimentaria**

En general, con el desarrollo de los estados naciones modernos, los sistemas políticos nacionales y las instituciones electorales y democráticas, el clientelismo se desplaza del ámbito social al ámbito político y electoral, manifestándose como el intercambio de votos por bienes materiales divisibles que sostienen las máquinas electorales partidarias, financiados por el presupuesto público (Hilgers, 2012; Lachi & Rojas Scheffer, 2018; Morinigo, 2008; Piattoni, 2001; Scott, 1972; Setrini, 2011).

Sin embargo, adyacente al ámbito electoral, el intercambio clientelar sigue estructurando los procesos de desarrollo agrícola, a pesar de su creciente carácter capitalista. Esto se expresa en la forma que los actores políticos recurren al estado para blindarse de los riesgos emergentes de los procesos de inversión capitalistas y la forma en que el Estado condiciona política y partidariamente la prestación de los recursos de desarrollo.

Argumentamos que la redistribución y refracción del riesgo inherente del proceso de desarrollo capitalista a través de las redes partidarias clientelares es tan central al proceso de "tardío desarrollo tardío" en economías agrarias como la paraguaya, que se lo debe denominar explícitamente un proceso de "acumulación clientelar."[2]

Más formalmente, la acumulación clientelar tiene las siguientes características:

(a) Consiste en redes de intercambio institucionalizadas entre los actores partidarios que ocupan el estado y empresarios u organizaciones de productores (cooperativas, asociaciones y comités).

(b) La moneda principal de intercambio son las obras y la maquinaria (antes que el acceso a tierra y garantía de subsistencia que figuraba en el clientelismo tradicional).

(c) La recepción de estas donaciones reduce sustancialmente el riesgo de la transición a métodos de producción y procesamiento industriales, permitiendo que los receptores del apoyo estatal reserven su capital limitado para la operación de nuevos emprendimientos industriales con potencial para mayor productividad, evitando arriesgar sus activos en la contratación de deudas privadas.

(d) Sin embargo, la recepción de estas donaciones de capital en especie está condicionado por criterios políticos partidarios--el apoyo explícito del partido político que ocupa el poder del estado.

Las consecuencias de la acumulación clientelar son amplias, pero explicitamos cuatro en particular:

(e) Las inversiones públicas o colectivas se realizan dentro de una lógica y una dinámica privatizante.

(f) Los criterios políticos que se aplican a la alocación de capital de inversión en la agricultura elimina la racionalidad de mercado y significa que, de hecho, el desarrollo agrario paraguayo ya es en alguna medida dirigida por el estado y que el estado ya forma parte del gerenciamiento de los emprendimientos a nivel local y de la construcción de cadenas de valor a nivel nacional.

---

[2] El concepto de desarrollo tardío hace referencia al escrito de Alexander Gerschenkron sobre el "atraso económico en perspectiva histórica" donde argumenta que los países, como Alemania, que copiaron la trayectoria industrial de Inglaterra pudieron llegar rápidamente a la frontera tecnológica solo utilizando herramientas políticas industriales explícitas. (Amsden, 1992) denomina a los países con experiencia manufacturera previa a la segunda guerra mundial países de "desarrollo tardío," y argumentando que su industrialización exitosa se basa en el disciplinamiento estatal de grupos empresariales diversificados y su reconversión en empresas líderes globales. Vease tambien (Chang & Salomon, 2004)

Denominamos provisoriamente a Paraguay un país de "tardío desarrollo tardío" principalmente para señalar que su transición agraria, y los procesos paralelos de urbanización y conversión de la estructura sectorial de la producción y el empleo avanza en un contexto histórico alterado una vez más por la llegada de una nueva camada de países asiáticos a la frontera tecnológica y por la dinámica de competencia y cooperación económica internacional engendrada por este hecho. Este capítulo no trata el tema de las Corporaciones Multinacionales, sus actividades y poder político en Paraguay, o como sus decisiones afectan la transición agraria. Estas son cuestiones de enorme importancia que merecen ser estudiadas con la base de la literatura existente.

(g) La ausencia o la subordinación del mejoramiento productivo, cambio tecnológico, generación de empleo de mayor calidad y otros criterios técnicos en la planificación de hecho del desarrollo económico, resulta en una alocación fragmentada y poco coherente de la inversión a nivel industrial, territorial y a nivel de las cadenas de valor.

(h) Lo que luce como la "indisciplina" de los productores campesinos en relación a su incumplimiento con estándares y normas de suministro y su inversión errática en mejoramiento productivo, es en la realidad consecuencia del lugar que ocupan, como receptores de riesgo, en un esquema de acumulación clientelar.

**De lo Teórico a lo Empírico: estudiando la acumulación clientelar en tres departamentos**

Para entender la dinámica de construcción de cadenas de valor, se elaboraron casos de estudio de tres cadenas de valor en tres departamentos con distintos niveles de desarrollo agrícola capitalista. Utilizando el precio promedio de la tierra como indicador, se eligió a Itapúa, Caaguazú y San Pedro como representativos de un grado alto, mediano e incipiente de desarrollo. Utilizando los datos del censo agropecuario del 2008, presentados en el atlas agropecuario (F. Vázquez, 2011), se eligió a las cadenas de zanahoria, tomate, y sésamo como cultivos representativos de la producción a pequeña y mediana escala.

En cada uno de los tres departamentos se identificaron y entrevistaron a representantes de comités, asociaciones y cooperativas de productores, de instituciones públicas nacionales y locales que apoyan el desarrollo agrícola y otros actores empresariales de las cadenas de valor seleccionadas. En total se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas, para identificar sus estrategias organizativas, productivas, comerciales y políticas de los pequeños productores y sus relaciones con los otros actores en la cadena. El contacto y acercamiento a los productores y otros actores entrevistados fue a través de la Dirección de Extensión Agrícola en el Centro de Desarrollo Agropecuario de cada uno de los tres departamentos. De tal modo, la evidencia y los testimonios examinados abajo representan la fracción de los productores organizados con mayor contacto con los representantes locales del Estado central. Las entrevistas se sistematizaron, codificaron e interpretaron para desarrollar el marco teórico presentado arriba y aplicado en la presentación empírica de los casos resumidos en Tabla 1.

**Tabla 1.** Resumen de Casos de Estudios.

| Departamento: | Itapúa | Caaguazú | San Pedro |
|---|---|---|---|
| **Cadena de valor estudiada:** | Zanahoria | Tomate | Sésamo |
| **Disciplinamiento clientelar** | Alto y directo | Alto e intermedio | Mediano y pluralista |
| **Caracterización resultante** | Mejoramiento productivo desigual pero inclusivo | Mejoramiento excluyente | Bajo mejoramiento productivo. Cadenas de valor débiles y altamente intermediadas; baja inversión |