

DOCUMENTO DE TRABAJO

AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY

Notas preliminares para
su caracterización y propuestas
de desarrollo rural

Quintín Riquelme

DOCUMENTO DE TRABAJO

AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY

Notas preliminares para
su caracterización y propuestas
de desarrollo rural

Quintín Riquelme

Quintín Riquelme

Sociólogo e investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya,
CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Asunción, mayo de 2016

ISBN: 978-99967-819-3-3

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
1. Marco teórico sobre los principales conceptos utilizados de Agricultura Familiar Campesina en el Cono Sur	15
2. Marco institucional de la Agricultura Familiar Campesina: Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay	20
Desarrollo de los programas de compras públicas en los países del Mercosur	23
3. Relevancia en la producción de alimentos, generación de empleo y de ingresos de la Agricultura Familiar Campesina en el Cono Sur	25
Algunos indicadores agrícolas y de la agricultura familiar	25
4. La Agricultura Familiar Campesina en Paraguay	29
Fuerte impacto en la generación de trabajo de la AFC	30
Aporte de la AFC a la producción de alimentos	32
Importante Rol de las Mujeres en la Agricultura Familiar	34
5. Instituciones y Políticas Públicas de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay	36
6. Desafíos de la Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay	38
Tierra	38
Producción	39
7. Propuestas de líneas de investigación y acción	40
Acceso a tierra	40
Seguridad y Soberanía Alimentaria	40
Propuesta de desarrollo rural	41
En el plano político	43
En el plano técnico-productivo	43
De las autoridades locales	43
De los técnicos	44
Consejo de Desarrollo Distrital	44
Otros actores	45
8. Consideraciones finales	46
Bibliografía	47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Población Rural en la Región	26
Tabla 2:	Total de explotaciones y superficies de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en los países del Mercosur	26
Tabla 3:	Contribución de la Agricultura al PIB y al Empleo en el Mercosur	27
Tabla 4:	Producto Interno Bruto Agropecuario por Habitante	27
Tabla 5:	Producción agropecuaria de la Agricultura Familiar (AF) con respecto al total en el Mercosur	28
Tabla 6:	Cantidad y superficies según tamaño de las fincas	29
Tabla 7:	Cantidad de fincas y superficies según tamaño	30
Tabla 8:	Cantidad de trabajadores/as asalariados/as en forma permanente	31
Tabla 9:	Cantidad de trabajadores/as asalariados/as temporales	31
Tabla 10:	Cantidad de asalariados/as en la Agricultura Familiar Campesina (AFC)	32
Tabla 11:	Cantidad de asalariados/as en las Fincas mayores a 50 hectáreas	32
Tabla 12:	Aporte de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a la producción de alimentos - CAN 1991	33
Tabla 13:	Aportes de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a la producción de alimentos - CAN 2008	33

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Agricultura Familiar (AF)
 Agricultura Familiar Campesina (AFC)
 Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA)
 Banco Mundial (BM)
 Censos Agropecuarios Nacionales (CAN)
 Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB)
 Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
 Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI)
 Centro de Documentación y Estudios (CDE)
 Dirección de Educación Agraria (DEA)
 Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA)
 Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)
 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
 Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)
 Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)
 Explotaciones Familiares Especializadas (EFE)
 Explotaciones Familiares con Múltiples Fuentes de Ingresos (EFMI)
 Explotaciones Familiares con Residentes Rurales (EFRR)
 Federación Nacional Campesina (FNC)
 Federación de Cooperativas Agropecuarias (FECOAGRO)
 Fondo de Desarrollo Rural Sostenible (FDRS)
 Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE)
 Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF)
 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
 Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
 Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
 Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)
 Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
 La Dirección de Extensión Agraria (DEAg)
 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
 Ministerio de la Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
 Organización de Lucha por la Tierra (OLT)
 Organización Campesina del Norte (OCN)
 Programa de Fortalecimiento de la AF (PRONAF)
 Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)
 Proyecto Producción Responsable (PPR)
 Producto Interno Bruto (PIB)
 Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)
 Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)
 Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)
 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
 Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural)
 Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)
 Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF)
 Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
 Viceministerio de Agricultura (VMA)



PRESENTACIÓN

Varios trabajos elaborados por el CADEP han abordado la problemática rural del Paraguay desde una mirada de la producción, la productividad y la competitividad. En estos trabajos se han analizado rubros tanto de la agricultura empresarial o de agro negocios, como también de la pequeña producción agrícola. Los enfoques han sido sobre diversificación productiva, mercados y cadenas productivas.

Siendo la población rural del Paraguay, la de mayor peso en la región, la misma envuelve no solo aspectos de oportunidades de negocios y de producción, sino también de acceso a la tierra, seguridad alimentaria, preservación medioambiental, oportunidades de empleo y niveles de pobreza. Todos estos aspectos combinados se identifican casi exclusivamente en una forma de producción y en un estrato social conocido como la Agricultura Familiar Campesina (AFC).

Con el propósito de encarar estudios más profundos sobre la agricultura familiar en el Paraguay, sus posibilidades de supervivencia, y las políticas orientadas a este tipo de agricultura, el CADEP ha decidido iniciar la discusión de esta temática con la presentación de unas notas preliminares. Para el efecto se ha invitado al sociólogo Quintín Riquelme a reflexionar sobre las características de la AFC en el Paraguay, los desafíos actuales y futuros de esta forma de producción y los lineamientos de políticas públicas más adecuados para apoyar a este segmento importante de la población rural en nuestro país.

A partir de la visión de un experto y conocedor del tema en Paraguay, tanto en sus aspectos sociales y económicos, como Quintín Riquelme, el CADEP se compromete a realizar más investigaciones que vayan ampliando y profundizando el tema y explorando propuestas adecuadas para el sostenimiento de la AFC.



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca describir la Agricultura Familiar Campesina (AFC) de la región del Mercosur en el marco de la actual coyuntura agraria caracterizada por cambios profundos tanto en lo que hace a la percepción de los propios agricultores/as sobre el proceso así como de las políticas públicas dirigidas al sector.

El objetivo de la investigación es contar con un documento que explore el estado del arte sobre la Agricultura Familiar Campesina en el Mercosur y Paraguay, tanto en materia jurídico/institucional como empírica.

El documento presenta una breve sistematización de los principales conceptos utilizados por los países del Mercosur sobre Agricultura Familiar Campesina, el marco jurídico-institucional en el cual la AFC está inserta y su relevancia, tanto en lo que hace a la producción de alimentos, generación de empleos y de ingresos y su contribución al Producto Interno Bruto (PIB).

En el caso de Paraguay, se presenta la información disponible en los Censos Agropecuarios Nacionales (CAN) y en las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) sobre la evolución y relevancia de la AFC, una descripción de la situación actual en cuanto a población, trabajo, familia, producción, acceso a servicios, características de las fincas, etc., y el rol de las políticas públicas y los principales programas existentes. Por último se analizan los desafíos futuros en términos de investigación y de políticas públicas.

El estudio adquiere relevancia en momentos en que la agricultura viene experimentando cambios sustantivos en la región desde la década del 2000 con la incursión acelerada del modelo de producción del agro-negocio, después de un largo predominio de la AFC como principal actor productivo.

Si bien la Agricultura Familiar está siendo subsumida por el paradigma de la agricultura empresarial, la misma no pierde su visibilidad y su importancia sigue siendo sostenida por profesionales (Palau, 2012; Imas 2014; Martens, Palau, Riquelme 2010, entre otros), por instituciones nacionales (Base IS, CERI, Decidamos, CAH, entre otras) e internacionales (FAO; Vía Campesina, REAF, Oxfam) y por otros actores sociales y políticos (organizaciones campesinas, obreras, movimientos y partidos políticos).

La necesidad de revitalizarla viene ocurriendo en el propio seno de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur, cuyas recomendaciones están siendo incorpora-

das por los países con la aprobación de nuevas leyes que protegen y refuerzan el desarrollo de la AFC. Las leyes sobre compras públicas de la AFC, quizás sea una de las iniciativas más importantes, en este sentido.

La región del Cono Sur, cuenta aún con millones de agricultores familiares y con tierras suficientes y altamente productivas para seguir aportando alimentos diversificados a la población. Este potencial lo convierte en el foco de interés de las grandes corporaciones mundiales de la producción de *commodities*, pues además de contar con las mejores tierras, la Agricultura Familiar podría constituirse en la traba más importante al proceso de acumulación del capital.

En América Latina y en otros continentes, la AFC, fue responsable de producir alimentos por siglos. Actualmente esta responsabilidad se encuentra amenazada por un modelo que busca hegemonizar la producción de alimentos, con costos altos para el medioambiente y la vida rural.

Es importante acotar por otra parte, que la agricultura no es un sector homogéneo. El sector agropecuario en la región se compone de distintos grupos de productores que difieren entre sí dependiendo, de la extensión de la tierra que posee, de la utilización de mano de obra, del capital, de los tipos de implementos agrícolas y del destino de la producción.

En función de estas variables, “se han diferenciado tradicionalmente en la agricultura latinoamericana dos tipos básicos de unidades productivas: las empresas agropecuarias y las unidades campesinas”, haciendo de la estructura agraria de la región básicamente bimodal (Acosta y Rodríguez, 2002).

Las primeras –las empresas agropecuarias– están representadas por unidades de producción capitalistas, ganaderas, grandes productores, que trabajan en base a la utilización intensiva de capital y cuya producción está orientada fundamentalmente a la exportación y a la maximización de la tasa de ganancia.

Las segundas –las unidades de producción campesinas– son representadas por las pequeñas y medianas unidades, las cuales producen básicamente alimentos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas del núcleo familiar y algunos rubros para la venta al mercado en base al trabajo de los miembros de la familia.

Tampoco hay homogeneidad al interior de las unidades de producción familiares. Dependiendo de la extensión de las parcelas ocupadas y de la capacidad productiva, se encuentran diversos estratos de agricultores, a partir de los cuales se podrá construir una tipología: los muy pobres, los pobres y los que tienen un nivel aceptable, los llamados medianos productores o agricultores capitalizados.

Además, a los agricultores que forman parte de la Agricultura Familiar, en algunos países se los denominan campesinos, cuya caracterización difiere de los llamados agricultores familiares. Algunos autores como Bartra, señalan que ser campesino, es mucho más que “pequeño productor que hace relación a una escala y agricultura familiar a una economía, el campesino designa un ethos y una clase, de modo que reconocerse campesino es el primer paso en el camino de reafirmar una específica socialidad y –eventualmente– conformar un sujeto colectivo de primera división”. (Bartra, 2010).

“La palabra campesino designa una forma de producir, una sociabilidad, una cultura pero ante todo es un sujeto social que se ha ganado a pulso su lugar en la historia. Ser campesino es muchas

cosas pero ante todo es pertenecer a una clase: ocupar un lugar específico en el orden económico, confrontar predadores semejantes, compartir un pasado trágico y glorioso, participar de un proyecto común”. (Bartra, 2010: pág. 7)

Estas caracterizaciones son pertinentes por cuanto determinan la conciencia y la pertenencia de clase o de grupo para plantear las luchas por sus derechos.

En la segunda parte de este trabajo se exponen los principales conceptos de la AFC acordados en el marco de la REAF del Mercosur. La tercera parte incorpora el marco institucional dentro del cual se desarrolla la AFC en el Cono Sur. La cuarta, aborda la importancia de la producción de alimentos, generación de empleo y de ingresos en el Cono Sur y en Paraguay, así como las principales políticas públicas de orden rural en el país. En la quinta y sexta partes del trabajo se caracteriza a la AFC en el Paraguay y se describen las instituciones encargadas de la pequeña producción como las políticas públicas implementada o en curso. Luego se abordan los principales desafíos en el Paraguay y se realizan propuestas de investigación- acción. En las consideraciones finales se trata de hacer una síntesis de la problemática de la AFC y las líneas de acción recomendadas para su fortalecimiento.

1 | MARCO TEÓRICO SOBRE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS DE AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL CONO SUR



La Agricultura Familiar Campesina (AFC) tiene diferentes definiciones, aunque hay similitudes importantes. En todas las definiciones se reconocen la extensión de la parcela y el trabajo familiar como los dos componentes fundamentales. Sin embargo, en algunos países, lo cultural es parte esencial en esa definición, para señalar que ser campesino va más allá de un simple productor: su modo de vida y su cosmovisión tiene mucho que ver con la manera cómo interactúa con su entorno comunitario y su ambiente.

El Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF)¹ define en su documento base que la agricultura familiar es una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”; donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia. Asimismo, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior donde se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

Asimismo, señalan que dentro de esta definición deben estar incluidos distintos conceptos que se han usado o se usan en diferentes momentos, como son: pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, mediero, productor familiar y también los campesinos y productores rurales sin tierra y las comunidades de pueblos originarios.

Por último, la definición señala que el concepto de agricultura familiar comprende las actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, así como las tradicionales de recolección y el turismo rural.

Los países del Cono Sur apoyados por la REAF han venido discutiendo el contenido del concepto de la AFC. Esta discusión se ha traducido en los últimos años en marcos normativos que definen y hacen operativo el concepto.

En la Argentina, la Ley N° 27.118 (Art. 5) de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad, aprobada en enero de 2015 define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos:

1 FONAF se originó a partir de la Comisión de Agricultura Familiar generada en el ámbito de la Cancillería por iniciativa de la Federación Agraria Argentina. Aglutina a más de 900 organizaciones de productores.

- a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia;
- b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción;
- c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados;
- d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él;
- e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento;
- f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).

En el Brasil la definición de la Agricultura Familiar está contenida en la Ley N° 11.326, de julio de 2006.

Esta Ley establece en su Art. 3° que agricultor familiar o emprendedor familiar rural es aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo, simultáneamente, los siguientes requisitos:

- I. No detenta, a cualquier título, un área mayor de 4 (cuatro) módulos fiscales;
- II. Utiliza predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento;
- III. La renta familiar se origina predominantemente en actividades económicas vinculadas al propio establecimiento o emprendimiento;
- IV. Dirige su establecimiento o emprendimiento con su familia.

Son también beneficiarios de esta Ley:

I. Los/as silvicultores/as que atiendan simultáneamente todos los requisitos que tratan el capítulo de este artículo, cultiven florestas nativas o exóticas o que promuevan el manejo sostenible de aquellos ambientes.

- II. Los/as agricultores/as que atiendan simultáneamente todos los requisitos que tratan el capítulo de este artículo y exploren reservorios hídricos con superficie total de hasta 2 hectáreas u ocupen hasta 500 m³ de agua, cuando la explotación se efectúa en tanques-redes.
- III. Los/as extractivistas que atiendan simultáneamente los requisitos previstos en los incisos II, III y IV del capítulo de este artículo y ejerzan esa actividad artesanalmente en el medio rural, excluidos los garimpeiros (trabajadores mineros) y faiscaidores (limpiadores de oro)
- IV. Los/as pescadores/as que atiendan simultáneamente los requisitos previstos en los incisos I, II, III y IV del capítulo de este artículo y ejerzan las actividades pesqueras artesanalmente.

En el Art. 4º la Ley establece los principios que observará:

- I. Descentralización;
- II. Sustentabilidad ambiental, social y económica;
- III. Equidad en la aplicación de las políticas, respetando los aspectos de género, generación y etnia;
- IV. Participación de los agricultores familiares en la formulación e implementación de la política nacional de la agricultura familiar y emprendimientos familiares rurales.

A partir de la base de datos del Censo Agropecuario de 2006, en Brasil, se elaboró una tipología de la agricultura familiar que está compuesta por tres grupos: i) Explotaciones Familiares Especializadas (EFE), cuyos ingresos se generan predominantemente en la agricultura (se considera predominante una proporción igual o superior a 51% del total de ingresos de la explotación); ii) Explotaciones Familiares con Múltiples Fuentes de Ingresos (EFMI), aquellas cuya proporción de ingresos agropecuarios se sitúa entre 21% y 50% del total de ingresos de la explotación, y; iii) Explotaciones Familiares con Residentes Rurales (EFRR), cuyo ingreso agropecuario es inferior a 20% del total de ingresos.

En Uruguay la Agricultura Familiar se definió a partir de la Resolución del Ministerio de la Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) N° 527/008 del 29/7/08:

“Productores/as Familiares son personas físicas que con o sin la ayuda de otros gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra”. Esta persona, en conjunto con su familia, debe cumplir los siguientes requisitos en forma simultánea:

Realizar la explotación con la contratación de, como máximo, dos asalariados no familiares permanentes o su equivalente en jornales zafrales no familiares (500 al año)

Explotar en total hasta 500 has (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia. Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma.

Ingresos familiares nominales extraprediales sean inferiores o iguales a 14BPC promedio mensual”. A valor actual, la BPC equivale a 2.819 pesos, lo que eleva la cifra a 39.466 pesos².

En Paraguay la Ley de la Nación Paraguaya N° 2.419/2004, “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, en el Art. 6 conceptúa a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) como aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial.

En el marco de la VII REAF, la Sección Nacional de Paraguay, integrada por referentes del Sector Público Agrario y Organizaciones Sociales de la Agricultura Familiar, consensuan la definición de la misma, basada en la Resolución GMC 25/07 DIRECTRICES PARA EL RECONOCIMIENTO E IDENTIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MERCOSUR: “Agricultura Familiar, es aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo

2 US\$ 1 : 33 pesos uruguayos.


familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 jornaleros asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo” (Registro Nacional de Agricultura Familiar-RENAF, Manual Operativo 2010).

Atendiendo a las normativas de los países estudiados se pueden sistematizar las características principales de la AFC en las siguientes:

- La mano de obra ocupada en la finca corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados;
- La familia es responsable directa de la producción y gestión de la actividad agrícola, ganadera y/o forestal, y deberá residir en la propia finca o en una localidad próxima, y necesariamente los ingresos deberán proceder de la producción del lote agrícola
- Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada.
- Son parte de la Agricultura Familiar (AF), respetando los demás criterios, los productores rurales sin tierra propia, los beneficiarios de la reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, así como de otras políticas fundiarias, como de las comunidades de productores y/o indígenas que hacen uso común de la tierra.

Características de la Agricultura Familiar	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Extensión de la tierra	No específica	4 núdulos fiscales	Hasta 50 has. Oriental y 500 has. Occidental	Hasta 500 has
Sistema de tenencia	Cualquier forma de tenencia	Cualquier forma de tenencia	Cualquier forma de tenencia	Cualquier forma de tenencia
Gestión de la finca	Por la familia o miembro de la misma	Por la familia o miembro de la misma	Por la familia o miembro de la misma	Por la familia o miembro de la misma
Mano de obra	Preferentemente familiar	Preferentemente familiar	Preferentemente familiar	Preferentemente familiar
Asalariados	No específica	No específica	20 jornaleros al año	2 permanentes o 500 jornales al año
Ingreso	Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento	1. Explotaciones familiares especializadas (EFE) Más del 50% de la explotación 2. Explotaciones familiares con múltiples fuentes de ingresos (EFMI), Entre el 21 y 50% de la explotación. 3. Explotaciones familiares con residentes 13 rurales (EFRR), Menos del 20% de la explotación	Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial.	Ingresos familiares nominales extraprediales sean inferiores o iguales a 14-BPC promedio mensual”. A valor actual, la BPC equivale 2.819 pesos, lo que eleva la cifra a 39.466 pesos.

Características de la Agricultura Familiar	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Residencia	En la finca o próxima a ella	No específica	En la finca o próxima a ella	En la finca y no más de 50 km
Quiénes son	Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).	Silvicultores Agricultores, Extractivistas Pescadores	Agricultores/as Sin tierras	No específica



2 | MARCO INSTITUCIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA: PARAGUAY, ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Los países componentes del Mercosur han desarrollado políticas a favor de la Agricultura Familiar (AF) y en algunos casos han marcado la prioridad de la agenda en los últimos años. En ese sentido, la REAF ha establecido prioridades políticas relacionadas al reconocimiento de la AF: políticas de igualdad de género, acceso a tierra y reforma agraria, seguro agrícola y gestión de riesgo, facilitación de comercio, financiación y fondo de la AF, entre otras disposiciones. (CEPAL, FAO, IICA, 2014).

Cada país ha diseñado e implementado programas orientados fundamentalmente al apoyo y fortalecimiento de la AF. Entre los programas se encuentran:

1. El proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios de Argentina, creado en 1998 para mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios, mediante la financiación de proyectos productivos agropecuarios o de actividades conexas a las agropecuarias, así como para fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar e implementar políticas de desarrollo rural. A partir del 2007, se inició una segunda fase que buscó incorporar a 22.000 nuevas familias.
2. El Programa de Fortalecimiento de la AF (PRONAF) de Brasil, creado en 1995, dirigido especialmente a los sectores más vulnerables, que incluyen crédito subsidiado, extensión y capacitación, infraestructura para promoción de actividades económicas que le den valor agregado a la producción primaria y apoyo a la comercialización. En la segunda mitad de la década del 2000, el PRONAF promovió la inclusión social de más de 600 mil agricultores familiares anuales (www.alide.org.pe).
3. La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) de Uruguay, tiene como objetivo coordinar, promover y articular el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de la AF. A través del Proyecto Producción Responsable (PPR), se han ejecutado proyectos de manejo de recursos naturales y biodiversidad, así como proyectos de prevención de sequías.
4. El Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA) de Paraguay, enmarcado dentro de la Política de Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas 2010-2020. El PPA fue implementado con el objetivo de fomentar la producción de alimentos para lograr la seguridad alimentaria y la mejora de los ingresos de las familias

miembros de la agricultura familiar. Para el logro de este propósito, el PPA puso en práctica desde marzo de 2011, un nuevo enfoque de intervención con lo cual busca no solo incrementar la producción de alimentos por parte de la agricultura familiar, sino también mejorar y fortalecer la capacidad organizativa de los y las agricultores/as.

Uno de los ejes priorizados por la REAF es la promoción del comercio de los productos de la agricultura familiar de la región. En este sentido, se creó el Programa Regional de “Intercambio de experiencias sobre modelos de gestión de políticas de compras públicas de la agricultura familiar”, a través del financiamiento de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

En la actualidad existen diferentes experiencias y grados de desarrollo a nivel de cada país del Mercosur. En Brasil existen dos programas de inclusión de la agricultura en las compras estatales. En Argentina hay programas de carácter provincial. En Uruguay se trabaja la adecuación de la normativa entre el MGAP, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para generar un proyecto de ley que mejore las posibilidades de inclusión de la agricultura familiar y la venta de sus productos en las compras que hace el Estado.

Paraguay también impulsó la creación de una ley que garantiza la compra de la agricultura familiar y la promulgación del Decreto 1056/14, que establece la modalidad de compras de productos alimenticios en el marco del Programa Sembrando Oportunidades, dando prioridad al mecanismo de adquisición a los productos agropecuarios derivados de la agricultura familiar.

A continuación se presentan los emprendimientos más importantes en relación a la AFC y compras gubernamentales.

Argentina

En Argentina, la Ley 27.118 de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, fue promulgada el 20 de enero 2015.

En su Artículo 22. - Establece: El ministerio (de Agricultura) impulsará

1. La realización de ferias locales, zonales y nacionales, y pondrá especial énfasis en la conformación de una cadena nacional de comercialización, articulando estructuras propias,
2. La promoción de marcas comerciales y denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación, como estrategia de valorización de los productos de la agricultura familiar.
3. La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el RENAF tendrá prioridad absoluta en la contrataciones directas que realice el Estado nacional para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas y demás instituciones públicas dependientes del Estado nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir.

Brasil

En Brasil, en el marco de las Políticas de Apoyo a la Agricultura Familiar relacionadas a Compras Públicas, se creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) – 2003 que contempla:

- Compra alimentos de la agricultura familiar para donación a personas que viven en inseguridad alimentaria, por medio de instituciones sociales y entes públicos;
- Los productos también son utilizados para stocks públicos de alimentos y de las organizaciones de la agricultura familiar;
- Desde su creación es una política multisectorial, gestionada por diferentes órganos de gobierno y con participación de la sociedad civil;
- En 2012, más de 185 mil agricultores familiares abastecieron con su producción al PAA (OIT, 2014)

Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE – 2009

- Garantiza, por medio de traspasos financieros del Estado, a los entes subnacionales (estados y municipios) la alimentación de todos los estudiantes matriculados en la red pública de educación hasta la educación media (Secundaria);
- Su misión es contribuir para la mejora de la educación por medio de la alimentación sana ofrecida a los estudiantes, estimulando acciones en educación y nutrición.
- La ley 11947/09 establece que de los recursos recibidos, por lo menos 30% deben ser usados en compras de la agricultura familiar, con mecanismos de garantía de precios y procesos de adquisición facilitados (Llamadas Públicas vía Licitaciones).

Uruguay

Se encuentra el Proyecto de Ley relativo a “Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal”, de abril 2014.

En su Art. 3 (Reserva de Mercado), establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas de bienes alimenticios provenientes de las Organizaciones Habilitadas, siempre que exista oferta de las mismas.

Las compras de alimentos que no se realicen en forma centralizada, y hasta el monto de la licitación abreviada, se deberán realizar a las Organizaciones Habilitadas.

En ambos casos se priorizarán las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos.

El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones de precio máximo para que esta reserva sea efectiva.

Paraguay

Uno de los principales instrumentos legales con que cuenta nuestro país en el ámbito de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) es la Ley N° 5.210 de la Alimentación Escolar y Control Sanitario. En su Art. 10 establece como directrices de la alimentación escolar:

- f) Que se deberá priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar Campesina,

mediante procedimientos sumarios que garanticen la compra a sus integrantes. Estos procedimientos se aplicarán en carácter de excepción a las disposiciones contenidas en la Ley N° 2051/03 “De contrataciones públicas” y en la Ley N° 1535/99 “De administración financiera del Estado”.

El Decreto N° 1056/13 establece “la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección para estas adquisiciones”. Este Decreto posibilita la compra de productos de la Agricultura Familiar, para la preparación de la alimentación escolar.

Desarrollo de los programas de compras públicas en los países del Mercosur

Brasil es uno de los países más avanzados en la modalidad de las compras públicas ya que forma parte de uno de los ejes de su política desde el 2003 con la iniciativa «Hambre Cero». Esta iniciativa cuyo objetivo es la erradicación del hambre está constituida por alrededor de 30 programas complementarios, entre los cuales se destacan: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que trabaja en conjunto con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). El PNAE se rige por la Ley 11.947 de 2009, la cual establece que al menos un 30% de los recursos destinados por el FNDE se dedique a la obtención de alimentos provenientes de la agricultura familiar.

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) consiste básicamente en la adquisición, sin licitación, de productos provenientes de la agricultura familiar a precios del mercado regional. Además, bajo la operación del Ministerio de Desarrollo Agrícola, proporciona recursos que permiten a las organizaciones de agricultores familiares crear un inventario de productos para su comercialización posterior, al mejor precio de mercado (IICA, 2007). Este programa se ejecuta en asociación con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), entidad encargada de mantener la regularidad del abastecimiento y la garantía de ingreso al productor rural en las compras, participando en la formulación y ejecución de políticas agrícolas de suministro (Boza y Mora, 2015).

Estos dos programas, el PAA y el PNAE benefician a unos 450 mil agricultores familiares por año, lo que proporciona una inyección anual de recursos de USD 700 millones en ese sector, proveyendo alimentos sanos a 65 millones de personas (FAO, 2015).

En los demás países del Mercosur, los programas de compras públicas están menos desarrollados.

En Paraguay, estos programas comenzaron a implementarse en algunos municipios y departamentos. En Yhú, departamento de Caaguazú, aproximadamente 400 niños y niñas e indirectamente más de 100 familias de la agricultura familiar campesina de la zona fueron beneficiados. (www.demoinfo.com.py).

En el departamento de Misiones también se inició a este programa. La Gobernación ha designado la suma de G. 8.000 millones, beneficiando de esta manera en forma diaria con el almuerzo escolar a 7.418 niños y niñas. En el proceso están involucrados 416 productores de la AFC quienes de esta manera se han convertido en «proveedores del Estado». Así también participan del

programa, aproximadamente 200 personas entre cocineras, ayudantes de cocina, nutricionistas, administradores. (Presidencia de la República del Paraguay, 2014)

En el departamento de Paraguari también se puso en marcha el almuerzo escolar, bajo esta modalidad. En cambio, en otros departamentos, los gobernadores e intendentes adoptaron los «platos frescos», a través de empresas proveedoras con contrato suscriptos en los cuales los productos de la AFC deben ser adquiridos de los productores de la zona. (Presidencia de la República del Paraguay, 2014).

Desafortunadamente, se sucedieron varios hechos de corrupción, en estos programas, que fueron difundidos por la prensa, por lo cual el proceso disminuyó su ritmo de expansión.

En los otros países como Uruguay y Argentina los programas de compras públicas comienzan a desarrollarse. En la Argentina, en la provincia de San Juan está en ejecución la provisión de semillas por parte de pequeños productores nucleados en la Federación de Cooperativas Agropecuarias (FECOAGRO) al programa PROHUERTA del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Asimismo, el programa “copa de leche” donde pequeños productores lecheros abastecen a 60 establecimientos educativos de la provincia. ([Secretaría de Agricultura Familiar, Mendoza](#)).

Uruguay por su parte, tiene aprobada la Ley que declara a la Agricultura Familiar de interés general y establece una reserva de mercado a la compra de productos de esta naturaleza en las compras estatales. Esta reserva corresponde al 30% de las compras centralizadas y 100% de las descentralizadas (REAF, 2015)

3 | RELEVANCIA EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS, GENERACIÓN DE EMPLEO Y DE INGRESOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL CONO SUR



Algunos indicadores agrícolas y de la agricultura familiar

La mayoría de los estudios sobre Agricultura Familiar y Campesina en América Latina, considera a la agricultura familiar como un sector clave para la disminución o erradicación de la pobreza y el hambre en los países donde éstos predominan. Uno de esos estudios señala: “Los pequeños agricultores son aliados de la seguridad alimentaria y actores protagónicos en el esfuerzo de los países por lograr un futuro sin hambre” (Salcedo y Guzmán, 2014, p. 4).

Señala igualmente que en la región “el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo agrícola y rural. No sólo producen la mayor parte de los alimentos para el consumo interno de los países de la región, sino que habitualmente desarrollan actividades agrícolas diversificadas, que les otorgan un papel fundamental a la hora de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad” (Salcedo y Guzmán, 2014, p. 4).

Otros estudios en cambio, reconocen las serias limitaciones de la agricultura familiar para su crecimiento debido al acaparamiento de tierra por la agricultura comercial y a la falta de políticas que consideren las necesidades de este sector productivo. (FAO, CEPAL, IICA, 2014)

Estas dos visiones en estudios propiciados por una misma institución como la FAO, muestra la complejidad del tema y la necesidad de propiciar en los países una política efectiva que asegure a este sector productivo su desarrollo. Se habla de la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo pero no se exige a los estados la elaboración e implementación de estas nuevas estrategias. El poder de las transnacionales de la producción en muchos países de América Latina supera al poder de los propios estados y limitan su soberanía para establecer sus propias políticas de desarrollo rural.

La Tabla 1 muestra la relación entre población urbano-rural en los países del Mercosur. La cuantía de la población rural está en directa relación con el peso de la agricultura familiar. Los datos comparativos evidencian la importancia que aún tiene la población rural en países del Mercosur, específicamente Paraguay y en segundo lugar Brasil. En este sentido Paraguay con el 40,1% y Brasil con 16,7% son los que cuentan con mayor proporción de población rural y por lo tanto es de suponer que el peso de la agricultura es de gran relevancia.

Tabla 1: Población Rural en la Región

Habitantes/Países	Argentina (2011)	Brasil (2006)	Paraguay (2014)	Uruguay (2011)
Número total de habitantes	40.117.090	187.425.149	6.780.504	3.286.314
Población rural total	3.825.311	31.300.000	2.719.422	175.613
Población rural % del total	8,0	16,7	40,1	8,2

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población por países.

La siguiente tabla muestra la relación entre la Agricultura Familiar con los demás tipos de agricultura en los países del Mercosur. En el conjunto de los cuatro países el 83,5% de todas las explotaciones agrícolas corresponden a la agricultura familiar, pero en cuanto a superficie sólo el 24,3% le corresponde, lo que evidencia la existencia de una marcada desigualdad en la tenencia de la tierra.

Paraguay es el país que denota la mayor desigualdad. La Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay representa el 91,4% del total de las explotaciones agropecuarias, mientras que en superficie sólo le corresponde el 6,3%. Claramente es el país con mayor desigualdad en cuanto a tenencia de tierra en el Mercosur. En la estimación de los promedios de superficie por cada unidad de explotación, Paraguay aparece de nuevo con el nivel más bajo, apenas 7 hectáreas por cada unidad (1.960.018/264.047), Brasil, 24, Argentina 107 y Uruguay 171. En el caso de Paraguay ni siquiera se cumple en el Estatuto Agrario del 2002, que establece 10 hectáreas como la Unidad Básica de Producción para que el agricultor pueda desarrollar sus capacidades productivas.

Tabla 2: Total de explotaciones y superficies de la Agricultura Familiar (AF) en los países del Mercosur.

País	Total de explotaciones agrícolas	Nº de unidades agrícolas familiares	% de unidades agrícolas familiares	Superficie total de las explotaciones	Superficie AF	% superficie de la AF
Argentina	333.477	218.868	65,6	174.807.257	23.517.367	13,5
Brasil	5.175.489	4.367.902	84,4	329.941.393	105.572.191	32,0
Paraguay	288.975	264.047	91,4	31.086.894	1.960.018	6,3
Uruguay	44.890	21.038	46,9	16.277.088	3.605.906	22,2
Totales	5.843.505	4.477.367	83,5	552.112.632	134.655.482	24,4

Fuente: Elaboración Propia con datos de Salcedo y Guzmán. 2014: 38.

La Tabla 3 hace referencia a la importancia de la agricultura en la contribución del PIB. Paraguay aparece nuevamente como el país cuya dependencia de la agricultura tiene un nivel bastante elevado, 16% en tanto que los demás países no llegan a los dos dígitos, 9% en Argentina, 5% en Brasil y 8% en Uruguay. Llamativamente Brasil con una cantidad importante de fincas agropecuarias, aparece con un nivel muy bajo de contribución al PIB. Argentina y Uruguay se encuentran en los mismos niveles dejando entrever que la agricultura tampoco es la actividad económica más importante en estos países. En cuanto a empleo sobresale Paraguay con un 27%, siendo la Argentina el país con el menor nivel de empleo en las actividades agropecuarias.

Tabla 3: Contribución de la Agricultura al PIB y al Empleo en el Mercosur

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
PIB agrícola	9	5	16	8
Empleo Agrícola	5	16	27	13

Fuente: Bartesaghi, I. 2013. Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur: el caso de Uruguay.

Con relación a la distribución del PIB agropecuario total por habitante, el país con el más alto nivel del PIB por habitante es Uruguay llegando en el 2012 a casi a 7,5 mil dólares por habitante, seguido por Argentina, Brasil. Paraguay aparece como el país con menor nivel de PIB por habitante.

Tabla 4: Producto Interno Bruto Agropecuario por Habitante

Países	2010	2011	2012
Argentina	6.286	6,784	6,854
Brasil	5,533	5,636	5,639
Paraguay	1,726	1,771	1,772
Uruguay	6,815	7,238	7,498

Fuente: INDEC, IBGE, BCP, INE

La importancia de la Agricultura Familiar (AF) en cada país queda evidenciada en la Tabla 5, donde se refleja en porcentajes la contribución de la AF en la producción de los rubros que forman parte de la alimentación de la población. Los dos países que muestran mayor contribución en cuanto a variedad de productos ofertados son Brasil y Paraguay. Uruguay se destaca por su producción de leche, porcinos y aves, al igual que los demás países.

Tabla 5: Producción agropecuaria de la Agricultura Familiar (AF) con respecto al total en el Mercosur

Rubros	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Mandioca		87%	94%	
Frijol		70%	94%	
Arroz		30%		
Maíz		46%	37%	
Aves		50%	70%	84%
Porcino	64%	59%	78%	88%
Bovinos	26%	30%	15%	27%
Leche	33%	58%	55%	73%
Café		38%		
Trigo		21%		
Cereales				41%

Fuente: REAF 2010 y CGA 2011 Uruguay

En suma, el Paraguay es el país de mayor población rural y de mayor participación de esta población en el empleo total en el Cono Sur. Sin embargo la AFC del Paraguay es la que tiene menor posesión de tierra para los cultivos. Asimismo, la actividad agrícola del Paraguay es la que más contribuye al PIB, pero con la menor participación del PIB agrícola per cápita en toda la región. Finalmente la AFC en Paraguay y Brasil son las productoras de la mayor variedad de alimentos frente a sus pares de Argentina y Uruguay.

Un tema preocupante es el cambio climático como uno de los factores de mayor incidencia en la agricultura. Los extremos, sequía y precipitaciones continuas así como las altas y bajas temperaturas tienen un efecto directo sobre la producción agrícola. Se estima que estos eventos extremos serán cada vez más pronunciados por los efectos de los gases invernaderos. De acuerdo a Salcedo y Guzman (2014), el cambio climático es una amenaza directa para la seguridad alimentaria, la superación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Teniendo en cuenta el papel de la agricultura como productora de alimentos frente a una demanda creciente de los mismos, el cambio climático crea incertidumbre para el cumplimiento de esta tarea, de acuerdo a estos autores.

En el Paraguay, este fenómeno comienza a sentirse y se expresa en los repentinos cambios en el comportamiento de las precipitaciones, en los cambios extremos de la temperatura y en la disminución de la producción. En departamentos altamente deforestados como los de la región Este, los eventos extremos son cada vez más continuos. Una de las principales causas es la deforestación. De acuerdo a datos suministrados por organizaciones ambientalistas, Paraguay es uno de los países con mayor nivel de deforestación anual en el mundo (Base Is 2015).

4 | LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN PARAGUAY



La Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay tiene un peso importante en términos cuantitativos en el total de las fincas del país. Los datos empíricos evidencian esa importancia cuantitativa y también muestran el rápido proceso de disminución como consecuencia de la expansión de la agricultura empresarial por un lado y de la ausencia de una política de desarrollo del Estado por el otro.

Los datos proveídos por los dos últimos censos agropecuarios (CAN 2008 y 1991) muestran que la agricultura campesina perdió más de 15 mil fincas desde 1991 a 2008 y más de 366 mil hectáreas. Las fincas cuyos tamaños oscilan entre 50 y 100 hectáreas también se redujeron. Pero en contrapartida las fincas mayores a 100 hectáreas se incrementaron considerablemente.

Lo llamativo es el gran aumento que tuvieron las fincas mayores a 10 mil hectáreas pasando de 351 en 1991 a 600 en 2008, contrariamente a lo establecido en la Constitución Nacional en los artículos referidos a la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, en los cuales se hablan de la incorporación de la población campesina al desarrollo económico del país y de la eliminación del latifundio mediante impuestos progresivos entre otros.

Tabla 6: Cantidad y superficies según tamaño de las fincas

	Cantidad de fincas		Superficie total (Ha)		Variación (%)	
	CAN 2008	CAN 1991	CAN 2008	CAN 1991	Fincas	Superficie
PARAGUAY	289.649	307.221	31.086.894	23.817.737	-5,7	30,5
Tamaño de finca						
No tiene	774	7.962	-	-	-90,3	-
Menos de 1 Ha	15.586	21.977	6.894	8.499	-29,1	-18,9
De 1 a - de 5 Ha	101.643	92.811	231.118	222.805	9,5	3,7
De 5 a - de 10 Ha.	66.218	66.605	416.702	430.658	-0,6	-3,2
De 10 a - de 20 Ha.	57.735	66.223	685.381	806.802	-12,8	-15,0
De 20 a - de 50 Ha.	22.865	31.519	619.986	857.909	-27,5	-27,7
De 50 a - de 100 Ha.	6.879	7.577	459.555	502.648	-9,2	-8,6

De 100 a - de 200 Ha	5.234	4.279	699.257	569.169	22,3	22,9
De 200 a - de 500 Ha	5.251	3.503	1.600.537	1.050.034	49,9	52,4
De 500 a - de 1.000 Ha.	2.737	1.525	1.810.119	1.010.952	79,5	79,1
De 1.000 a - de 5.000 Ha	3.443	2.356	7.200.531	4.982.438	46,1	44,5
De 5.000 a - de 10.000 Ha	684	533	4.702.034	3.644.873	28,3	29,0
De 10.000 y más Ha	600	351	12.654.779	9.730.949	70,9	30,0

Fuentes: CAN 2008 y CAN 1991

La Tabla 7 establece una comparación entre la Encuesta Agropecuaria de 2002 y el Censo Agropecuario 2008. La Encuesta Agropecuaria 2002 permite observar un importante incremento que tuvieron las parcelas pertenecientes a la AFC como probable resultado de la lucha por la tierra protagonizada por las organizaciones campesinas en el país en el período de 1989 hasta el 2004 aproximadamente. Según datos del IBR-INDERT, entre 1990 y 2004 se crearon 277 colonias. En este período las organizaciones campesinas de sin tierras, lograron conquistar más 500 mil hectáreas de tierras, pero esta conquista fue efímera ya que en el período 2002 al 2008 la agricultura campesina, perdió más de 38 mil fincas y 613 mil hectáreas. Estas pérdidas coinciden con la expansión de la agricultura empresarial, que en sólo un período de ciclo productivo –2003 y 2004– creció en cerca de 400 mil hectáreas. Una gran parte de esta expansión se dio a costa de las tierras pertenecientes a la agricultura campesina.

Tabla 7: Cantidad de fincas y superficies según tamaño

	Enc. Agropec. 2002				CAN 2008			
	Cantidad	%	Superficie	%	Cantidad	%	Superficie	%
Total país	357.357	84,58	28.009.915	9,19	288.875	91,41	31.086.894	6,31
Tamaño de las fincas								
Menos de 5 Ha	110.932	36,70	242.194	9,41	117.229	44,40	238.012	12,14
De 5 a - 10 Ha	79.262	26,22	508.510	19,76	66.218	25,08	416.702	21,26
De 10 a - 20 Ha	80.261	26,55	957.511	37,21	57.735	21,87	685.381	34,97
De 20 a - 50 Ha	31.798	10,52	865.270	33,62	22.865	8,66	619.986	31,63
Total AFC	302.253	100,00	2.573.485	100,00	264.047	100,00	1.960.081	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Agrícola 2002 y CAN 2008.

Fuerte impacto en la generación de trabajo de la AFC

En la agricultura campesina cuando se hace referencia al empleo se alude fundamentalmente a la “changa”. Es una modalidad de empleo en la cual el trabajador abandona su finca por dos o tres días para trabajar en fincas de otros productores y lo hace generalmente para conseguir dinero en efectivo para completar su canasta básica de alimentos.

Las tablas que siguen muestran la importancia del trabajo denominado extrapredial. La Tabla 8 compara la cantidad de trabajadores permanentes entre los años 1991 y 2008. Como se puede apreciar, la variación no es significativa, lo que evidencia que hay cierta estabilidad en el empleo de mano de obra permanente.

Tabla 8: Cantidad de trabajadores/as asalariados/as en forma permanente

	CAN 1991	CAN 2008	Variación
Total de fincas con trabajadores/as asalariados/as	107.739	96.804	-10,10%
Cantidad de fincas	26.640	27.915	4,80%
Total de trabajadores/as	81.748	81.754	0,01%
Hombres	66.730	68.191	2,20%
Mujeres	15.018	13.563	-9,70%

Fuente: elaboración propia con base en CAN 1991 y 2008

En relación a los asalariados/as temporales en la AFC se observa una variación significativa entre los dos censos agropecuarios. En el 2008 la cantidad de fincas que ofrecía trabajo temporal se redujo en un 17,7% y con relación a la cantidad de asalariados/as temporales la variación fue de 74,8%. Esta importante diferencia evidencia un hecho significativo: la agricultura campesina comenzó a profundizar su crisis en los primeros años de la década de 1990 y coincide con la caída sostenida de la producción algodonera. En números absolutos, en 1991 existían 946.046 asalariados temporales, disminuyendo a 238.674 en el 2008, una pérdida de fuente de sustento significativa.

Tabla 9: Cantidad de trabajadores/as asalariados/as temporales

	CAN 1991	CAN 2008	Variación
Cantidad de fincas	96.292	79.235	-17,70%
Total de trabajadores/as	946.040	238.674	-74,80%
Hombres	794.750	231.060	-95,00%
Mujeres	151.290	7.614	-95,0%

Fuente: elaboración propia con base en CAN 1991 y 2008

Las siguientes tablas reflejan la cantidad de asalariados/as ocupados en la AFC y en la agricultura *farmer* y empresarial. La comparación de ambos censos y de ambos tipos de agricultura, evidencia que la AFC ha empleado mucho más asalariados/as tanto permanente como temporales. En 1991 la AFC empleaba 2 veces más trabajadores permanentes que las otras modalidades y 8 veces más asalariados/as temporales.

Esta relación cambia en el censo de 2008 en cuanto a la cantidad de asalariados/as permanentes, superando la agricultura *farmer* y empresarial a la AFC. Sin embargo, en lo que respecta a los asalariados/as temporales, la AFC sigue empleando más que los otros tipos de agricultura.

Tabla 10: Cantidad de asalariados/as en la Agricultura Familiar Campesina (AFC)

AFC	Total de fincas	En forma permanente				En forma temporal			
		Cantidad de fincas	Total	Hombres	Mujeres	Cantidad de fincas	Total	Hombres	Mujeres
CAN 1991	96.191	19.758	53.242	42.999	10.243	87.373	845.161	706.443	138.719
CAN 2008	79.462	15.131	29.756	25.788	3.968	68.435	184.967	181.339	3.618
Diferencia	-16.729	-4.627	-23.486	-17.211	-6.275	-18.938	-660.194	-525.104	-135.101

Fuente: Elaboración Propia en base a los censos agropecuarios 1991 y 2008

Tabla 11: Cantidad de asalariados/as en las Fincas mayores a 50 hectáreas

Fincas mayores a 50 Ha	Total fincas asalariados	En forma permanente				En forma temporal			
		Cantidad de fincas	Total	Hombres	Mujeres	Cantidad de fincas	Total	Hombres	Mujeres
CAN 1991	11.548	6.882	28.506	23.731	4.775	8.918	100.878	88.307	12.571
CAN 2008	17.342	12.784	51.998	42.403	9.595	10.800	53.717	49.721	3.996
Diferencia	5.794	5.902	23.492	18.672	4.820	1.882	-47.161	-38.586	-8.575

Fuente: Elaboración Propia en base a los censos agropecuarios 1991 y 2008.

La comparación de ambos censos también permite apreciar la progresiva caída de la importancia de la agricultura campesina como receptor o empleador de la mano de obra en el campo. Este cambio es confirmado por la mayoría de los agricultores y de agricultoras quienes expresan las dificultades de encontrar mano de obra para las labores agrícolas y, en los lugares donde hay mano de obra, las dificultades de encontrar empleos. Es un círculo vicioso que generalmente empuja a la migración.

Aporte de la AFC a la producción de alimentos

Las Tablas 12 y 13 registran los cuatro principales rubros agrícolas y los tres tipos de animales que hacen parte de la producción de la generalidad de la población campesina. La Tabla 12 registra datos del CAN 1991, y la Tabla 13 del CAN 2008.

La comparación de ambos censos permite apreciar la disminución tanto relativa como absoluta de la producción en las fincas campesinas. El caso más llamativo es el maíz. En 1991 el maíz era un producto casi exclusivo de la agricultura campesina. El 78% de la superficie cultivada y el 73% del volumen de producción pertenecían a la agricultura campesina. En tanto que en 2008 la superficie cultivada bajó a 26% y la producción sólo a 17%. En el caso del maíz, claramente el agronegocio se va apropiando de un rubro que es tradicional de la agricultura campesina y probablemente en un futuro no lejano implicará una mayor pérdida por la paulatina incorporación de las semillas transgénicas. Cabe acotar que en muchos municipios del país, las semillas transgénicas incluso del maíz chipa se van insertando en las chacras campesinas.

Lo mismo pasa con los demás rubros, el maní en el 2008 sólo el 17% de las fincas campesinas sembraba, un producto importante de la canasta básica de las familias campesinas.

En cuanto a las producción de aves, ganado porcino y vacuno, también se observan importantes bajas. En la producción avícola, en 1991 del total registrado, el 86% le correspondía a la AFC, en tanto que en 2008 se reducía al 70%. Esta reducción también ocurrió con la producción de porcinos (del 85 al 78%). La mayor pérdida se observa en la tenencia de vacunos. En 1991, el 22% de vacunos le correspondía a la AFC, disminuyendo al 15% en el 2008. En este mismo año solamente 170.603 fincas campesinas de las más de 256 mil existentes contaban con vacunos. Es decir que aproximadamente 86 mil familias no contaban con vacunos, lo que implica a su vez que no contaban con leche y queso para su consumo, dos alimentos importantes en la dieta de las familias rurales.

Tabla 12: Aporte de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a la producción de alimentos – CAN 1991

Rubros	Total de fincas	%	Fincas AFC	%	Superficie AFC	%	Producción AFC	%
Mandioca	229.462	77	220.562	96	160.762	92		
Maíz	211.692	71	202.723	96	188.617	78	294.333	73
Maní	44.821	15	43.129	96	14.401	47	13.886	41
Poroto	102.302	34	99.011	97	42.291	90	36.278	90
Aves	273.193	91	258.638	95	11.233.769		9.643.742	86
Porcino	210.413	70	199.150	95	1.003.880		858.138	85
Vacunos	229.478	77	210.511	92	7.626.617		1.656.174	22

Fuente: Elaboración propia con datos de CAN 1991

Tabla 13: Aportes de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) a la producción de alimentos - CAN 2008

Rubros	Total fincas	%	Fincas AFC	%	Superficie AFC	%	Producción AFC	%
Mandioca	225.327	78	219.222	97	139.969	72	2.085.418	94
Maíz chipa	134.835	47	132.136	98	75.106	93	78.910	92
Maíz locro	9.157	3	8.882	97	4.392	82	6.054	80
Maíz tupi	124.019	43	109.137	88	97.823	33	208.034	21
Maíz zafriña	25.561	9	22.238	87	46.247	10	124.586	9
Maíz Pichinga	5.781	2	5.665	98	2.544	84	2.435	81
Maní	48.691	17	47.717	98	13.986	58	11.395	38
Poroto	213.999	74	209.972	98	52.099	94	41.950	94
Aves	233.369	81	219.937	94	16.055.854		11.239.098	70
Porcinos	199.895	69	193.898	97	1.072.655		836.671	78
Vacunos	191.689	66	170.603	89	10.496.641		1.574.496	15

Fuente: Elaboración propia con datos de CAN 2008

Los datos de los dos censos agropecuarios muestran las debilidades de la agricultura campesina. Muchas familias a pesar de contar con tierras, no cuentan con suficientes alimentos para afrontar el déficit de la canasta familiar. Esta realidad a su vez desnuda una falencia histórica en la agricultura campesina, el escaso incentivo del Estado para mejorar la producción y la productividad de los rubros de la agricultura campesina.

Importante Rol de las Mujeres en la Agricultura Familiar

En el proceso de producción de alimentos el rol de las mujeres campesinas es fundamental. Ellas se desempeñan como trabajadoras agrícolas, como responsables del procesamiento y preparación de alimentos, junto con las tareas domésticas y de cuidado del hogar.

Según la FAO, las mujeres producen entre el 60% y 80 % de los alimentos en los países en desarrollo, y la mitad de la producción mundial (www.fao.org). Pese a esta contribución y a la responsabilidad que ello implica para la sostenibilidad de la vida en la sociedad, las mujeres siguen en peores condiciones que sus pares hombres en términos de acceso a recursos que le permitan mejorar su calidad de vida y de reconocimiento de su rol en la economía formal.

Al no tener el reconocimiento en la economía formal, el trabajo de reproducción y de producción de las mujeres campesinas, quedan ocultos bajo la etiqueta de “amas de casa”. Es así que en el Censo Agropecuario 2008, sólo figura un 22% de mujeres rurales como productoras, mientras que los hombres representan el 78% en esta categoría.

La exclusión del sistema económico de estas mujeres repercute indudablemente en su calidad de vida, aunque paradójicamente sin este trabajo diario, no podría consolidarse la economía ni la sociedad. Las mujeres rurales que no son consideradas productoras tienen escaso acceso a créditos, y no son beneficiarias de programas que las ayuden a aumentar sus conocimientos y capacidades para aumentar la productividad de sus fincas con su trabajo.


Pese a que se han incorporado cambios en el sistema de registro de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al incluir la diferenciación por sexo, estos mecanismos no son suficientes para identificar o categorizar efectivamente a las mujeres como productoras. Por ejemplo, en las planillas del RENAF, se establece la identificación de Hombre/Mujer para inscripción del productor o productora. Al no identificar el tipo de trabajo que realizan en la finca cada integrante de la familia, el trabajo productivo de las mujeres se diluye. Así, los hogares que tienen como cabeza de familia al hombre no registra a la mujer como productora (Vera y Riquelme, 2014). Recientes estudios realizados (Duré, Ortega y Palau, 2012; Vera y Riquelme, 2014) revelan que el trabajo productivo de las mujeres rurales, muestra el gran aporte que realizan en la producción de alimentos y en el sostenimiento del hogar, lo cual va más allá de la simple colaboración como se considera generalmente en el imaginario colectivo. Ellas participan activamente del proceso de producción desde la cría de animales, el trabajo en la huerta, en la chacra, y en el procesamiento y elaboración de los alimentos para el consumo diario.

La agricultura familiar campesina no podría desarrollarse como tal sin el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres que diariamente van sorteando obstáculos para luchar contra el círculo de la pobreza y la exclusión. El trabajo agrícola que realizan las mujeres tiene especial relevancia pues ellas emplean su tiempo y fuerza de trabajo en la finca, además de desempeñar su rol reproductivo.

Es por ello que el Estado tiene un rol fundamental en la construcción de condiciones de igualdad para mujeres y varones. Su intervención en la distribución de recursos materiales y de oportunidades puede generar relaciones más igualitarias, sí como en el cuidado del medio ambiente para garantizar una producción sustentable y de calidad.

La reciente Ley 5.446 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, tiene por objetivo *promover y garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales; fundamentales para su empoderamiento y desarrollo*. Queda por efectuarse su respectiva reglamentación y la conformación de una Comisión Interinstitucional de Seguimiento de la aplicación de la presente ley. La Comisión estará compuesta por representantes del Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); y por tres personas representantes de la sociedad civil con especialización en la materia, electas por las organizaciones respectivas, de las cuales, una deberá ser de una organización de mujeres rurales, nacional o regional.

Este marco legal es un paso importante para el reconocimiento de sus derechos y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos necesarios para el mejoramiento de su calidad de vida. Promover la autonomía de las mujeres campesinas no sólo es posible con el reconocimiento de su trabajo en la finca y logrando la corresponsabilidad de los hombres en las tareas del hogar, sino también reconociéndolas como actoras económicas actuando en consecuencia: garantizando derechos e invirtiendo en ellas.



5 | INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN PARAGUAY

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el ente rector de las políticas dirigidas a la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Tiene varias instancias institucionales, así como programas y proyectos a su cargo.

Viceministerio de Agricultura (VMA)

El Viceministerio de Agricultura (VMA), es el encargado de elaborar propuestas para la política gubernamental del sector y responsable de la aplicación como de la administración de las mismas. Los servicios que prestan son: asistencia técnica, apoyo a la producción, informaciones del sector agrario y apoyo a la formación de profesionales técnicos. Cuenta con dos direcciones:

1. *La Dirección de Extensión Agraria (DEAg)* que brinda asistencia técnica productiva, organizativa, comercial y gerencial a hombres, mujeres y jóvenes de la agricultura familiar y de comunidades indígenas, acorde con sus necesidades, intereses y expectativas, que contribuya a la producción competitiva de rubros de consumo y de renta para satisfacer sus necesidades de alimentación e ingreso. Asiste preferentemente a productores organizados.
2. *Dirección de Educación Agraria (DEA)* que atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas.

Entre los entes autárquicos relacionados a la AFC se encuentran el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT); el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA); y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).

Una de las entidades financieras públicas relacionada con la agricultura campesina es el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Su objetivo es llegar al sector productivo nacional relacionado con el financiamiento de las actividades productivas de pequeña escala en la agricultura, la ganadería, la pequeña industria y las demás actividades afines.

En cuanto a los programas de apoyo al pequeño productor agrícola comprenden a cuatro principales:

1. *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)*. Focaliza sus acciones con las familias pertenecientes al sector de la AFC, a través de sus organizaciones y con las comunidades de pueblos originarios (comunidades indígenas). El apoyo es a través del financiamiento de micro proyectos de carácter asociativo.

2. *Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)*. Es un proyecto del Gobierno del Paraguay con financiamiento del Banco Mundial (BM), aprobado por el Convenio de Préstamo N° 7503-PA y el Decreto N° 12.292 del 9 de junio de 2008. Brinda asistencia financiera a través del Fondo de Desarrollo Rural Sostenible (FDRS). Los beneficiarios aportan una parte de la inversión como contrapartida. Los aportes son en efectivo o por el valor monetario en mano de obra, infraestructura o en materiales propios del trabajo de campo.

Son beneficiarios los productores, trabajadores agrícolas, jóvenes de las 60 microcuencas seleccionadas y 40 comunidades indígenas que se encuentran en los dos departamentos de intervención del Proyecto: San Pedro y Caaguazú.

Con este proyecto se financian inversiones productivas como prácticas de recuperación y manejo apropiado de suelos, como el cultivo en curvas de nivel, la habilitación de tierras para facilitar las tareas culturales, la fertilización de base, la incorporación de abonos verdes, la siembra directa, la rotación de cultivos, el desarrollo de sistemas forestales y agroforestales. También se utilizan sistemas de manejo integrado de plagas, manejo post-cosecha y mejoramiento de la producción pecuaria familiar. (<http://www.proders.gov.py/recursos-i1>).

3. *Proyecto de Fortalecimiento del Sector Agrícola (PG-P14)*. El mismo cuenta con un presupuesto financiado por Japan Bank for International Cooperation (JBIC) y con un fondo de contrapartida del MAG. La localización de las actividades relacionadas al PG – P14 se encuentra tanto en la Región Oriental como en la Occidental del país. El proyecto apunta al mejoramiento de los caminos rurales, a la creación de Fincas-Escuelas, al suministro de agua potable y al financiamiento a través del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Banco Nacional de Fomento (BNF).
4. *Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades”* que tiene por objetivo aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales de las familias en condición de vulnerabilidad.

Una de sus líneas de acción tiene que ver con los ingresos agropecuarios. El programa se orienta a brindar asistencia técnica, capacitación y acceso a tecnología a las familias con vocación agropecuaria para incrementar la productividad de sus fincas y con ello, también sus ingresos y activos.

El programa pone el acento en la vinculación de la producción a cadenas de valor públicas o privadas con contratos formales por cosecha, maximizando el uso de los activos productivos de las familias en vulnerabilidad. La modalidad de asistencia es a través de empresas privadas que licitan para diversas actividades, provisión de insumos, mecanización, semillas, entre otras, en las cuales la participación de las familias campesinas es mínima. También implementa un mecanismo que posibilita a las instituciones la realización de compras de productos originados en la agricultura familiar.

Para la generación del ingreso rural no agropecuario, se ponen en marcha obras públicas pequeñas y medianas, tales como construcción de puentes, caminos y viviendas, vinculadas a mano de obra local que recibe capacitación en oficios.

Ello se complementa con acceso a mercados, cadenas de valor y la implementación de un marco legal que permite a los pequeños productores vender sus productos directamente a las instituciones públicas como escuelas, hospitales, Fuerzas Armadas y penitenciarias.



6 | DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PARAGUAY

La Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay tiene dos grandes desafíos. Por un lado el acceso a la tierra y la conservación de las mismas para aquellas familias agricultoras que la poseen. Por el otro, la falta de apoyo estatal a la producción agrícola.

Tierra

Uno de los problemas fundamentales de la agricultura campesina en Paraguay es el acceso a nuevas tierras que impide a muchas familias seguir reproduciendo su condición de agricultoras. Los campesinos sin tierras que no migran del campo, se instalan en los lotes de sus padres y trabajan en una pequeña parte de la misma. Otros poseen tierras pero insuficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentos. En el Censo Agropecuario 2008 figuran 117 mil fincas de menos de 5 hectáreas con un promedio de 2 hectáreas por finca. Otras son tierras desgastadas con muy baja productividad. Estas son dificultades observadas en la mayoría de los municipios del país.

El acceso a la tierra en la actualidad, sin mediación del Estado, es prácticamente imposible por los altos niveles de precio de las mismas y su acaparamiento por parte de las empresas agrícolas. Después del cierre de las colonizaciones hacia fines de 1970, el principal mecanismo de acceso a la tierra, por parte de los campesinos, ha sido la ocupación. A partir del 2006, este mecanismo ha dejado de ser una opción por la mayor criminalización de las ocupaciones. Las comisiones vecinales de “los sin tierra” que optan por la ocupación corren el riesgo de la imputación y la cárcel, con lo cual el Estado logra desmovilizar a las organizaciones, quedando la compra y la expropiación como las vías legales de acceso. Pero estos mecanismos tampoco funcionan por la presión ejercido por los ganaderos y los cultivadores de soja, principalmente. La otra posibilidad de acceso es por la vía de la recuperación de las llamadas tierras mal habidas³, que tampoco ha funcionado por la misma razón.

Incluso la REAF después de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del 2006 ha hecho recomendaciones para que los Estados miembros del Mercosur implementen políticas que promuevan la satisfacción de la demanda de tierras de la AFC y de los trabajadores sin tierra y que esas políticas sean acompañadas con medidas complementarias como generación

3 Tierras que han pertenecido al Estado pero que durante el régimen autoritario (1954-89) fueron apropiadas ilegalmente por personas adictas al régimen.

de trabajo, financiamiento, apoyo para la inserción a los mercados e infraestructura física y social (Salcedo y Guzmán 2014)

El desafío principal es encontrar el mecanismo más viable para el acceso a las tierras por parte de la AFC en el país.

Producción

La progresiva disminución de la producción campesina tanto en términos relativos como absolutos es una realidad innegable. Se pasan a enumerar las causas principales.

- a. *La migración de jóvenes* que no ven su futuro en el campo por la poca alternativa que ofrece la agricultura. Las fincas campesinas se vacían de fuerza de trabajo joven con lo cual sólo se produce lo necesario para la subsistencia y para la venta. Si en algunas fincas se siembran rubros de renta como sésamo, caña dulce, mandioca, las mismas no compensan por la baja de los precios, las dificultades de colocación de sus productos y las dificultades para la cobertura de sus costos de producción.
- b. *Acceso a mercado.* La inseguridad en la inserción a los mercados es otro limitante que desmotiva a los productores de pequeñas fincas. El Estado debe garantizar el acceso a mercados con precios justos. Los productores de la AFC en la mayoría de los municipios tienen tierras para sembrar, tienen capacidad para producir a pesar del nulo acompañamiento técnico, pero no lo hacen por la incertidumbre del mercado. Muchos cultivan pero no pueden vender y si venden el precio no compensa.
- c. *La expansión del agronegocio* en los departamentos y distritos donde este modelo productivo es dominante. En estos lugares el avance de este modelo desplaza a las familias de sus comunidades y aquellas que optan por quedarse y resistir, la contaminación les acecha y afecta la salud de la familia, su producción agrícola y la cría de animales menores, aves, cerdos, entre otros, no quedando otra alternativa más que la migración.
- d. *Institucionalidad deficiente.* El otro grave problema que afronta la AFC en Paraguay es la deficiente y en muchos casos nula institucionalidad pública. Esta deficiencia se observa en la falta de articulación entre entes del Estado que atienden a la agricultura, el nulo o escaso control sobre la ejecución de los programas y la desidia de los propios técnicos y sus respectivas instituciones en desarrollar los programas en base a las necesidades de la AFC.

Los programas actuales del Estado para el apoyo a la producción de la AFC, no necesariamente están pensados desde la lógica de la pequeña agricultura, por un lado. Por el otro, estos programas no se encuentran articulados entre sí y varios de ellos tienen una cobertura limitada en términos geográficos y de beneficiarios.

El programa de compras públicas, en particular, lanzado con grandes expectativas, paulatinamente se va desdibujando por los indicios de irregularidades y sobre todo por la incapacidad o falta de voluntad de las autoridades tanto nacionales como locales para implementarlo. Para su ejecución se necesita una base productiva sólida que en este momento la agricultura campesina adolece.



7 | PROPUESTAS DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN

Acceso a tierra

El elemento crítico para intentar mitigar la pobreza campesina, pasa necesariamente por el acceso a la tierra y por la seguridad de su tenencia.

Actualmente existe un desconocimiento de la cantidad de campesinos sin tierras en el Paraguay. El primer censo realizado por el Ministerio del Interior en el año 1989 ya perdió vigencia. Dicho censo encontró 110.000 familias sin tierras. Hasta el 2004 aproximadamente 54 mil sin tierras han sido asentadas en la Región Oriental. Sin embargo, si a esa cantidad se le agregan las 117 mil explotaciones agrícolas de menos de 5 hectáreas del censo agropecuario del año 2008 y las que posteriormente perdieron sus parcelas a raíz del avance del agronegocio, la cuantificación actual de los productores sin tierra se hace más difícil de realizar. Algunas de las organizaciones campesinas y ONGs dedicadas al ámbito rural han realizado una aproximación a lo que sería un Censo de sin tierras, y otros cálculos, pero no se cuenta con un trabajo metodológicamente riguroso que pueda ser respetado y tomado en cuenta a nivel gubernamental.

Tampoco hay datos actualizados sobre la concentración de la tierra. Las fincas mayores a 1000 hectáreas se incrementaron considerablemente entre 1991 a 2008. Esta cantidad probablemente ha aumentado atendiendo a la gran expansión de la agricultura mecanizada y la venta masiva de pequeñas parcelas desde ese año. En el 2008 las propiedades mayores a 10 mil hectáreas sumaban un total de 600, en tanto que en 1991 sumaban 351 fincas de más de 10 mil hectáreas.

Seguridad y Soberanía Alimentaria

La Seguridad Alimentaria se define, según la FAO, como el acceso físico y económico de todas las personas de una sociedad, a alimento suficiente, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

La soberanía alimentaria por su parte es el derecho de las personas, las comunidades y los pueblos a acceder, consumir y producir alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

La soberanía alimentaria por tanto es el derecho de cada sociedad y sus comunidades a definir sus políticas agropecuarias en materia de alimentación. Esto quiere decir proteger y reglamentar

la producción agropecuaria nacional y el mercado local de modo a alcanzar metas de desarrollo sustentable. Esto supone también decidir en qué medida se puede ser autosuficientes, o impedir que los mercados sean inundados por productos excedentes de otros países.

La soberanía alimentaria como requisito para la seguridad alimentaria, es construida a partir de la soberanía que logra la gente al producir sus propios alimentos y no tener que importar de otros países. Es decir, conseguir producir los alimentos necesarios para los habitantes de un territorio. (Oxfam 2013)

En base a estas definiciones, el Estado paraguayo actualmente no garantiza ni la seguridad y mucho menos la soberanía por su alta dependencia de la importación de alimentos. En los rubros hortícolas y frutícolas el país depende en un altísimo porcentaje de la importación. En rubros como la papa y la cebolla, por ejemplo la dependencia de Argentina y de Brasil llega casi al 100%. Una crisis en la frontera con la Argentina deja al país desabastecido. La capacidad de producir alimentos variados, nutritivos y sanos para el consumo familiar y paralelamente producir rubros de renta que permitan contar con recursos económicos, es una de las grandes preocupaciones del sector campesino.

El acceso a alimentos, sanos, nutritivos y en cantidades suficientes debe ser un primer paso hacia el logro de un desarrollo sostenible.

Datos recientes de organismos internacionales como la FAO señalan que un 25% de la población paraguaya carece de una alimentación adecuada, la cual afecta de manera más directa a la población rural.

Hay un proceso de reversión de la Reforma Agraria en el Paraguay. El modelo del agronegocio está basado en el mercado globalizado y no en los mercados locales o las necesidades de abastecimiento interno. Además se evidencia un acelerado proceso de control empresarial de los grandes territorios, desde los cuales los campesinos están siendo expulsados o donde sólo pueden permanecer como mano de obra barata o agricultura de subsistencia y desprotegida, creando o fomentando nuevos focos de graves problemas sociales. Los productores mecanizados presionan para la compra de las tierras de los pequeños productores, situación que está dejando a los agricultores sin sus tierras y sin medios para alimentar a sus familias.

Se debe asimismo reconocer que las poblaciones vulnerables que padecen carencias alimentarias muchas veces carecen de conocimientos básicos (técnicos o nutricionales) que les ayuden a superar esta insuficiencia. Es importante también rescatar el conocimiento tradicional campesino que ha sido desplazado por las exigencias del mercado de consumo y la introducción de alimentos importados baratos (especialmente harina de trigo y sus derivados) que desplazan a los tradicionales cultivos campesinos.

Propuesta de desarrollo rural

La propuesta que a continuación se presenta es resultado de un largo proceso de registro y análisis del sector rural, (Informativo Campesino 1988-2014), de investigaciones, monitoreos y propuestas sobre la cuestión agraria que el equipo de trabajo rural del Centro de Documentación y Estudios (CDE) ha venido realizando por su cuenta y también junto con otras instituciones y expertos en el tema de reforma agraria y desarrollo rural en Paraguay.

Se han realizado trabajos sobre propuestas y acciones para la implementación de una reforma agraria en el Paraguay, conjuntamente con ONGs y organizaciones campesinas (2010). Asimismo se ha realizado un trabajo de evaluación de la política agraria del Gobierno (2008-2010) y como parte de la agenda de la Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural). En el año 2011 se entregaron al Gobierno Nacional los resultados del Monitoreo del Programa de Producción de Alimentos Para la Agricultura Familiar Campesina (PPA), en 40 asentamientos campesinos.

De la misma forma, se han realizado trabajos de investigación sobre los efectos del agronegocio (principalmente de la soja) sobre la AFC y la producción de alimentos en el Paraguay; como también investigaciones sobre los impactos de los agronegocios sobre la migración rural y la dinámica de los territorios.

Las principales conclusiones que se pueden extraer de estos trabajos son las siguientes:

- Escasa cobertura de los servicios para el desarrollo de las familias campesinas por parte del Estado;
- Descoordinación interinstitucional: varios programas para el mismo fin ejecutados por diferentes organismos del Estado. Descoordinación también a nivel de municipios. Escasa articulación entre los técnicos del MAG con las autoridades locales, con otros organismos públicos y privados, tampoco con organizaciones campesinas que operan en los municipios.
- Escaso control de los responsables y de los propios beneficiarios sobre los programas ejecutados.
- Abandono o venta de las fincas como resultado de la presión de la agricultura empresarial y de la falta de alternativas productivas en la agricultura campesina.

El avance de la agricultura empresarial que implica deforestación, mecanización y cultivo de grandes extensiones de soja afecta cada vez más a las comunidades campesinas e indígenas, que ante dicho avance se va reduciendo sus posibilidades de continuar con sus tradicionales fuentes de alimentación y sus formas de vida. En los departamentos y distritos donde la agricultura empresarial aún no se ha hecho presente o tiene presencia relativa, las familias campesinas de igual modo sufren las consecuencias de la escasa cobertura de asistencia por parte de las instituciones locales y del gobierno central y se encuentran en un rápido proceso de deterioro de sus condiciones de vida. Ante ello va quedando como casi única alternativa la migración, resultando en una reducción de la población rural.

La reforma agraria se define como un “conjunto de operaciones que tienden a transformar la estructura territorial de un estado o de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar la mejora de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola” (Le Coz 1976)⁴. Definida en estos términos la reforma agraria implica aspectos económico-sociales y también políticos. Transformar la estructura territorial de un estado necesariamente debe afectar los intereses políticos y económicos de los grupos con mucho poder rural.

Para lograr la reforma agraria no basta con reconocer la necesidad y manifestar voluntad, sino sobre todo tener el poder para hacerlo. Es aquí donde radica la dificultad. Se han hecho propuestas interesantes para el desarrollo rural, pero no se tiene el poder para implementarlas.

4 Lo Coz, Jean 1976 Las reformas agrarias (España, Ed. Ariel, colección ELCANO) p11.

En el caso de la reforma agraria el poder está en manos de los que no desean la reforma. Dentro de este contexto, hay que plantear lo que realmente se puede hacer, lo que es viable, realizable.

En el plano político

Así como se encuentran las relaciones de poder –la correlación de fuerzas– existen pocas posibilidades de implementación de la transformación territorial del Estado, por más buena que sea la legislación adoptada. En este ámbito, una propuesta podría ser trabajar en crear conciencia en la población en general y especialmente en la rural, sobre la necesidad de transformar o revertir la inequidad en la distribución de la tierra. Es decir, ejercer presión sobre el Estado por una mejor distribución, para evitar o amortiguar que se agudice la migración del campo a la ciudad, que se mejore la producción en las fincas campesinas y se suavice la polarización entre los dos modelos de producción, delimitando el área de producción de ambos modelos.

En el plano técnico-productivo

Se propone partir de un diagnóstico rural participativo en los municipios con la participación de representantes de las distintas compañías o colonias, jóvenes, mujeres, hombres y adultos/as mayores. También contar con la participación de comerciantes, industriales, docentes, curas párrocos y otras fuerzas vivas de los municipios. El diagnóstico rural participativo bien realizado posibilitará una información completa de la situación socioeconómica de cada una de las compañías del municipio, a partir de la cual se podrá conocer cómo es la estructura social, –estratificación social– la infraestructura productiva, principales rubros de producción, cantidad de agricultores sin tierras, situación jurídica de la tenencia, entre otros.

Con estas informaciones se podrá organizar la actividad productiva en las comunidades comenzando con las familias más pobres, a las cuales se les debe asegurar producción de alimentos en primer término, con la ayuda de la comunidad y del municipio para posteriormente y paulatinamente llegar a las familias menos carenciadas. La razón por la cual las acciones se plantean de esta manera es porque generalmente las acciones, tanto las que provienen del Estado, como las de las organizaciones de la sociedad civil, se reducen a pequeñas organizaciones llamadas comités de productores, dejando de lado a las familias no organizadas en estos comités. Además los comités integran familias no muy pobres porque formar parte de estas organizaciones requiere tiempo y capacidad de gestión. El MAG trabaja en esta lógica y su cobertura de asistencia es muy reducida y el resultado prácticamente nulo, y si hay logros sólo favorece a un pequeño núcleo de familias.

De las autoridades locales

Su participación en este proceso consistiría en ofrecer apoyo logístico y económico: movilidad de los técnicos, alimentación para los trabajos comunitarios, insumos para la producción sobre todo semillas, apoyo para la comercialización incentivando a los comercios locales a comprar la producción local y a organizar ferias de ventas de productos en el mercado municipal.

De los técnicos

Los técnicos deberán planificar la producción en todas las fincas comenzando por las fincas de las familias más pobres y en función a lo que se hará con ellas: alimentación, ventas a nivel local, departamental y nacional. De igual manera, elaborar un programa de capacitación que contemple la transferencia de tecnología agroecológica y recuperación o afianzamiento de las tecnologías campesinas utilizando además los medios de comunicación masivos. Los técnicos deben trabajar con cada una de las familias campesinas y no crear organizaciones llamadas comités de productores, que es una modalidad organizativa excluyente. La organización debe ser resultado del trabajo con todas las familias.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la racionalización de los recursos humanos. Las instituciones tanto del gobierno central como de los municipios deben utilizar los recursos humanos técnicos adecuadamente y no dar a los mismos responsabilidades administrativas como ocurre generalmente. Esta tarea debe estar a cargo de otros funcionarios/as.

Todas estas acciones pueden estar controladas por un consejo de desarrollo distrital, creado a partir de la realización del diagnóstico participativo, con presencia de representantes de todos los sectores del municipio.

Para el trabajo técnico productivo, el MAG debe asignar sus técnicos a los municipios en base a la cantidad de familias con fincas hasta 50 hectáreas. Cada técnico podría estar asignado para un máximo de 150 familias. Estos técnicos deben recibir el apoyo y el control por parte de los gobiernos locales, de los consejos distritales y de los pobladores/as de las colonias o asentamientos. De esta forma los técnicos conocerán mejor las necesidades y las potencialidades de las unidades productivas campesinas y mejorarán sus intervenciones en las fincas y en la comunidad.

Consejo de Desarrollo Distrital

Este Consejo debe encargarse del control del proceso, de la creación de mercados internos y búsqueda de mercados externos. También buscar financiamiento nacional y local. Así como hay un presupuesto nacional para educación controlado y ejecutado por el Ministerio de Educación, así también puede haber un plan de financiamiento anual presupuestado a nivel nacional, ejecutado por un ministerio o asignado a los municipios, a los consejos de desarrollo para ser destinados a los y las productores/as de pequeñas fincas. Los municipios actualmente tienen recursos financieros a partir de la transferencia de los royalties de Itaipú y Yacyretá y están obligados a utilizar en actividades de producción un 20% de esos recursos.

El consejo y las autoridades locales junto con los técnicos y los/as pobladores/as de las comunidades deben fomentar la cooperación entre los agricultores a los efectos de optimizar los recursos existentes en una comunidad o compañía.

También se deberá promover y fomentar el trabajo en mingas, cooperativas de producción, de consumo y de insumos que evite la excesiva fuga de capitales de un determinado lugar. Para ello es importante garantizar la participación de los comerciantes locales en la compra de los productos. Generalmente los ingresos de las familias campesinas terminan en poder de intermediarios y de comerciantes extra-locales.

Otros actores

Las ONGs dedicadas al área rural y las organizaciones campesinas, deben acompañar y colaborar en la conformación de los equipos técnicos para la realización de los diagnósticos participativos, colaborar en la asistencia técnica, en la organización de los eventos, talleres, ferias, seminarios, intercambios, etc.

Este conjunto de propuestas sólo podrá ser realizado con la más amplia participación tanto de los sujetos directos (campesinos/as) así como de otros sectores.



8 | CONSIDERACIONES FINALES

En todos los foros internacionales organizados por organismos multilaterales como la FAO, se destaca la importancia de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) por su papel en la lucha por mitigar el hambre y la pobreza, promover la seguridad alimentaria y la nutrición, la protección del ambiente y la búsqueda del desarrollo sostenible.

Esta valoración de la AFC, sin embargo, en la mayoría de los casos no se traduce en políticas de desarrollo en los países. Si bien en todos los países del Cono Sur hubo cambios importantes en la legislación buscando proteger y dar impulso al desarrollo de la AFC, paralelamente el desarrollo de la agricultura a gran escala avanza, subordinando y despojándola de su principal medio de vida que es la tierra.

Los datos estadísticos de los países del Mercosur muestran la importancia cuantitativa y cualitativa que aún tiene la AFC fundamentalmente en la producción de rubros para la alimentación. Pero, paralelamente su importancia se va reduciendo en la medida que el protagonismo de la agricultura empresarial se acrecienta y va concentrando los mercados más rentables, dejando a la AFC al ámbito más doméstico, los mercados locales y nacionales.

En el caso paraguayo la subordinación de la AFC es más notoria aún, tanto en lo que respecta a la tenencia de la tierra, la producción de alimentos así como de la estructura social. El relativo repunte que logró la agricultura campesina en la década de 1990 y principios del 2000, como resultado de la lucha por la tierra, con la conquista de varios asentamientos, se quiebra a mediados del 2000 con la pérdida de una importante cantidad de fincas y de superficies. La incorporación de nuevos conceptos como competitividad, cadenas de valor, nuevas tecnologías, exige cambios a la AFC en su rol tradicional.

Con la nueva política de desarrollo rural en el país, se mira la agricultura campesina desde una lógica empresarial ajena a la cultura productiva campesina de miles de años. Esta probablemente sea una de las causas por las que casi ninguna propuesta de desarrollo rural haya tenido éxito y por la que la percepción de los propios agricultores sobre la agricultura campesina vaya perdiendo su sustento, y se perciba a la misma –en las condiciones actuales– como reproductora de pobreza.

Frente a este cambio del escenario rural, urge la necesidad de proponer y promover políticas que contemplen avances en la percepción tradicional de los agricultores a su rol, pero sin perder su cultura productiva, que es la diversidad y la producción de alimentos sanos.

Bibliografía

- Acosta, L. A. y Rodríguez, M.. 2006. “En busca de la agricultura familiar en América Latina”. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. <http://www.rlc.fao.org/prior/des-rural/busca.htm>.
- Bartesaghi, I. 2013. “Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur: el caso de Uruguay”. http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/11/Ignacio_Bartesaghi.pdf
- Bartra, A. 2010. “Campesindios. Aproximaciones a los campesinos en un continente colonizado”. en *Revista de Política y Cultura Memoria* (México: Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A.C.), N° 248. pp. 4-13
- Base Is. 2015. Monitoreo de los conflictos sociales en Paraguay. Disponible en www.baseis.org.py
- Chavarría, H.” Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas. Una mirada hacia América Latina y el Caribe”. FAO, CEPAL, IICA. 2013. Costa Rica. Disponible en www.fao.org/docrep/019/i3702s/i3702s.pdf
- Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Productos del CAH. Asunción: 2015. <http://www.cah.gov.py/content/productos-del-cah>
- Dure, E., Ortega, J., Palau, M. 2012. *Mujeres Campesinas. Actoras de la Producción y de la Soberanía Alimentaria*. Base Is, Asunción.
- Encina, C., Boza, S. y Mora, M. (2015). “Modelos de compras públicas para consumo social en establecimientos educativos”. *Revista CEA*, 1(1), 51-63. Disponible en <http://www.itm.edu.co/cienciaseconomicas/Documentos/RevistaCEA/702-1514-2-PB.pdf>
- FAO, 2015. “Compras públicas a la agricultura familiar en América Latina y el Caribe: una innovadora política para erradicar el hambre”. Disponible en <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/335158/>
- FAO Focus. “La Mujer y la Seguridad Alimentaria”. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/FOCUS/s/Women/Sustin-s.htm>
- FAO, 2014. “Alimentos frescos de la agricultura familiar para escuelas sostenibles” Disponible en: <http://reliefweb.int/report/paraguay/alimentos-frescos-de-la-agricultura-familiar-para-escuelas-sostenibles>
- Gaona, Francisco 1987. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay* Asunción. RP Ediciones
- Le Coz, Jean 1976. *Las reformas agrarias*. España. Editorial. Ariel. Colección ELCANO
- Martens, J.; Palau, T.; Riquelme, Q. 2010. «Reforma Agraria es Desarrollo Nacional, Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay». Asunción. Diakonia.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. Censo Agropecuario Nacional 2001. 2002. San Lorenzo, Paraguay.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, Censo Agropecuario Nacional 2008. 2009. San Lorenzo, Paraguay. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>

- Ministerio De Agricultura y Ganadería. Registro Nacional de Agricultura Familiar-RENAF, Manual Operativo. 2010. Asunción, Paraguay. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/renaf/MANUAL%20REGISTRADOR%20170211.pdf>
- OIT, 2014. “Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318195.pdf
- Oxfam, 2013. *La Agricultura Familiar. Fuente de vida y de derechos*. 2013. Programa JakaruPorâhagua. Asunción
- Presidencia de la República del Paraguay. Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación. Julio 2014. Disponible en: <http://www.informepresidencial.gov.py/compras-publicas-de-la-agricultura-familiar>
- Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), Mercosur. 2015. Uruguay: Compras públicas a la agricultura familiar. REAF. Disponible en: <http://www.reafmercosul.org/index.php/comunicacion-y-media/noticias/item/339-uruguay-compras-publicas-a-la-agricultura-familiar>
- Salcedo y Guzmán. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. FAO, Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf> Secretaría de Agricultura Familiar, Mendoza.
- Vera, E, Riquelme, Q. 2014. “El Aporte de las Mujeres a la Producción de Alimentos”. Oxfam, Asunción. Disponible en: http://www.soberaniaalimentaria.org.py/wp-content/uploads/2014/12/Aporte_de_las_mujeres_AFC_VeraElsyetal.pdf

