Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONACYT

PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA. RIESGOS, POBREZA, VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Víctor J. Imas (coord.)

Equipo de Trabajo:
Verónica Serafini G.
Milcíades Flecha
Gerardo Benítez
José Manuel Gómez

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONACYT

PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA. RIESGOS, POBREZA, VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Víctor J. Imas (coord.)

Equipo de Trabajo:
Verónica Serafini G.
Milcíades Flecha
Gerardo Benítez
José Manuel Gómez

Esta publicación es resultado de un Proyecto financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

© 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
Impresión: QR Impresiones
Asunción, mayo 2020

ISBN: 978-99967-973-6-1 (versión impresa)
ISBN: 978-99967-973-8-5 (versión digital)

CONTENIDO

Siglas y acrónimos V
Índice de tablas VIII
Índice de mapas X
Índice de gráficos X

INTRODUCCIÓN XIV

1. ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES 1
La agricultura familiar, una actividad en permanente riesgo y vulnerabilidad 1
Objetivos y metodología del estudio 4
Aspectos teóricos y conceptuales 5

2. CARACTERÍSTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN PARAGUAY 19
Cantidad de fincas, localización y tipos de producción 19
Condiciones productivas de la agricultura familiar campesina 26
La problemática de la tierra 34

3. POBREZA Y VULNERABILIDAD EN LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA 41
La pobreza campesina 42
La situación del trabajo rural 46
Las condiciones de vida 61

4. VULNERABILIDADES Y RIESGOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA 66
Los riesgos productivos, de mercado y de contexto 66
Los riesgos del cambio climático 81

5. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN RIESGO: LA SITUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN HORTÍCOLA 92
Características de la producción hortícola en Paraguay 92
Demanda nacional de productos hortícolas 98
La problemática de la producción hortícola a nivel nacional 101
Los casos de los departamentos de Central y Caaguazú 109

6. LA POLÍTICA PÚBLICA HACIA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA 116
Instituciones, programas y presupuestos orientados a la agricultura familiar campesina 116
Soporte a la Agricultura Familiar Campesina 135
El gasto público en la agricultura familiar campesina (GPAF) 150
Programas de servicios de protección social con incidencia en el área rural 152
Gasto público en servicios de protección social con incidencia en el área rural ... 158
Incumplimientos de normativas agrarias 159
Desalojos y criminalización de las luchas campesinas 161

7. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA 164
La agricultura familiar campesina y la realización de la Reforma Agraria en Paraguay 164
Protección social para el sector campesino y la agricultura familiar 168
La horticultura y la soberanía alimentaria 171
La prevención y gestión del riesgo 176
El Fondo de Contingencia Agroclimática 177
Perspectivas de la inversión pública en la agricultura familiar campesina 182

BIBLIOGRAFÍA 186
Anexos 192

Siglas y acrónimos

AF	Agricultura Familiar
AFC	Agricultura Familiar Campesina
AFCM	Agricultura Familiar Campesina Minifundista
AFCMP	Agricultura Familiar Campesina de Mediana Producción
AFCo	Agricultura Familiar Consolidada
AFCPP	Agricultura Familiar Campesina de Pequeña Producción
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AFIDIs	Acreditación Fitosanitaria de Importación
AFS	Agricultura Familiar de Subsistencia
AFT	Agricultura Familiar en Transición
ALATs	Agencias Locales de Asistencia Técnica
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANR	Asociación Nacional Republicana
AT	Asistencia Técnica
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
BTA	Bachillerato Técnico Agropecuario
BTAM	Bachillerato Técnico Ambiental
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CDAs	Centros de Desarrollo Agropecuario
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CODEHUPY	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
CODIPSA	Compañía de Desarrollo y de Industrialización de Productos Primarios S.A.
CVJ	Comisión Verdad y Justicia
DAAF	Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar
DAMA	Dirección del Mercado de Abasto
DC	Dirección de Comercialización
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DEA	Dirección de Educación Agraria
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DIA	Dirección de Investigación Agraria
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DM	Dirección de Meteorología

DPNC	Dirección de Pensiones No Contributivas
EANA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
EEB	Educación Escolar Básica
EM	Educación Media
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
EPP	Ejército del Pueblo Paraguayo
F10	Recursos del Tesoro Público
F30	Recursos Institucionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCA	Fondo de Contingencia Agroclimática
FG	Fondo Ganadero
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNC	Federación Nacional Campesina
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FTC	Fuerza de Tarea Conjunta
GINI	El coeficiente de GINI mide la desigualdad y su valor va de 0 a 1, donde 0 es igualdad perfecta y 1 corresponde a una distribución perfectamente desigual.
GPAF	Gasto Público en la Agricultura Familiar Campesina
IBR	Instituto de Bienestar Rural
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Nacional del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Panel Intergubernamental del Cambio Climático
IPS	Instituto de Previsión Social
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Apropiada
IRA	Instituto de la Reforma Agraria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LAM	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MINNA	Ministerio de la Niñez y Adolescencia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PAGRO	Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) del INAN, Pensión Alimentaria para Adultos
PDC	Planes de Desarrollo Comunitarios
PDCI	Planes de Desarrollo de Comunidades Indígenas
PEPAP	Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay
PF	Planes de Fortalecimiento
PH	Medida de la acidez o de la alcalinidad de una sustancia.
PIB	Producto Interno Bruto
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMC	Planes de Micro capitalización
PNA	Planes de Negocio Articulados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social
PPI	Proyecto Paraguay Inclusivo
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SAS	Secretaria de Acción Social
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural
SIRT	Sistema de Información de Recursos de la Tierra
SMV	Salario Mínimo Vigente
SPS	Sistema de Protección Social
STP	Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
TMC	Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad
UE	Unión Europea
UES	Unidad de Economía Social
UGR	Unidad de Gestión de Riesgos
UNOPS	Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USF	Unidades de Salud de la Familia

Índice de tablas

Tabla 1. Comparativo de la cantidad de fincas registradas por Departamentos (RENAF 2016) vs. cantidad de fincas de hasta 50 ha (CAN 2008)..... 21
Tabla 2. Promedio de has de cultivo por rubros según extensión de finca, 2008..... 23
Tabla 3. Productos alimenticios producidos en el país por la AFC..... 23
Tabla 4. Localización de la producción por departamento, zafra 2016/2017..... 24
Tabla 5. Caracterización según tipología de AFC..... 27
Tabla 6. % de fincas de la AFC que cuentan con implementos y equipos..... 28
Tabla 7. Fincas que reciben asistencia crediticia por fuentes de financiamiento..... 30
Tabla 8. Distribución de CDA y ALAT por departamento y distritos..... 32
Tabla 9. Cantidad de fincas que reciben asistencia técnica, según fuente.... 34
Tabla 10. Variación intercensal, cantidad de propietarios y superficie, según CAN 1991/2008..... 39
Tabla 11. Incidencia de la pobreza rural por departamento (%), Paraguay, 2018..... 46
Tabla 12. Población total por año, área rural y sexo, según clasificación. Año 2018..... 46
Tabla 13. Población de 15 y más años de edad por año, área rural y sexo, según indicador (%) 2018..... 47
Tabla 14. Tasa de la actividad económica y de la población ocupada rural y en situación de pobreza, por sexo, 2018..... 48
Tabla 15. Población de 18 años y más de edad ocupada en el sector agropecuario por sexo, según rama ocupacional, Paraguay, 2018... 49
Tabla 16. Población de 18 años y más de edad ocupada en la agricultura familiar por sexo, según categoría ocupacional y en situación de pobreza, 2018..... 51
Tabla 17. Acceso a protección social de la población ocupada de 15 años y más de edad por sexo y condición de pobreza en el área rural (%), 2018..... 55
Tabla 18. Ingreso laboral mensual en la ocupación principal (guaraníes) de la población ocupada por sexo y condición de pobreza en el área rural, 2018..... 56

Tabla 19. Condiciones educativas de la población rural por situación de pobreza, 2018 62
Tabla 20. Vulnerabilidades y riesgos de la Agricultura Familiar Campesina en el proceso productivo y de comercialización 67
Tabla 21. Vulnerabilidades y riesgos económicos, sociales y culturales de la AFC 80
Tabla 22. Cambios de las variables climáticas según los escenarios A2 y B2 ..82
Tabla 23. Producción de mandioca en Paraguay, entre los años 2005 a 2017 ..87
Tabla 24. Variedades de mandioca según ciclos y usos 88
Tabla 25. Fincas con huerta a nivel nacional 94
Tabla 26. Hectáreas de horticultura (tomate, papa, locote y zanahoria), 2002 - 2017 96
Tabla 27. Producción de tomate y locote, por departamento 2008 97
Tabla 28. Rubros hortícolas por departamento 98
Tabla 29. Estimación de demanda diaria (Ton.) de productos frutihortícolas y % de variación, 2009-2018 99
Tabla 30. Oferta, demanda y déficit de producción hortícola, 2017 100
Tabla 31. Productores Asociados de la AFC, según tipo de asociación, 2008.. 103
Tabla 32. Formación de precios y % de margen bruto por cada intermediario 108
Tabla 33. Cinco primeros departamentos donde se planta los principales cultivos temporales de la agricultura campesina 112
Tabla 34. Cinco primeros departamentos donde se planta los principales cultivos permanentes de la agricultura campesina.....113
Tabla 35. Incidencia de la política pública en la agricultura familiar campesina 118
Tabla 36. Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina.....118
Tabla 37. Cantidad de créditos reestructurados por departamentos 125
Tabla 38. Productos destinados al sector Agrícola empresarial 145
Tabla 39. Compañías de seguro agrícola que operan en el Paraguay 146
Tabla 40. Programas de protección social con incidencia en el área rural.....152
Tabla 41. Evolución del presupuesto ejecutado en AE por organismos ejecutores, 2014 - 2018 155
Tabla 42. Estimación de la inversión de unos programas para la AFC por etapas el primer año, en millones de dólares (US$).....183
Tabla 43. Distribución del ingreso per cápita en áreas rurales con y sin inversión (en guaraníes) 184

Índice de mapas

Mapa 1. Tipos de suelos en la región oriental 70

Índice de gráficos

Gráfico 1. El Sistema de Protección Social 17
Gráfico 2. Cantidad y superficie de fincas agropecuarias hasta 50 has en la Región Oriental 20
Gráfico 3. Desigualdad en la tenencia de la tierra en América del Sur 36
Gráfico 4. Tenencia de tierra según superficie, Censo 2008 37
Gráfico 5. Propietarios por estratos, Censo 2008 37
Gráfico 6. Acaparamiento de tierras de grandes propietarios 38
Gráfico 7. Pobreza total, por año, según área de residencia. Período 1997/98 - 2018 (%) 42
Gráfico 8. Pobreza extrema, por año, según área de residencia. Período 1997/98 - 2018 (%) 43
Gráfico 9. Mapa de la pobreza total y extrema por departamento en Paraguay, 2016 - 2017 45
Gráfico 10. Población rural ocupada de 18 y más años de edad por año, por sexo, según categoría ocupacional (%), 2018 50
Gráfico 11. Cobertura en protección social. Agricultura Familiar, 2018 54
Gráfico 12. Actividades agrícolas realizadas por niños, niñas y adolescentes del área rural durante los últimos 12 meses, por sexo (2015) 60
Gráfico 13. Porcentaje de hogares con NBI por área de residencia, según tipo de NBI, 2012 65
Gráfico 14. Distribución porcentual de hogares por área de residencia, según cantidad de NBI, 2012 65
Gráfico 15. Riesgos del proceso productivo y comercial 74
Gráfico 16. Factores de riesgo que afectan a la AFC 77
Gráfico 17. Factores de riesgo por rubros 78
Gráfico 18. Factores de riesgo climático en la producción de cuatro rubros .. 83
Gráfico 19. Mandioca (producción en toneladas, rendimientos en kg/ha) 89
Gráfico 20. Empresas exportadoras de almidón según porcentaje de participación en el total, 2017 90
Gráfico 21. Cantidad de huertas familiares y comerciales 94

Gráfico 22. Horticultura en hectáreas por departamento, 2017..... 96
Gráfico 23. Estimación de demanda diaria (Ton.) de productos frutihortícolas, 2018 100
Gráfico 24. Total de fincas con acceso a agua y fincas con pozo común, según superficie (2008) 105
Gráfico 25. Total de Fincas con sistemas de riego e invernadero (2008).....105
Gráfico 26. Comparativo de ingreso de productos hortícolas en DAMA 2012 - 2016 107
Gráfico 27. Los primeros 10 cultivos agrícolas de la agricultura campesina en Caaguazú, según superficie (ha) 114
Gráfico 28. MAG. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....120
Gráfico 29. DEAg. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....121
Gráfico 30. CAH. Presupuesto vigente y ejecutado (en millones de Guaraníes) 122
Gráfico 31. PEPAP. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....128
Gráfico 32. Gastos en insumos y capital - gobernaciones y municipalidades (en miles de millones de Guaraníes).....129
Gráfico 33. Dir. de Comercialización. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....130
Gráfico 34. Programa Desarrollo Rural Sostenible. Presupuesto vigente y ejecutado. (En miles de millones de Guaraníes) 132
Gráfico 35. Presupuesto vigente y ejecutado. Programa Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor (En miles de millones de Guaraníes). 133
Gráfico 36. PAGRO. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....134
Gráfico 37. INDERT. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....135
Gráfico 38. INDERT. Programas de Acción. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....136
Gráfico 39. INDI. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....139
Gráfico 40. INDI. Programas de Acción. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....140

Gráfico 41. SENAVE. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....141
Gráfico 42. DEA. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....142
Gráfico 43. IPTA. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....143
Gráfico 44. DCEA. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....143
Gráfico 45. Infraestructura, construcción, rehabilitación y conservación de caminos vecinales y rurales. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes).....149
Gráfico 46. Gobernaciones y municipalidades - Infraestructura. Presupuesto ejecutado (en miles de millones) 150
Gráfico 47. Gasto público en Agricultura Familiar Campesina, 2014 - 2018 (Valores constantes) 151
Gráfico 48. Cobertura del PANI.....153
Gráfico 49. Evolución del presupuesto asignado y ejecutado. Programa PANI (En guaraníes corrientes).....153
Gráfico 50. Pensión a Adultos Mayores. Presupuesto vigente y ejecutado...154
Gráfico 51. Transferencia para Alimentación Escolar (en miles de millones de Guaraníes).....155
Gráfico 52. Tekoporã. Evolución del número de familias beneficiarias.....156
Gráfico 53. Tekoporã. Presupuesto vigente y ejecutado (En miles de millones de Guaraníes).....157
Gráfico 54. Gasto público en servicios de protección social (valores constantes).....158
Gráfico 55. Proceso de funcionamiento del FCA.....180
Gráfico 56. Distribución de ingreso en áreas rurales per cápita mensual con y sin inversión 185

Agradecemos a la Federación Nacional Campesina (FNC) por la predisposición y el apoyo solidario a este estudio, para el relevamiento de los datos, pero fundamentalmente por los innumerables espacios de reflexión realizados durante estos años de trabajo, con la dirigencia, la Plenaria Nacional y las Plenarias Departamentales, así como en las asambleas de muchos asentamientos y comunidades, en los departamentos de Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Guairá, Caazapá, Central, Paraguarí, Misiones e Itapúa. Gran parte del conocimiento empírico sobre la realidad rural y, en especial de la agricultura familiar campesina le debemos a dicha organización.

INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar es una actividad socioeconómica agropecuaria, cuya característica esencial, es la utilización de la mano de obra familiar con el fin de procurar el propio abastecimiento alimentario y la posibilidad de generar ingresos con la producción de alimentos y otros productos para la población, tanto rural como urbana. La misma está estrechamente ligada a la tierra y en general, al acceso y las condiciones de los recursos naturales.

Factores relacionados con la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad por la carencia o limitaciones en el acceso y tenencia de los activos naturales, físicos, financieros y humanos han desequilibrado el capital social y cultural que caracteriza al sector. Ello ha resultado en la fragilidad de las capacidades para enfrentar los riesgos inherentes a la producción y reproducción social.

Este sector ha venido deteriorándose a lo largo de los años y en los últimos tiempos ha presentado crisis periódicas principalmente por los riesgos existentes en los procesos de producción, comercialización y del contexto mismo en el cual se realiza dicha actividad. El Estado ha enfrentado estos problemas con acciones de contención de las crisis y no como parte de una política estatal de gestión integral de promoción y fortalecimiento del sector.

El objetivo general del estudio es analizar la agricultura familiar campesina (AFC) desde la perspectiva de los riesgos que enfrenta con relación a las condiciones productivas, la pobreza, vulnerabilidad y protección social, proponiendo medidas de políticas públicas de promoción del sector.

Se procura caracterizar específicamente las condiciones de realización de la agricultura familiar campesina y los principales riesgos que enfrenta, en términos de la producción, el mercado, y el contexto, planteando sus efectos económicos y sociales

Se estudia asimismo las políticas y el gasto público dirigidos a la agricultura familiar campesina, la vulnerabilidad y la pobreza, realizando propuestas de políticas de carácter estructural concretas, orientadas a la gestión y prevención del riesgo y a la protección social.

En el Capítulo 1, se consideran los aspectos conceptuales y metodológicos con los cuales se abordó la problemática.

En el Capítulo 2, se caracteriza a la agricultura familiar campesina, según cantidad de fincas, localización y rubros de producción. Se analizan, además, las condiciones productivas y la problemática de la tierra.

En el Capítulo 3, se abordan los problemas de la pobreza, el trabajo rural y de la agricultura campesina en particular, así como las condiciones de vida de los hogares.

En el Capítulo 4, se trabaja el problema de las vulnerabilidades y los riesgos que enfrentan los procesos productivos, del mercado y del contexto, así como los riesgos relacionados específicamente al cambio climático.

En el Capítulo 5, se aborda el caso específico de la producción hortícola, en el marco de la creciente dependencia alimentaria, analizando los factores estructurales, productivos y comerciales que afectan su realización.

En el Capítulo 6, se analiza la política pública dirigida a la agricultura familiar campesina, en cuanto a las instituciones, programas y presupuestos, orientados a poyar las actividades agropecuarias y los destinados a los servicios de protección social de la población rural. Asimismo, en el ámbito de la política pública se revisa brevemente el cumplimiento de las normativas y las respuestas a la lucha campesina por el logro de sus reivindicaciones.

En el Capítulo 7, se plantean las propuestas de carácter estructural y concretas relacionadas con la realización de la Reforma Agraria y la promoción y el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, la realización de la protección social, el avance de la soberanía alimentaria con la promoción de la horticultura, lineamientos para la prevención y gestión del riesgo agroclimático y la creación del Fondo de Contingencia Agroclimático. Como también, una breve simulación para demostrar que la inversión hacia el sector impacta directamente en la reducción de la pobreza rural.

1 ASPECTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES

La agricultura familiar, una actividad en permanente riesgo y vulnerabilidad

La agricultura familiar es una actividad socioeconómica agropecuaria, cuya característica esencial, es la utilización de la mano de obra familiar con el fin de procurar el propio abastecimiento alimentario y la posibilidad de generar ingresos con la producción de alimentos y otros productos para la población, tanto rural como urbana. La misma está estrechamente ligada a la tierra y en general, a las condiciones de los recursos naturales.

En el Paraguay, debido a sus particularidades condiciones naturales, esta actividad es concomitante con su propia "formación social"[1] y, es practicada históricamente, desde su origen, por los pueblos originarios y luego por los campesinos, en las sucesivas etapas de su desarrollo.

La agricultura familiar campesina (AFC) ha sido y es la principal proveedora de alimentos para el país y, potencialmente constituye un factor fundamental para enfrentar el hambre, al mismo tiempo que dignificar el trabajo rural y mejorar las condiciones de bienestar de dicha población.

Paraguay es el país en la región con mayor cantidad de unidades productivas de agricultores familiares como proporción de la población.[2] La mayor

1 Término con el que se designa, el conjunto de los elementos que configuran una sociedad, en un momento determinado de su desarrollo histórico (tanto los elementos relacionados con la producción, como los elementos jurídico-políticos e ideológicos), ver Schvartzman, M. 2011

2 Unidades productivas de la AF y proporción en la población:

	Unidades Agrícolas Familiares	Porcentaje de Unidades Agrícolas como proporción de la población
Argentina (2013)	218.868	0,5%
Brasil (2011)	4.367.902	2,2%
Paraguay (2013)	269.559	4,0%
Uruguay (2012)	21.038	0,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FIDA-MERCOSUR-CLAEH (2013), Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014).

parte de estos se localizan actualmente en la zona central de la Región Oriental, principalmente en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Paraguarí, Caazapá, Alto Paraná, Guairá, Cordillera, Concepción y Canindeyú.

El Censo Agropecuario Nacional (CAN) realizado en el 2008,[3] ha desnudado los problemas estructurales de la concentración de la tierra, el rezago histórico del sector y el limitado impacto de los programas públicos como la asistencia técnica y el crédito.

Paraguay es el país más inequitativo de América Latina en cuanto a la tenencia de la tierra. Las fincas de los agricultores familiares, que son mayoritarias, en promedio no sobrepasan las 10 hectáreas y ocupan en total una superficie minoritaria de las tierras agropecuarias del país, aspecto que también reduce la posibilidad de acceso al agua y, en los últimos tiempos también a las semillas.

Los servicios públicos agropecuarios como el crédito, la asistencia técnica, equipamientos e insumos productivos son de baja cobertura y mala calidad. Buena parte de esta asistencia se reduce a proyectos, generalmente financiados por la cooperación internacional y, no necesariamente a una política integral de promoción del sector.

El acceso a los mercados suele ser el principal escollo de la AFC. Los pequeños productores son tomadores de precios definidos por un mercado oligopsonio en el que resaltan, los mercados de abastos y unas pocas cadenas de supermercados, antecedidos por intermediarios o acopiadores que trasladan los productos desde la finca hasta los centros urbanos y o industriales. La diferencia entre los precios en finca y los de consumo final es importante y en detrimento del productor.

La baja rentabilidad de la producción ha impedido a la mayoría de los agricultores familiares capitalizarse en términos de implementos y equipamientos agrícolas acordes a una pequeña granja, que les permitiera innovación y mayor productividad. Esta precariedad productiva, actualmente, es exacerbada por el cambio climático, dificultando la producción y ocasionando pérdidas que impactan en la débil economía familiar.

Los riesgos de la unidad productiva y familiar son varios, complejos y relacionados entre sí. Estos riesgos van desde el acceso y tenencia de la tierra,

3 Desde entonces no se ha realizado otro Censo Agropecuario en el país.

los relacionados al proceso productivo y de mercadeo, el endeudamiento, el contexto de la zona donde viven y producen, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, hasta las afectaciones del cambio climático.

Los efectos de los riesgos agrícolas son particularmente importantes para los pequeños agricultores, ya que su subsistencia depende en gran medida de la producción agrícola y de los trabajos en la economía local. Para paliar los riesgos, los pequeños agricultores han desarrollado muchas prácticas, como por ejemplo diversificar la producción o cultivar de forma escalonada, procurar distintos manejos culturales para hacer frente a los cambios del clima, compartir las cosechas, efectuar trabajos solidarios, realizar trabajos temporales, generar ahorros, etc. Sin embargo, el bajo desarrollo tecnológico, las dificultades de acceso a mercados, la baja cobertura de los programas públicos, la variabilidad y la incertidumbre del clima y de las crisis internacionales, entre otros, han venido acentuando los riesgos de la AFC en los últimos tiempos (Riquelme e Imas, 2013).

No se puede afirmar que, exista una promoción y apoyo a la agricultura familiar campesina en términos de una política estatal coordinada e integral y de lago plazo. Existen, más bien, acciones de baja cobertura, calidad e impacto y, de programas y proyectos puntuales o coyunturales, que casi siempre son financiados por la cooperación internacional.

Las periódicas y cada vez más permanentes crisis del sector han sido costosas para el Estado, con acciones coyunturales, puntuales y aisladas, resultadas más bien del objetivo de la contención social que de una política integradora de desarrollo, generando y consolidado prácticas clientelistas y prebendarias, con no pocos hechos de corrupción.

Además de las acciones coyunturales para enfrentar las contingencias y, de los programas y/o proyectos con los que se asisten "productivamente" al sector, en los últimos 10 años se han expandido programas de inclusión social, también llamados de Protección Social. El objetivo de estos programas ha sido romper con el circulo generacional de la pobreza, atacar la desnutrición en mujeres embarazadas y en la primera infancia, asistir a los adultos mayores o proveer de alimentos a los estudiantes durante su estancia escolar.

Estos programas están orientados a luchar contra la pobreza y el hambre cuya mayor incidencia se encuentra justamente en la población rural, especialmente campesina e indígena.

Objetivos y metodología del estudio

El objetivo general del estudio es analizar la AFC desde la perspectiva de los riesgos que enfrenta en relación a las condiciones productivas, la pobreza, vulnerabilidad y protección social, proponiendo líneas de políticas públicas de promoción del sector.

Se procura caracterizar específicamente las condiciones de realización de la agricultura familiar campesina y los principales riesgos que enfrenta, en términos de la producción, el mercado, y el contexto, planteando sus efectos económicos y sociales

Estudiar asimismo las políticas y el gasto público dirigidos a la agricultura familiar campesina, la vulnerabilidad y la pobreza, proponiendo lineamientos de políticas de carácter estructural y orientados gestión y prevención del riesgo y a la protección social.

El abordaje del estudio tiene un carácter cualitativo por cuanto que toma en cuenta las opiniones y valoraciones vertidas por informantes claves. También tiene un carácter cuantitativo porque utiliza fuentes de datos estadísticos, registros administrativos y métodos de micro simulación para el análisis y la obtención de resultados.

En ese sentido, se analizaron datos de diversas fuentes estadísticas como el Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008), registros de la agricultura familiar, datos estadísticos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), y de otras instituciones competentes del área de agropecuaria; así como los datos proporcionados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y datos económicos del Banco Central del Paraguay (BCP). En términos presupuestarios se ha utilizado el sistema Boost Data del Ministerio de Hacienda (MH)[4], así como informes de distintas instituciones y revisión de la bibliografía sobre el tema.

Se realizó además un trabajo de campo utilizando el modelo de entrevista semi estructurada, aplicada a 200 pequeños productores de nueve departamentos del país (Concepción, San Pedro, Caaguazú, Canindeyú, Caazapá, Guairá, Paraguarí, Misiones e Itapúa). Con estas entrevistas se relevó la percepción so-

4 Ministerio de Hacienda, http://isdatabank.info/boost_paraguay/, utilizado durante la realización de este trabajo entre noviembre 2019 a febrero de 2020

bre las distintas dimensiones del riesgo productivo, de mercado y del contexto y según principales rubros productivos. Asimismo, se aplicó una encuesta de percepción a 176 campesinos de los mismos departamentos mencionados (en ocasión de una marcha campesina en Asunción) para indagar sobre el problema del endeudamiento. Se realizaron igualmente, entrevistas individuales y colectivas, principalmente a productores e informantes claves institucionales.

La Federación Nacional Campesina (FNC) acompañó solidariamente el estudio abriendo innumerables espacios de reflexión a nivel nacional, departamental, comunidades y asentamientos, que ayudaron a un mayor conocimiento de los temas abordados.

Aspectos teóricos y conceptuales

La agricultura familiar

El concepto de la Agricultura Familiar tiene su origen en la Europa del siglo XIX al ser descrita como una "unidad económica campesina"[5] concebido socialmente como una práctica diferente de la producción de gran escala realizadas por empresas capitalistas, es decir, como una unidad de autoabastecimiento y de fuente de ingresos para solventar necesidades básicas (Salomón y Guzmán 2014).

Sin embargo, con el avance de los tiempos y el desarrollo de la economía, la agricultura familiar fue cambiando y convirtiéndose en una unidad económica de autoabastecimiento y de preponderante rentabilidad y capacidad de demanda de trabajo permanente y estacional, con impacto cada vez más reconocido en la producción de alimentos y otros productos para la población.

Hasta años recientes la agricultura familiar siempre estuvo vinculada al sector campesino e indígena. Actualmente ya se hace referencia a la agricultura

5 Ver Alexakndr Chayanov (1925) que desarrolla la teoría de la "Unidad Económica Campesina", donde describe que la agricultura familiar *"no es típicamente capitalista, en tanto no se pueden determinar objetivamente los costos de producción por ausencia de la categoría de salarios. De esta manera, el retorno que obtiene un campesino luego de finalizado el año económico no puede ser conceptualizado como formando parte de algo que los empresarios capitalistas llaman ganancia"* Citado en Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014) ***Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe***, FAO, Santiago de Chile

familiar periurbana o urbana, así como de otros modelos, debido a la migración campesina y el creciente proceso de urbanización.

Sin dejar de lado las visiones históricas sobre la agricultura familiar y las discusiones sobre el tema campesino y los análisis realizados en las distintas esferas estatales, privadas, de la sociedad civil, de las organizaciones gremiales y partidarias[6], el debate actual sobre la Agricultura Familiar Campesina (AFC) es relativamente reciente y ha venido posicionándose en los diferentes países de América Latina y el Caribe como un sujeto social relevante.

En los últimos años, la atención al sector se ha visto fortalecida tanto desde el sector público como desde la cooperación internacional mediante acciones específicas y la implementación de programas y proyectos dirigidos a la AFC. Ello, como reconocimiento a su importante papel en el abastecimiento de alimentos y la reducción de la pobreza como dinamizador de la economía local y territorial, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, optimizador de la ocupación de mano de obra campesina, entre otros.

Como parte del posicionamiento de la AFC en la región, se crea en el año 2004 un órgano asesor de los países del bloque del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), denominada Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Esta instancia formal fue concebida como "un espacio de diálogo político equilibrado entre representantes de los Gobiernos y Organizaciones de la Agricultura Familiar". Las recomendaciones de la REAF son producto de acuerdos logrados entre representantes institucionales del sector público vinculados a las políticas de AFC y dirigentes sociales del sector.

En ese mismo año, mediante la Ley Nº 2.419/2004 de creación del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), el Paraguay es el primer país de la región que establece oficialmente las primeras nociones sobre la AF, 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 extra predial".

6 Por ejemplo, ver la organización internacional de, La Vía Campesina (LVC), un movimiento internacional que coordina organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas emigrantes, jóvenes y jornaleros sin tierra. La Vía Campesina es una coalición de 148 organizaciones alrededor de 69 países que defienden una agricultura familiar y sostenible. En https://viacampesina.org/es/, consultado en febrero de 2019

En año 2006, por medio de Ley N° 11.326 el Brasil define a la AFC a aquella unidad productiva cuya extensión no supere las 4 unidades fiscales[7], utilización principal de mano de obra familiar y el ingreso familiar predominante proveniente de la actividad agrícola.

En el año 2007, mediante la Resolución del GMC 25/07, la REAF propone una definición de la "agricultura familiar" en Paraguay como: "aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor a 10 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 has en la Región Oriental y 500 has en la Región Occidental, de tierras independientemente del rubro productivo". De esta manera, esta Resolución complementaba la definición establecida en la ley de creación del INDERT unos años atrás.

En el año 2019, la Ley N° 6286 "De defensa, restauración y promoción de la Agricultura Familiar Campesina" nuevamente utiliza la definición propuesta por la REAF, incorporando, además, que la producción puede ser de autoconsumo o renta, la posibilidad de contratación de hasta 20 jornaleros asalariados al año de manera temporal y la condición de residir en la finca o comunidad cercana. Así también, crea el Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), jerarquizando al sector.

La noción del riesgo

Se ha adelantado que la AFC es una actividad riesgosa. Aspectos relacionados con las condiciones productivas como el clima o las plagas pueden limitar la obtención de resultados. Una buena producción podría encontrar barreras de comercialización en la estructura del mercado o ser avasallado por el contrabando. El acceso a los mercados puede ser limitado por la falta de caminos de todo tiempo. O la falta de acceso a activos físicos como la tierra o el agua o las limitaciones en activos financieros o de insumos pueden dificultar la realización de esta actividad. Innumerables factores de riesgos deben ser preveni-

7 Esta definición se ajusta según la región en que se ubica, pues el módulo fiscal varía de 5 a 100 hectáreas, conforme el municipio.

dos o gestionados por la AFC, lo que dependerá de las capacidades y oportunidades relacionadas con los niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias.

Los antecedentes de la noción o concepto del riesgo se remontan a la "Teoría del Riesgo Profesional" defendida en Francia por Salleilles y Josserand (1897) con el propósito de amparar a los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo. Esta teoría fue el sustento de las leyes sobre accidentes de trabajo, que se difundieron en el mundo entero (Nugent, R. 1997).

La noción del riesgo, de hecho, siempre estuvo presente en las acciones de la previsión social y en la construcción de la seguridad social de los Estados de bienestar. Sin embargo, con los avances de la modernidad, dicha noción ha rebalsado el ámbito del trabajo y ubicado como fenómeno que se solapa en la totalidad globalizada del desarrollo.

Ulrich Beck (1998), ubica el riesgo como aquella situación de peligro e incertidumbre que ha resultado de la sociedad industrial y de sobre producción, entrelazada con "la sociedad de la carencia", donde los conflictos sociales ya no aparecen solo por los problemas de reparto de la riqueza, sino también por los riesgos que reparte. Este autor afirma que los riesgos siempre existieron, pero que actualmente tienen carácter global. Los riesgos asumen hoy una amenaza civilizatoria y pueden ser invisibles y, en ese sentido transformados, ampliados, minimizados y manipulados políticamente. Aunque siguen las desigualdades de clases y pueden ahondarla, también hay una tendencia a cierto efecto de igualación, ya que muchos riesgos afectan a los más ricos y cuestionan los intereses de la ganancia y la propiedad. Sin embargo, la potencialidad política está en que sus efectos pueden reorganizar el poder y la competencia en términos de su profundización o transformación, todo depende del saber o conocimiento que la sociedad pudiera tener de los riesgos (Beck, U. 1998; 30-40)

Lamentablemente, la invisibilidad del riesgo hace que el mismo este burocratizado y por lo general mantenido mayormente en el ámbito de las ciencias naturales con menos posibilidad que la sociedad tome conciencia de ellos. La producción, la utilización de los recursos naturales, la alimentación, etc., están plagados de riesgos intangibles en el presente, pero que más adelante se presentan como problemas de contaminación, de salud u otros que afectan las condiciones de vidas humanas.

Sin embargo, las posibilidades o capacidades de evitar o enfrentar el riesgo están repartidas de forma desigual, desde el momento en que la información

y la educación que ayudan a minimizar el riesgo también están repartidas de forma desigual en la sociedad (Beck, U. 1998; 51). De este modo, como dichas capacidades están relacionadas con las condiciones materiales para prevenir o mitigar el riesgo, la magnitud del mismo y su afectación generalmente es proporcional a la carencia humana.

No obstante, con la expansión del riesgo y su efecto igualador en la modernidad, tarde o temprano afecta también a los que lo producen o se benefician de los productos del desarrollo, arrastrando en sus efectos a toda la sociedad (Beck, U. 1998; 53). El modelo productivo a gran escala que contamina el ambiente, aumenta el uso de fertilizantes y pesticidas, deforesta disminuyendo dramáticamente la biodiversidad, aumenta el contenido de plomo en la leche materna, erosiona el suelo, contamina de plástico los océanos, hacina a los seres humanos en asentamientos altamente insalubres y precarizados, es insostenible y tiene un efecto circular de peligro. La crisis ecológica, socava las bases naturales y económicas de la agricultura y por tanto el abastecimiento alimentario de la población en su conjunto. Al final toda la humanidad está expuesta a la presión igualatoria de los riesgos civilizatorios (Beck, U. 1998; 54).

La mitigación y prevención del riesgo está relacionado con el conocimiento del mismo y la realización de las políticas públicas, pero lo importante es la conciencia y la acción social hacia la crítica del desarrollo, mediante la desmonopolización del conocimiento y la democratización de la política.

Una visión más individualista y restringida a políticas públicas orientada a la población carenciada es la promovida por el Banco Mundial a través de Holzmann y Jorgensen (2000) con "el manejo social del riesgo". Si bien parten de una concepción amplia del riesgo, el objetivo de viabilizar la protección social hacia la población en situación de pobreza y de control de los efectos sobre los ingresos y el consumo, reduce el derecho de la protección social como política universal para toda la población: "La noción del riesgo habitualmente se refiere a la incertidumbre o incapacidad de predecir y que genera pérdidas en el bienestar social. Para mayor conveniencia usamos la palabra riesgo en su sentido más amplio, incluyendo tanto elementos predecibles como impredecibles" (Holzmann y Jorgensen, 2003).

El "manejo social del riesgo" aborda la protección social en el marco de estrategias de prevención, mitigación y superación de los eventos negativos, según tres niveles de manejo, informal, de mercado y público a través de las

personas, los hogares, las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, instancias de gobierno y la cooperación internacional, con el objetivo de proteger la subsistencia básica de las personas, centrada específicamente en los pobres y más vulnerables, que son los que habitualmente carecen de instrumentos adecuados para el manejo de los riesgos. Dicha incapacidad les impide involucrarse en actividades que les producirán riesgos mayores, pero de mayor rentabilidad, con las cuales superar gradualmente las condiciones de pobreza (Holzmann y Jorgensen 2.000; 11).

La protección social está entonces orientada a asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo; proporcionar apoyo a quienes se encuentra en pobreza extrema; concebir la protección social como una red y como trampolín de los pobres para encarar una actividad lucrativa y; como una inversión en la formación de capital humano (Holzmann y Jorgensen 2.000; 3).

Los riesgos tienen orígenes naturales o son producidos por el hombre, generando y profundizando la pobreza, debido a que los pobres son los que tienen mayor vulnerabilidad. Los riesgos no son nuevos en la historia de la humanidad, pero con el avance del desarrollo, la urbanización y la industrialización aparecen o se profundizan nuevos riesgos provocando problemas sociales o de "previsión social". Existen riesgos, que surgen de las políticas económicas, tales como: la inflación, devaluación, alzas de precios, comercio, tributación, degradación ambiental, guerras y efectos negativos en general del desarrollo (Holzmann y Jorgensen 2.000; 3).

Además, de las fuentes ya citadas los riesgos pueden estar vinculados a la salud, al ciclo vital de las personas, a las situaciones de violencia social, discriminación y desastres ambientales y climáticos. Las estrategias de manejo del riesgo son de prevención o la posibilidad de reducir la ocurrencia del riesgo; de mitigación para disminuir el futuro efecto del riesgo y; la superación del riesgo aliviando el impacto una vez producido el riesgo (Holzmann y Jorgensen 2.000; 14 -18).

En el ámbito de la AFC los riesgos están relacionados a los diversos quehaceres del proceso productivo y las posibilidades de la obtención de resultados para la satisfacción alimentaria y acceso a los ingresos para sustentar las necesidades básicas. En este punto, las condiciones de acceso a los mercados, determinados por la intermediación o la estructura de los mismos, jugarán un papel para alcanzar precios justos.

A los riesgos de los procesos productivos y el acceso a los mercados se agrega la dimensión del contexto geográfico y político en el cual se realiza la AFC. Factores de accesibilidad a las zonas productivas pueden retardar o facilitar los intercambios, además, de abaratar o elevar los costos.

Otros factores económicos, socio familiares y culturales, de acceso a los recursos, y del desarrollo de los activos físicos, financieros, humanos, sociales y naturales (Moser, S. 2010) pueden acentuar o limitar la presencia de los riesgos en la AFC (aspectos que serán desarrollados más adelante).

La Pobreza

La mitad de los agricultores familiares en Paraguay se encuentran en situación de pobreza (medida por ingresos) (DGEEC, EPHC 2018), en razón de la mayor incidencia de la pobreza en el área rural.

La pobreza está relacionada con la carencia de lo básico para vivir. En otras palabras, es la incapacidad para satisfacer las necesidades físicas y psicológicas básicas, como, la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y otros aspectos esenciales de la propia reproducción social.

Normalmente, la pobreza está relacionado con el trabajo y las posibilidades de obtención de ingresos suficientes para satisfacer dichas necesidades. De allí que la pobreza sea normalmente definida por ingresos en términos de los costos de una canasta básica de alimentos y demás necesidades básicas (Línea de pobreza total) o solo de los costos de la canasta básica (Línea de pobreza extrema).

Los bajos ingresos y la precariedad de las condiciones laborales y productivas de los agricultores familiares se relacionan, además, a las carencias o insatisfacción de necesidades básicas que, a su vez limitan las capacidades para el logro de mejores condiciones de vida.

De este modo, la pobreza está relacionada a causas estructurales de acceso a recursos, formación de capacidades[8] y consecución de derechos (económi-

8 Según Amartya Sen, las capacidades comprenden todo aquello que permite a las personas estar en condiciones saludables y espirituales para desarrollarse, alcanzar logros y participar activamente. Las capacidades están relacionadas con los medios (Capital económico, social, humano, cultural, físico; los derechos formales e informales y la libertad de elección según las preferencias individuales, sociales y culturales, Ver (2000) ***Desarrollo y libertad***, Editorial Planeta, Buenos Aires; (2012 ***La idea de justicia,*** Editorial España

cos, sociales y culturales). De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las capacidades más esenciales consisten en tener un nivel de vida digno, adquirir conocimientos, tener una vida larga y saludable, participar social y políticamente y disfrutar de un medio ambiente saludable (PNUD 2003)[9].

De allí que la pobreza también puede ser entendida como un fenómeno multidimensional, es decir, como un concepto que va más allá de la falta de ingresos, sino que relacionada a carencias en las dimensiones ya mencionadas (educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general) y relacionada por ende a condiciones de vulnerabilidad.

La Vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad social asocia como elementos esenciales el riesgo de una persona o grupo social a sufrir un daño ante una eventual contingencia y la capacidad de aquellos de evitar el mismo, reducir el efecto o enfrentarlo (Sánchez-González, D; Egea-Jiménez, C. 2011).

Por tanto, la vulnerabilidad es la incapacidad de resistencia de las personas o los grupos sociales cuando se presenta un fenómeno amenazante, o la incapacidad para reponerse después de la ocurrencia del fenómeno (Villa y Rodríguez 2002).

La población campesina es altamente vulnerable y susceptible de sufrir un daño por algún evento familiar, de salud, perdida de la producción o el trabajo, que la puede llevar a una situación de pobreza o si ya se encuentra en ella, profundizarla. La fragilidad de la economía campesina que depende de la producción de autoconsumo, renta o el trabajo extra predial, sucumbe ante cualquier contingencia severa de salud. Los costos de bolsillo para el acceso a la salud de un sistema público precario, de baja cobertura y calidad, son importantes (Giménez, E., et al. 2017) y para poder asumirlos, las familias deben sacrificar los pequeños ahorros y a veces hasta el capital físico que posee. Las capacidades para enfrentar el evento son frágiles y para reponerse de ellos son aún más complicados y requerirá de nuevas capacidades, resiliencias y largo tiempo.

9 Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2003).

La severidad de los efectos del riesgo depende del grado de vulnerabilidad, que a su vez está relacionado a múltiples factores, como, la edad, la salud, la educación (capital humano), las condiciones económicas (capital físico y financiero) y, las redes sociales (capital social), entre otros.

El control y mayor acceso a los distintos activos propicia mayores capacidades y oportunidades (entendida como probabilidades de acceso a bienes y servicios que inciden en el bienestar) para enfrentar los riesgos por alguna contingencia o evento severo. El nivel de vulnerabilidad depende justamente de la posesión de aquellos activos que le posibilita aprovechar las oportunidades (Serafini G., V. 2019).

Es importante aclarar que, la vulnerabilidad y la pobreza no son conceptualmente lo mismo y frecuentemente se confunden. Para Moser, S. (1998) la diferencia radica en que el concepto de pobreza es más estático, ya que sus indicadores se fijan en el tiempo, mientras que la vulnerabilidad es dinámica, cambiando y transformando en el tiempo. Además, el análisis de la vulnerabilidad requiere del examen de las condiciones y factores de riesgo, lo que al mismo tiempo podría explicar muchas causas de la pobreza (Foschiatti A. M. 2012), asociándose al concepto de activos y recursos que las personas y hogares disponen para su desempeño social (Jiménez García, 2012)[10].

La consecución de los derechos humanos tiene estrecha relación con los niveles de vulnerabilidad. En una sociedad desigual como la del Paraguay no siempre están garantizados los derechos básicos esenciales, contenidos mayormente en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) consagrados por las Naciones Unidas. Algunos de estos derechos vulnerados principalmente en la población con mayor incidencia de la pobreza y vulnerabilidad son: el de la alimentación adecuada, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, acceso al agua, un medio ambiente sano, por citar los más importantes. Gran parte del del goce universal de estos derechos humanos esenciales dependen de la existencia y robustez de una política de protección social.

La protección social

La política de protección social tiene, como uno de sus objetivos, hacer

10 Ver en https://sociedadespacionaturaleza.wordpress.com/2012/04/13/pobreza-y-vulnerabilidad/, consultado en febrero de 2019.

frente a la vulnerabilidad —por razones económicas, ambientales y sociales— a la inseguridad alimentaria y la pobreza (Stephen Devereux 2012). Por medio de transferencias de efectivo, vales, seguros y contribuciones en especie, los programas de protección social permiten aumentar los ingresos, mejorar el estatus social y las capacidades de las personas pobres y vulnerables. La protección social ayuda a mejorar el acceso de las personas a la asistencia sanitaria y otros servicios sociales, permitiendo así satisfacer sus necesidades y las de sus familiares de forma sostenible.

En ausencia de mecanismos de protección social, los hogares pobres, ya limitados por sus dificultades para acceder a los recursos y servicios, están expuestos al riesgo constante del hambre y la pobreza, especialmente cuando deben enfrentarse a crisis o perturbaciones de cualquier tipo. Además, al estimular la producción, la protección social promueve una mayor estabilidad de los ingresos y capacidad para gestionar los riesgos, y contribuye así a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria a largo plazo.

El debate de la protección social es relativamente reciente, cobrando fuerza como medidas de políticas públicas para enfrentar las consecuencias sociales de las políticas de ajuste económico de los años noventa. Sin embargo, la protección social tiene su origen hacia finales del siglo XIX en el reconocimiento de los derechos individuales de las personas y los riesgos laborales y, la aparición de acciones privadas y públicas como: el ahorro privado, el mutualismo, el seguro privado, la asistencia social, la seguridad social y, la previsión social (Nugent, 1997), alcanzando su máxima expresión en los Estados de Bienestar de la postguerra del siglo XX.

Los conceptos más utilizados de protección social se basan en los realizados por la Unión Europea, (UE 2010) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Cecchini, Simone; Rodrigo Martínez, 2011).

"La Unión Europea define a la *protección social* como un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas utilizando tres mecanismos: la seguridad social, la asistencia social y la inclusión social. La seguridad social ofrece protección contra los riesgos y las adversidades que se presentan a lo largo de la vida, ayudando a las personas a superar impactos y acontecimientos adversos y evitando una mayor caída en la pobreza. La asistencia social proporciona pagos en efectivo y en especie, con el fin de apoyar los esfuerzos de las personas por alcanzar unos umbrales mínimos de

activos y escapar de la pobreza. La inclusión social mejora la capacidad de los colectivos pobres, vulnerables y excluidos para obtener seguridad y asistencia social, garantizándoles derechos legales y permitiéndoles acceder a los sistemas comunitarios y los mercados de seguros" (citado por Serafini 2018; 12).

Por otro lado, los documentos publicados por la CEPAL señalan que "la protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente" (citado por Serafini 2018; 13).

Ambas definiciones, aunque con matices diferentes, colocan en el centro el papel de la política pública para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de modo a superar los riesgos y las vulnerabilidades para alcanzar una vida digna.

La política de protección social en Paraguay

En Paraguay la Política de Protección Social apenas ha llegado a definirse actualmente con el lanzamiento del Sistema de Protección Social VAMOS, aunque el debate lleva algunos años.

Los antecedentes del mismo se encuentran en la creación del Instituto de Previsión Social (IPS), las Cajas Fiscales y demás instituciones relacionadas a la seguridad social, así como otras acciones del Estado y del sector privado en cuanto a regulaciones del mercado laboral y la asistencia social a grupos vulnerables.

Pero es a partir de la crisis económica de comienzo de siglo (2001/02) que llevó a más de la mitad de población a caer en situación de pobreza, cuando empezó a debatirse el tema e implementarse en consecuencia los primeros programas de lucha contra la pobreza.

En el 2004 se elabora la "Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza", que, entre otros, derivó en la implementación del Programa de Transferencias

Condicionadas "Tekoporã" y "Abrazo", este último para luchar contra el trabajo infantil.

En el 2009, se elabora la "Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, PPDS 2010-2020", con los ejes de: calidad de vida, superación de la pobreza y, crecimiento económico inclusivo. Esta propuesta es el primer intento de política de protección social integral enfocado en derechos. Con la misma se consolidan los programas de lucha contra la pobreza y se incorpora otros de inclusión productiva como el programa de Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar, conocido como PPA.

En el 2014 se crea el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema "Sembrando Oportunidades", cuyo objetivo era coordinar diferentes programas para atacar la pobreza extrema. Sin embargo, el programa no logró resultados esperados ya que la incidencia de la pobreza extrema en la población se mantiene prácticamente invariable desde entonces.

Finalmente, en el 2019 se ha lanzado el Sistema de Protección Social (SPS) VAMOS que sintetiza el debate que sobre este tema se viene realizando en el país.

A las definiciones ya planteadas más arriba con el VAMOS se plantea una definición más amplia y universal en la concepción de la protección social que, es la definida en la Nota Sectorial de Protección Social 2.0 (Gabinete Social 2018) incorporando los siguientes ejes:

- "Mejorar las condiciones básicas de calidad de vida: conjunto de garantías sociales de acceso universal a los servicios de educación, salud y seguridad social, a fin de que la población ejerza sus derechos.
- Mitigar los daños derivados de los riesgos sociales: acciones focalizadas en grupos en situación de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza, para atenuar daños potenciales en sus vidas.
- Facilitar el acceso a oportunidades a lo largo del ciclo de vida: que todas las personas tengan las mismas posibilidades de lograr su bienestar social gracias a sus capacidades (educación y capacitación) para acceder a trabajo decente".

La definición consensuada entre los actores institucionales sobre el Sistema de Protección Social es la siguiente:

"El Sistema de Protección Social consiste en articular, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y a lo largo del ciclo de vida, las estrategias de intervención del conjunto del sector público. Se trata de organizar, desde los niños y niñas, desde los jóvenes de ambos sexos, desde los y las trabajadores, desde los adultos mayores mujeres y hombres, el quehacer multiplicador de todas las políticas y servicios públicos que son pertinentes" (Gabinete Social 2019-b; 8).

Los pilares teóricos actuales del Sistema de Protección Social VAMOS en Paraguay son (Gabinete Social 2019-b; 8):

- **Inserción laboral y productiva**, que incluye a las políticas de inclusión y de regulación laboral y de participación productiva, de conformidad con los parámetros del trabajo decente.
- **Previsión Social**, que incluye a las políticas contributivas y a la seguridad social. También incluye a las pensiones no contributivas para personas adultas mayores.
- **Integración Social**, que refiere a las políticas sociales no contributivas. Incluye a las políticas universales (educación, salud, vivienda) y las políticas selectivas dirigidas a la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión**.**

Gráfico 1. El Sistema de Protección Social

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta del SPS VAMOS

El SPS se encuentra actualmente en etapa de planificación y definición aún del modelo de gestión nacional y de bajada a los territorios. Recientemente fueron definidos su implementación en 4 territorios demostrativos: Villeta del Dpto. Central, San Juan Nepomuceno del Dpto. de Caazapá, y Santa Rosa del Aguaray del Dpto. de San Pedro, en la Región Oriental y, Mcal. Estigarribia del Dpto. de Boquerón de la Región Occidental o Chaco. En los tres distritos de la Región Oriental existe una presencia importante de la AFC. Tanto las instituciones como los programas competentes en políticas públicas orientadas a la AFC articulan al SPS, por lo que es de esperar acciones integrales en dicho ámbito en el futuro mediato.

2 CARACTERÍSTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN PARAGUAY

La agricultura familiar campesina (AFC) ha sido y es la principal proveedora de alimentos para el país y, potencialmente constituye un factor fundamental para enfrentar el hambre, al mismo tiempo que dignificar el trabajo rural y mejorar las condiciones de bienestar de dicha población.

Sin embargo, los datos censales muestran el debilitamiento sostenido del sector productivo pequeño, con la disminución de la superficie ocupada por la AFC en zonas que anteriormente era enteramente campesina, eliminada por la expansión de los agronegocios. Pero a pesar de ello, la AFC resiste a su desaparición.

En este capítulo se realiza una cuantificación de las fincas de la AFC, su localización, la producción y sus condiciones, así como la problemática de la tierra.

Cantidad de fincas, localización y tipos de producción

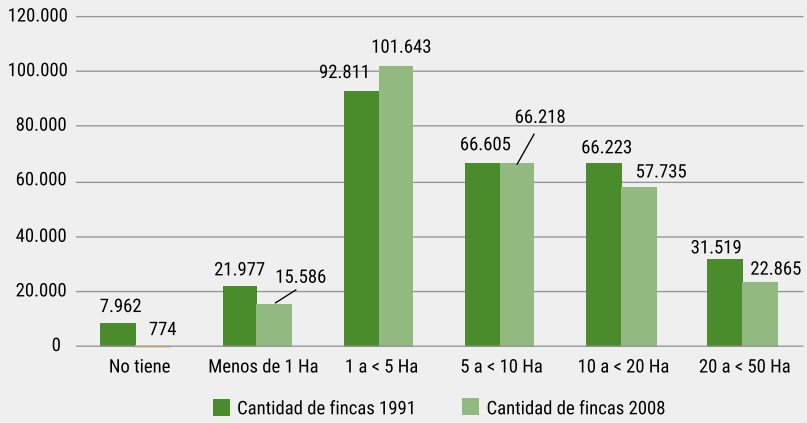
Fincas por tamaño de las explotaciones

En el año 2008, se realizó el Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008) obteniendo datos relevantes de las fincas agropecuarias a nivel nacional. Dicho estudio reveló que existe una marcada concentración de fincas de pequeñas superficies. En 1991 existían 307.221 fincas en total, reduciéndose a 289.666 fincas a nivel nacional en el año 2008. De igual modo, en 1991 existían 287.097 fincas pertenecientes a la agricultura familiar, disminuyendo a 264.821 fincas con superficie de menos de 50 has en el año 2008. Es decir, las fincas de la AFC pasaron del 93% al 91% del total de fincas censadas.

Distribuido por tamaño de las explotaciones agropecuarias en todos los estratos se refleja la reducción de la cantidad de propietarios entre ambos censos,

excepto en las fincas de 1 a 5 has, donde aumentó de 92.811 a 101.643 fincas. Esto puede deberse a la partición de fincas familiares de mayor tamaño. Las fincas de 5 a 10 hectáreas se mantienen prácticamente constante pasando de 66.605 a 66.218 fincas, entre 1991 y 2008.

Gráfico 2.
Cantidad y superficie de fincas agropecuarias hasta 50 has en la Región Oriental



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008)

Departamentos con mayor presencia de la agricultura familiar campesina

Según revela el CAN 2008, la agricultura familiar se encuentra concentrada en gran medida en la región Oriental del país. El departamento de San Pedro lidera la lista con mayor cantidad de fincas pertenecientes a la AFC, con un total de 44.358 unidades productivas, representando el 16,5% del total. El segundo en orden de importancia es el departamento de Caaguazú con 37.632 unidades que equivalen a 13,9% de fincas a nivel nacional. En tercer lugar, se ubica Itapúa con 31.218 unidades equivalente a 11,6%. Los departamentos de Paraguarí y Caazapá se ubican en el cuarto y quinto lugar, con 22.799 (8,5%) y 22.156 (8,2%) unidades productivas respectivamente. Los departamentos con menor presencia de fincas de la AFC son Central y Amambay, con 6.066 y 3.807 fincas, respectivamente.

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) fue creado por el MAG en el año 2007 con el afán de constituirse en una base de datos permanente y confiable de productores/as de la AFC para su utilización en la elaboración de políticas públicas dirigidas al sector. Al año 2016, se han inscripto al RENAF[11] alrededor del 76,4% de los productores de la AFC, con un total de 205.994 inscriptos, frente a 269.559 fincas de la AFC a nivel nacional.

Tabla 1.
Comparativo de la cantidad de fincas registradas por Departamentos (RENAF 2016) vs. cantidad de fincas de hasta 50 ha (CAN 2008)

Departamentos	Cant. de prod. hasta 50 Ha. (CAN 2008)	Cant. de produ. registrados (RENAF 2016)	% de fincas registradas sobre el total
Total país	269.559	205.994	76,4
Concepción	16.337	14.353	87,9
San Pedro	44.358	38.684	87,2
Cordillera	16.386	13.434	82,0
Guairá	17.117	11.240	65,7
Caaguazú	37.632	31.040	82,5
Caazapá	22.156	9.689	43,7
Itapúa	31.218	29.830	95,6
Misiones	8.739	9.701	111,0
Paraguarí	22.799	12.720	55,8
Alto Paraná	17.545	9.855	56,2
Central	6.066	7.630	125,8
Ñeembucú	6.413	2.935	45,8
Amambay	3.807	2.536	66,6
Canindeyú	13.844	10.062	72,7
Pte. Hayes	3.232	1.642	50,8
Alto Paraguay	314	558	177,7
Boquerón	1.596	85	5,3

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008)
Departamento de Registro Nacional de la Agricultura Familiar 2016 MAG.

11 Presentación del Sr. José Ortiz, en el marco del Taller Regional de Expertos: Promoviendo Sistemas Agroalimentarios Sostenibles: Análisis de Avances de los Programas de Compras Públicas de la Agricultura Familiar en ALC, realizado el 6 y 7 de diciembre de 2016.

Estudios más recientes[12] muestran que la AFC sigue perdiendo terreno frente al agronegocio. Entre el año 2002 y 2017, la agricultura familiar habría perdido alrededor de 166.347 hectáreas, más acentuado en territorios donde la agricultura empresarial se está posicionando fuertemente. Así, zonas tradicionalmente campesinas están hoy ocupadas por la agricultura mecanizada, como el Departamento de Caaguazú que habría perdido en ese periodo 23% (16.214 hectáreas) de la superficie destinada a la pequeña agricultura, así como Canindeyú, que perdió 64% (30.000 hectáreas).

Producción de la agricultura familiar campesina

El RENAF muestra los principales rubros de autoconsumo y renta de la AF, entre los que se encuentran el maíz de consumo, poroto, mandioca, maní, sésamo, algodón, tabaco y rubros frutihortícolas. Con datos del CAN 2008 podemos conocer la superficie dedicada a los principales rubros, por tamaño de finca.

Las fincas con extensión entre 1 y 5 ha destinan 1,07 ha a la caña de azúcar, 0,81 ha al sésamo y 0,63 al maíz. Mientras tanto, las fincas con extensión entre 5 a 10 ha, cuentan con cultivos de 1,98 ha de caña de azúcar, así como 1,16 ha de algodón y 1,44 ha de sésamo. Las de 10 a 20 ha, dedican 3,11 ha en promedio a la caña de azúcar, 1,76 ha al sésamo y 1,55h a al maíz. Por último, las fincas entre 20 y 50 ha dedican unas 5,64 ha al cultivo de la caña de azúcar, 3,43 ha al maíz y 2,39 ha al sésamo. Con estos datos, se puede afirmar que la caña de azúcar figura como uno de los rubros preponderantes para la AFC, seguidos del maíz y del sésamo.

12 Base (2018). Mapeando el agronegocio en Paraguay. Base Investigaciones Sociales. Disponible en http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/03/2018Dic_Mapeando-el-agronegocio.pdf, consultado en octubre de 2019

Tabla 2.
Promedio de has de cultivo por rubros según extensión de finca, 2008

Tamaño de finca	Tipos de Cultivos						
	Maíz (Ha)	Caña de azúcar (Ha)	Mandioca (Ha)	Maní (Ha)	Poroto (Ha)	Algodón (Ha)	Sésamo (Ha)
1 a < 5 Ha	0,63	1,07	0,53	0,25	0,21	0,81	1,01
5 a < 10 Ha	1,1	1,98	0,81	0,3	0,27	1,16	1,44
10 a < 20 Ha	1,55	3,11	0,98	0,32	0,3	1,39	1,76
20 a < 50 Ha	3,43	5,64	1,11	0,37	0,33	1,79	2,39

Fuente: Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008)

Además, también cultivan otros productos alimenticios en volúmenes variables en las distintas zonas del país.

Tabla 3.
Productos alimenticios producidos en el país por la AFC

Temporales		Permanentes
Ajo	Zapallo	Banana
Arroz con riego	Cebolla	Piña
Arroz secano	Pimiento (locote)	Sandía
Arveja	Maíz seco	Naranja
Habilla	Lechuga	Melón
Mandioca (yuca)	Poroto	Mandarina
Tomate	Remolacha	Pomelo
Batata	Pepino	Limón
Papa	Zapallito	Mango
Maíz choclo	Soja	
Zanahoria	Trigo	
Sésamo	Frutilla	
Repollo		

Fuente: Dirección de Comercialización y Dirección de Censos y Estadísticas Agrarias del MAG. Series históricas de rubros.

Dicha producción se localiza en casi todo el país, especialmente en la Región Oriental, siendo los departamentos más diversificados Caaguazú (con 18 rubros), Alto Paraná (con 17 rubros), Itapúa (con 16 rubros), Concepción (con 13 rubros), San Pedro (con 12 rubros), Cordillera (con 11 rubros) y Paraguarí (con 11 rubros) y, en menor medida Caazapá (con 6 rubros rubros), Canindeyú (con 6 rubros), Central (con 4 rubros), Amambay (con 4 rubros) y Guairá (con 3 rubros)[13]. Además, Central, Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú (en ese orden) son departamentos productores de verdeos (verduras) con alrededor de 21 variedades (Imas, 2018)

Tabla 4.
Localización de la producción por departamento, zafra 2016/2017

Rubro	Departamentos de origen de la producción
Ajo	Itapúa, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Alto Paraná, Ñeembucú
Arveja	Caaguazú, Cordillera, Itapúa, Amambay, Alto Paraná, Paraguarí, Ñeembucú
Batata	Central, Caaguazú, Concepción, San Pedro, Paraguarí
Cebolla	Caaguazú, Paraguarí, Itapúa, Alto Paraná, Concepción, Cordillera
Frutilla	Central, Caaguazú, Alto Paraná, Paraguarí, Concepción, Cordillera
Habilla	Concepción, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Amambay, Canindeyú
Locote	Caaguazú, Central, San Pedro, Concepción, Itapúa, Paraguarí, Alto Paraná
Mandioca	San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Caazapá, Paraguarí, Canindeyú, Alto Paraná, Guairá
Maní	Boquerón, Caaguazú, San Pedro, Caazapá, Paraguarí, Alto Paraná, Cordillera
Papa	Paraguarí, Itapúa, Cordillera, Concepción, Alto Paraná
Poroto	Caaguazú, San Pedro, Itapúa, Paraguarí, Concepción, Caazapá, Guairá, Alto Paraná
Sésamo	San Pedro, Concepción, Boquerón, Caazapá, Amambay, Canindeyú
Tomate	Caaguazú, Central, Paraguarí, San Pedro, Cordillera, Concepción, Alto Paraná, Itapúa

13 Un rubro importante de la producción alimentaria campesina es el maíz, producido también para el mercado, pero que no se ha incorporado porque los registros del MAG no diferencian la producción realizada por los campesinos y por el agronegocio, que se distingue generalmente por las variedades tradicionales y las variedades transgénicas. Asimismo, hoy en día prácticamente todos los rubros de autoconsumo también pueden ser de renta, según el volumen producido. Además, nuevos rubros van planteándose para renta, según sea la región y las condiciones de la unidad productiva. Hay asentamientos y comunidades de Canindeyú, San Pedro y Caaguazú, donde la venta de leche y queso son relevantes para la economía familiar campesina.

Rubro	Departamentos de origen de la producción
Zanahoria	Itapúa, Caaguazú
Banana	Caaguazú, San Pedro, Cordillera, Concepción, Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Amambay
Limón	Alto Paraná, Itapúa, Concepción, Cordillera
Mandarina	Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Caaguazú
Naranja	Itapúa, Alto Paraná, Caazapá, Cordillera, San Pedro, Caaguazú, Canindeyú
Piña	San Pedro, Concepción, Cordillera, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Paraguarí

Fuente: Elaboración propia a partir de Síntesis estadísticas de producción agropecuaria, MAG/DCEA

Sin embargo, desde la década de los años 90 a la actualidad,[14] la crisis de este sector ha venido profundizándose, frente a la expansión de la agricultura extensiva empresarial, que se va adueñando de las tierras productivas.

Un análisis reciente de un periodo de 12 años, entre las zafras agrícolas 2002/03 y 2014/15 muestra la preponderancia a la que llegó el uso de la tierra por el agronegocio (soja, maíz, trigo, arroz con riego, caña de azúcar, canola y girasol). De 2.354.370 has pasó a 5.402.509 has, con una expansión de la superficie utilizada de 130%, siendo los departamentos de Boquerón (2.329%), Presidente Hayes (754%), Alto Paraguay (474%), Misiones (379%), San Pedro (361%), Amambay (330%), Caaguazú (248%), Concepción (185%), Canindeyú (181%), Caazapá (122%), donde el crecimiento fue más del doble; mientras la AFC pasó de 668.220 has a 329.828 has, con una disminución del 50%, siendo los departamentos de Canindeyú (-68%), Alto Paraguay (63%), Caazapá (60%), Alto Paraná (58%), Boquerón (51%), Central (51%), Amambay (50%), Paraguarí (50%) y Caaguazú (50%), aquellos con mayor disminución de la superficie cultivada (Ortega 2016).

14 Además de la producción de alimentos para el autoconsumo y para el ingreso, el principal rubro de renta de los pequeños productores era el cultivo del algodón que, en 1991, había llegado a su máximo nivel con 560.000 has cultivadas. Este rubro se constituía además en el principal ingreso de divisas al país, pero que, debido a la corrupción estatal en el manejo de las semillas, la entrada de la plaga del Picudo y posteriormente la caída de los precios internacionales, entre otros (Ver Areco, E. 2001 y FNC 2001), su producción fue mermando hasta reducirse hoy en día a su mínima expresión. Durante la década de los años 70 y 80 los agricultores familiares del departamento Central y de Caaguazú también producían abundante tomate y otros productos hortícolas que se exportaban a la Argentina.

Condiciones productivas de la agricultura familiar campesina

Estratificación de la AFC

La estratificación de la AFC no está completamente unificada entre los diferentes países. El punto principal de la diferenciación radica en la dificultad para operacionalizar el concepto. La aplicación del concepto no es uniforme y las variables que se toman, así como los umbrales cuantitativos de los mismos, son diferentes y se basan principalmente en la disponibilidad de datos censales para la construcción de las tipologías nacionales del sector.

Existen varias propuestas de estratificación de la AFC en el Paraguay, pero ninguna de ellas es muy sólida, principalmente por la falta de información del sector. Diversos organismos internacionales han planteado estratificaciones de la AF en Paraguay[15]. No obstante, se aguarda la culminación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) para la definición de una estratificación nacional.

Recientemente, en el Vice Ministerio de Agricultura (2011) se ha trabajado la siguiente propuesta de estratificación:

Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS): su producción es básicamente destinada al autoconsumo, con escasa disponibilidad de tierras, los ingresos vinculados a su producción propia son insuficientes lo que lo obliga a procurar por trabajo asalariado (agrícola o no) fuera de su finca. Este grupo es el de menor potencial agropecuario.

Agricultura Familiar en Transición (AFT): su producción es destinada al autoconsumo y su excedente a la renta, depende de la producción propia, accede a tierras y a mejores recursos que el grupo anterior. Aun cuando se enfrenta a dificultades para garantizar los excedentes de su producción para la renta y la

15 El IICA (2004), establece tres subtipos a través de la tenencia de la tierra: a) Agricultura Familiar Campesina Minifundista (AFCM), con superficies de tierra de 0,1 ha hasta 10 has; b) Agricultura Familiar Campesina de Pequeña Producción (AFCPP), con superficies de tierra de 10,1 has hasta 20 has; c) Agricultura Familiar Campesina de Mediana Producción (AFCMP) con superficies de tierra mayores a 20 has y hasta 50 has. El PNUD, 2010, siguiendo el mismo criterio, clasifica en cuatro tipos: Tipo I: 0 a 5 has; Tipo II: 5 a 10 has; Tipo III: 10 a 20 has; Tipo IV: 20 a 50 has. El Banco Mundial, 2009, plantea una categoría de productores según: Agricultores de subsistencia con menos de 10 has; Agricultores de transición, entre 10 y 30 has; Agricultores consolidados, entre 30 y 100 has; Agricultores medianos, entre 100 y 300 has; y Grandes Agricultores, de más de 300 has.

reinversión en finca, satisface los requerimientos de la reproducción familiar. Este grupo depende en gran medida de programas públicos para el acceso al financiamiento de la producción, para el acceso a innovaciones y tecnologías y el vínculo a los mercados.

Agricultura Familiar Consolidada (AFCo): se caracteriza porque su producción propia garantiza el sustento, la reproducción de la familia y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva familiar. Explota con mayor potencial el recurso de la tierra, tiene acceso a innovación y tecnología, capital, productos y mercados.

Tabla 5.
Caracterización según tipología de AFC

Caracterización	Tipología		
	Tipo I (AFS)	Tipo II (AFT)	Tipo III (AFCo)
Tipo de Productores	Autoconsumo	Autoconsumo + Excedente p/ venta	Comercial
Origen de los ingresos	Extra Finca	Extra Finca y de la Finca	Mayoritariamente de la Finca
Articulación a mercados	No se articula	Mercado local e interno	Mercado Interno e Internacional
En condiciones de acceso al crédito	Sin acceso al crédito	Poco acceso al crédito	Con acceso mayoritario
Magnitud de los emprendimientos	Muy reducida escala	Reducida escala	Mediana escala
Organización	Baja organización	Media (Comités, Asociaciones)	Alta (asociaciones, cooperativas)
Superficie Finca	1 a 5 has	5 a 20 has	20 a 50 has
Cantidad de Productores	117 mil	124 mil	23 mil

Fuente: Elaboración a partir del Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008)

El Tabla anterior muestra que, en Paraguay, el 91% de los productores de la AFC se encuentran entre el Tipo I y Tipo II, siendo los estratos más vulnerables y con los peores niveles de acceso a servicios relacionados a la producción.

Escasa tenencia de implementos y equipos agrícolas

La capitalización de la agricultura campesina se ha visto permanentemente dificultada por las reiteradas crisis en que se desenvuelven por razones climáticas, el endeudamiento, problemas de mercado, de infraestructura vial deficiente y el aumento incesante del gasto familiar por nuevas necesidades. Los implementos agrícolas, individuales y colectivos, por lo general, son arcaicos, desgastados o deteriorados.

La fragmentación y dispersión de instituciones que prestan asistencia a la AFC, sin coordinación entre ellas, además de la reducción sistemática del presupuesto público orientado a la agricultura campesina han conspirado a favor de estos resultados. Los programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) realizan inversiones puntuales, no suelen ser masivas y los créditos son escasos y costosos.

Es innegable que, del acceso a implementos o equipos, ya sea a tracción animal o tracción motriz, dependen en gran medida la posibilidad de mejorar la productividad de la unidad productiva ya que la mano de obra disponible en la AFC está envejecida y es escasa, sobre todo en épocas de alta demanda, consecuencia de la alta emigración interna e internacional (PNUD, 2010).

En la tabla siguiente se puede observar que la tenencia de implementos con tracción animal y tracción motriz es muy baja. En fincas de menos de 50 ha, la tenencia del arado de madera y subsoladores representa alrededor del 23,1%, mientras que sólo el 5% de las fincas cuenta con rastras de discos, de púas o rolo cuchillo. El uso de maquinarias para tracción motriz, como el tractor, representa un porcentaje aún más bajo, sólo el 2.6%.

Tabla 6.
Porcentaje de fincas de la AFC que cuentan con implementos y equipos

Tamaño de fincas	Total, de fincas de la AFC	Tracción animal				Tracción motriz	
		Arado de madera, subsolador	Rastras de disco, de púas, rolo cuchillo. etc	Carpidoras o cultivadoras, carancho, encaladora	Sembradoras	Tractores	Rastra de disco
No tiene	774	5	1	1	0	1	1
Menos de 1 Ha	15.586	83	23	26	0	7	4

Tamaño de fincas	Total, de fincas de la AFC	Tracción animal				Tracción motriz	
		Arado de madera, subsolador	Rastras de disco, de púas, rolo cuchillo. etc	Carpidoras o cultivadoras, carancho, encaladora	Sembra-doras	Tracto-res	Rastra de disco
De 1 a menos de 5 Ha	101.643	17.112	3.002	6751	354	549	225
De 5 a menos de 10 Ha.	66.218	18.797	3.342	9996	504	1066	362
De 10 a menos de 20 Ha.	57.735	18.088	3.779	10362	627	2012	743
De 20 a menos de 50 Ha.	22.865	7.167	2.058	4107	405	3263	1424

Fuente: Elaboración a partir del Censo Agropecuario Nacional (CAN 2008)

Limitado acceso al crédito

La asistencia crediticia es escasa para la AFC. En base a los datos recogidos por el CAN 2008, la realidad luce desalentadora. El total de productores que recibieron asistencia crediticia fue de sólo 43.944, que representa apenas el 16,6% de las fincas de la agricultura familiar.

Al discriminar por fuente de financiamiento, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) es la entidad con mayor cobertura en la asistencia crediticia, llegando a 14.904 productores, que en términos relativos representa una cobertura del 33,9% de los créditos otorgados. Las cooperativas son la segunda fuente de financiamiento en orden de importancia, asistiendo a un total de 11.393 familias productoras, que representa el 25,9% del total de financiamiento del sector. En tercer lugar, de importancia están los bancos y financieras con 6.425 familias asistidas (14,6%).

Tabla 7.
Fincas que reciben asistencia crediticia por fuentes de financiamiento

Tamaño de fincas	Total de fincas de la AF	Fincas de la AF con asistencia crediticia	Fuentes del crédito						
			Cooperativa	CAH	BNF	Fondo Ganadero	Comerciante / Acopiador	Banco/ Financiera	Otros
No tiene	774	68	64	2	-	-	-	-	2
Menos de 1 Ha	15.586	904	434	152	66	2	15	132	103
1 a < 5 Ha	101.643	10.530	3.000	3.552	692	25	975	1.353	933
5 a < 10 Ha	66.218	12.162	2.520	4.814	703	28	1.188	1.945	964
10 a < 20 Ha	57.735	13.001	3.025	4.708	933	39	1.025	2.043	1.228
20 a < 50 Ha	22.865	7.279	2.350	1.676	723	42	393	952	1.143
Total país	264.821	43.944	11.393	14.904	3.117	136	3.596	6.425	4.373

Fuente: Elaboración a partir del Censo Agropecuario Nacional 2008

Esta situación ha mejorado, según informe de rendición de cuentas del CAH de diciembre de 2019[16], donde reportan que han otorgado alrededor de 40.000 créditos al sector agropecuario, lo que implica que se ha triplicado la cobertura y diversificación del crédito[17], comparado con los resultados del CAN 2008. Donde no ha habido mejora son en sus tasas de interés, que siguen siendo de mercado y no preferenciales. La fundamentación para esta política es la de no "distorsionar" el mercado privado de créditos, olvidándose de su fin que es la inclusión financiera de las fincas campesinas excluidas del sector privado, contribuyendo así para que en el mediano plazo éstas puedan ser sujetos de crédito en el mercado privado.

16 CAH, http://www.cah.gov.py/sites/default/files/documents/link/rendicion_2019.pdf, consultado en octubre de 2018.

17 El CAH cuenta con 71 centros de atención en todo el país. Los productos crediticios son: De inversión productiva, PG-P14; TRI AGRO BIO CAH; Mujer Emprendedora – Primer crédito; Juventud emprendedora; PETRO CAH; Pro cítricos FRUTIKA; CAH Mercadeo; Pro Mandioca CODIPSA; PRO AGRO; Banca Comunal. Todos con características específicas.

Por otro lado, en los últimos años se ha observado otro problema que enfrenta el pequeño productor, el sobreendeudamiento. Este problema se origina con la crisis y la caída sostenida de la producción del algodón, principal rubro de renta campesina. El gobierno importa semillas de mala calidad (dejando de lado la semilla nacional), incluso de variedad transgénica no adaptadas al estilo de trabajo de las pequeñas fincas lo que conlleva un súbito aumento de los costos de producción y bajo rendimiento, sumado a la caída de los precios internacionales, que imposibilita al productor honrar su deuda.

A esto se agrega la agresiva entrada de bancos y financieras privados para el financiamiento de la producción y consumo, con altas tasas de interés, facilitando recursos para rubros más riesgosos como la caña dulce, tabaco, sésamo, mandioca y otros, sin una adecuada educación financiera, esquema de ahorros, ni micro seguros. En este marco, miles de campesinos han perdido sus tierras y sus activos de capital por cobros compulsivos de dichos bancos.

Asistencia técnica de baja cobertura

La Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del Ministerio de Agricultura es una de las entidades con mayor presencia en el campo a nivel nacional[18]. Para el cumplimiento de sus fines cuenta con 19 Centros de Desarrollo Agropecuario (CDAs) y 174 Agencias Locales de Asistencia Técnica (ALATs), con atención a 182 distritos a nivel nacional[19].

En la tabla siguiente, se muestra la distribución por departamentos, tanto de las CDAs como las ALATs. El departamento de Itapuá cuenta con 23 ALATs, mientras que San Pedro y Caaguazú le siguen en orden de importancia con 22 y 19 ALATs, respectivamente, Cordillera 17, Guairá 15, Caazapá 10,

18 Los datos (2011) muestran que la DEAG cuenta con cantidad importante de funcionarios: 131 personales técnicos/as y administrativos/as, contratados con rubro de la DEAG; 321 personales técnicos/as contratados/as para brindar asesoramiento técnico en el marco del Programa Ñemityrã, desde el mes de mayo a diciembre del 2011; 35 técnicos/as contratados/as con capacitación en pre-servicio; 110 técnicos/as contratados/as y permanentes con actualización en rubros pecuarios, agroindustria, horticultura; 200 técnicos/as contratados/as y permanentes con actualización en rubros de renta; 30 técnicos/as contratados/as y permanentes que participan en los Talleres de Capacitación de Soberanía Alimentaria; 40 técnicos/as especializados/as en Desarrollo Territorial.

19 Estos datos son del 2010 y los mismos no han variado, por el contrario, ha aumentado el número de funcionarios con la incorporación de contratados por el Programa de Fomento a la Producción de Alimentos (PPA) que se ha fusionado a la DEAg.

etc. Es decir que, en general existe una buena distribución de locales en los departamentos donde tradicionalmente está localizada la agricultura campesina.

Tabla 8.
Distribución de CDA y ALAT por departamento y distritos

Departamento CDA	N° de CDA	N° de ALAT
Concepción	1	9
San Pedro Norte	1	10
San Pedro Sur	1	11
Cordillera	1	17
Guaira	1	15
Caaguazú Oeste	1	11
Caaguazú Este	1	8
Caazapá	1	10
Itapúa Norte	1	12
Itapúa Sur	1	11
Misiones	1	6
Paraguari	1	8
Ybycui	1	9
Alto Paraná	1	8
Central	1	7
Ñeembucú	1	12
Amambay	1	3
Canindeyú	1	5
Chaco	1	2
Total	19	174

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía 2008/2010 MAG.

En este punto es importante mencionar que la existencia de locales de la DEAg no implica necesariamente la realización de actividades de asistencia técnica a los agricultores. La falta de recursos para movilidad e insumos técni-

cos suele ser la razón aducida para que los funcionarios tengan poca presencia en finca.

Los propios datos del informe del MAG[20] muestran este problema en la asistencia técnica ya que la elaboración de una ficha social o la asistencia a una reunión no es una asistencia técnica, ni que vaya a tener resultados para el agricultor e impacto sobre la agricultura campesina.

La Asistencia Técnica (AT) son las distintas actividades que se desarrollan en la finca o en la comunidad de manera colectiva o individual, para la transferencia de conocimientos a los agricultores, de nuevas tecnologías y formas de producción, conocer modelos de innovación, para resolver problemas específicos, seguimiento a los procesos productivos, y la incorporación de los nuevos conocimientos a los procesos productivos.

Por otro lado, debe ser parte de una política de apoyo integral a la agricultura campesina (recuperación de suelo, asistencia técnica y crediticia, seguro agrícola, acceso a mercados, etc.), planificada, con gestión por resultados y evaluada en sus procesos e impactos.

Por lo tanto, el problema de la asistencia técnica no solo es un problema de cobertura sino principalmente un problema de enfoque.

Fuera de los informes políticos del MAG, el CAN 2008 muestra que de 264.821 productores con menos de 50 has, sólo 36.786 (13,9%) recibieron algún tipo de asistencia técnica. Desglosado por orden de importancia, la DEAg asiste a sólo unas 14.706 fincas, que corresponde al 40% de los productores que reciben la asistencia. En segundo lugar, le sigue Otros con 23,4% representado por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), escuelas agrícolas, empresas vendedoras de insumos, profesionales independientes, entre otros. En tercer lugar, se ubica el CAH con 6.278 beneficiarios (17,1%), mientras que el cuarto lugar lo ocupan las cooperativas (16,7%), casi igual porcentaje que el CAH.

20 El *Informe de Gestión 2014* del MAG señala como producto "116.029 familias con Asistencia Técnica Agropecuaria a diciembre de 2013; 104.062 familias al cierre del primer semestre de 2014; 7.587 familias de comunidades indígenas asistidas; 37.748 familias en situación de pobreza extrema han sido registradas con la Ficha Social en el marco del Programa Sembrando Oportunidades (MAG-STP); 10.283 familias de Asentamientos urbanos y periurbanos con asistencia técnica en el marco del *Programa Agricultura Urbana y Periurbana*".

Tabla 9.
Cantidad de fincas que reciben asistencia técnica, según fuente

Tamaño de fincas	Total de fincas de la AF	Cantidad de fincas con asistencia técnica	Fuentes de asistencia técnica					
			DEAG	CAH	BNF	Fondo Ganadero	Cooperativa	Otros
No tiene	774	20	-	-	-	-	12	8
Menos de 1 Ha	15.586	796	389	79	20	3	104	201
1 a < 5 Ha	101.643	10.948	6.118	1.593	148	36	1.237	1.816
5 a < 10 Ha	66.218	9.840	3.938	2.005	187	29	1.376	2.305
10 a < 20 Ha	57.735	9.609	3.150	1.887	271	42	1.701	2.558
20 a < 50 Ha	22.865	5.573	1.111	714	276	50	1.702	1.720
Total país	264.821	36.786	14.706	6.278	902	160	6.132	8.608

Fuente: Elaboración a partir del Censo Agropecuario Nacional 2008

La problemática de la tierra

Aspectos históricos

El Paraguay vivió un periodo denominado independiente entre 1813 y 1864. En este periodo, al contrario de lo que ocurría en el resto de América Latina, el Paraguay facilitó el acceso y la tenencia de la tierra a amplias masas campesinas, favoreciendo su arraigo. Se dispuso la nacionalización de más de 80% de las tierras y éstas fueron entregadas a los campesinos en usufructo. Esta forma de distribución de la tierra fue el motor fundamental que dio impulso al desarrollo nacional e independiente al país (ver White 1989).

Esta época de desarrollo del Paraguay fue truncada por una guerra de genocidio llevada a cabo por los gobiernos de Brasil, Argentina y Uruguay, denominada Guerra de la Triple Alianza (1865-1870)[21], que exterminó a la mayor

21 Según el Tratado Secreto de la Triple Alianza, suscrito el 1° de mayo de 1865

parte de la población paraguaya y desanexó el 35% del territorio (Chiavenato 2008).

Al finalizar, el país fue condenado a pagar los gastos de la guerra de sus agresores, incluidos el préstamo que les otorgó el gobierno británico para financiar la contienda. Durante el gobierno del Gral. Bernardino Caballero (1880-1886), nació el latifundio en el Paraguay mediante la venta de enormes extensiones de bosques, yerbales y campos que pasaron en manos de propietarios extranjeros de Europa o radicados en el Plata, haciendo uso de las leyes de venta de las tierras públicas dictadas en 1883 y 1885. Las tierras públicas fueron dadas en remate y entregadas a capitales brasileños, argentinos, ingleses, franceses y norteamericanos a precios irrisorios (Pastore 2008; Rojas 2016). Al final del año 1914 ya se habían "vendido" 26 millones de hectáreas, lo que equivalía al 64% de la superficie del actual territorio paraguayo (Galeano, L. 2014).

La entrega masiva de tierras abre las puertas a la instalación del capital internacional en Paraguay, entre 1883 y 1904. Se funda el Banco Hipotecario, se vende el Ferrocarril Central del Paraguay y las monedas extranjeras adquieren valor legal en el territorio de la Republica.

La concentración de la Tierra

La distribución de la tierra es uno de los temas recurrentes al hablar de la AFC, por las implicancias en su desarrollo productivo. En Paraguay, si bien el Estatuto Agrario establece el derecho prioritario de acceso a la tierra a los más vulnerables, en la práctica este acceso se define en el mercado, desde la oferta y la demanda, mediante el reconocimiento de la propiedad privada. Esto privilegia el acceso a los no sujetos de la reforma agraria, a extranjeros, a empresarios y dueños de capitales, a personas vinculadas con el poder de turno, lo que explica el acaparamiento de las tierras por unos pocos propietarios y la exclusión de grandes masas campesinas.

Aplicando el coeficiente de GINI[22] para medir la desigualdad en el acceso a la tierra, se concluye que el Paraguay (0,93) es el país con mayor desigualdad en la distribución de este recurso en América del Sur, superando el promedio de

22 El coeficiente de GINI es la medida común para medir la desigualdad y su valor va de 0 a 1, donde 0 es igualdad perfecta y a medida que se acerca a 1, la desigualdad aumenta, donde 1 corresponde a una distribución perfectamente desigual.

la región (0,85), seguido por Chile (0,91), Venezuela (0,88), Colombia (0,88), Brasil (0,87), Perú (0,86), Uruguay (0,84), Argentina (0,83) y Ecuador (0,80).

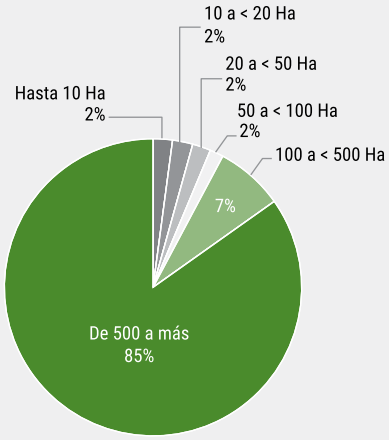
Gráfico 3.
Desigualdad en la tenencia de la tierra en América del Sur

Fuente: OXFAM 2016

La desigualdad en la tenencia de la tierra en Paraguay ha ido en aumento hacia una perfecta desigualdad. El Censo Agropecuario de 1943/44, arrojó una desigualdad del 0,75, que probablemente hubiera sido mayor si se hubieran incluidos los grandes e históricos latifundios, que fueron dejados de lado deliberadamente por no dedicarse a la agricultura. Con el censo de 1991, los niveles de concentración de las tierras alcanzaron 0,91 de desigualdad y con el de 2008 llegó a 0,93 utilizando el coeficiente de GINI.

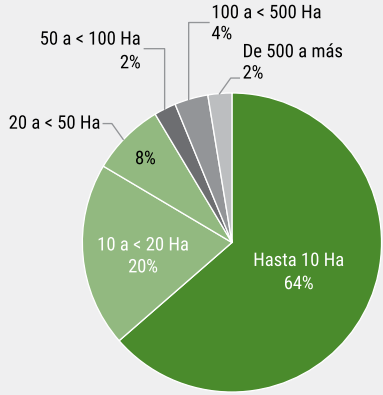
En los últimos tres censos, permanece el predominio de las fincas campesinas en la estructura agraria manteniéndose en alrededor del 90%, en tanto que la superficie total no logra superar el 10%, en ningún caso. En efecto, los censos de 1981 y 1991, muestran que llega a alcanzar su punto más alto con 9,7 y 9,8%, respectivamente, para reducirse abruptamente a sólo 6,03% en el censo de 2008. Este Censo muestra una gran pérdida de superficie de las fincas destinadas a la agricultura familiar acentuada por el avance de la agricultura empresarial.

Gráfico 4.
Tenencia de tierra según superficie, Censo 2008



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008

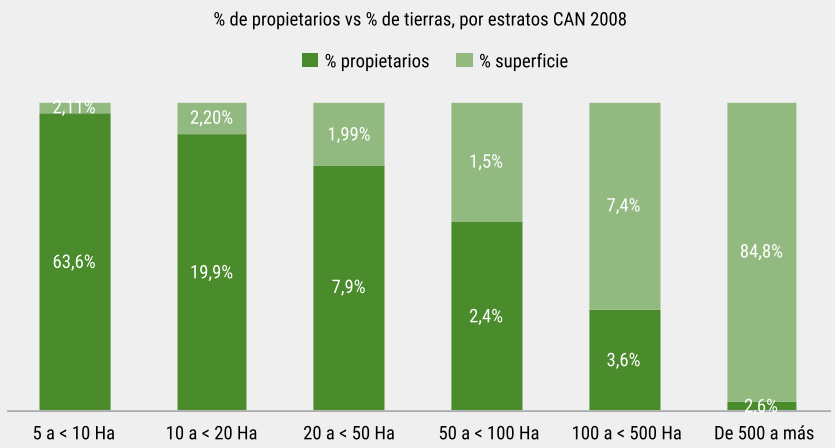
Gráfico 5.
Propietarios por estratos, Censo 2008



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008

Según el CAN 2008, en Paraguay existían 289.649 fincas que totalizando una superficie de 31.087.323 hectáreas. Los grandes propietarios (más de 500 has.), constituían el 2,6% de los poseedores y acaparaban el 84,8% de las fincas. Los pequeños productores (menos de 10 has), constituían el 63,2% de los poseedores, con solo el 2,1 % de la superficie. Es decir que, 7.531 terratenientes con más de 500 hectáreas acaparaban 26.367.463 hectáreas; mientras que, 184.221 pequeños productores con menos de 10 hectáreas poseían sólo 654.715 hectáreas.

Gráfico 6.
Acaparamiento de tierras por grandes propietarios



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008

Del mismo CAN 2008 se desprende que 684 propietarios que tienen fincas de 5000 has y más, concentraban 17.356.813 has. Es decir, el 0,2% de los propietarios, acumulan el 53% de las tierras agropecuarias. Mientras, 264.822 propietarios de la AFC (de 0 a 50 has) poseen 1.960.112 has. Es decir, 91,4 % de los propietarios pequeños acceden a apenas el 6 % de tierras.

Tabla 10.
Variación intercensal, cantidad de propietarios y superficie, según CAN 1991/2008

Tamaño de fincas	Cantidad de fincas		Variación intercensal	Superficie		Variación intercensal
	1991	2008		1991	2008	
Hasta 10 Ha	189.355	184.221	-3%	661.913	654.715	-1%
10 a < 20 Ha	66.223	57.735	-13%	806.802	685.381	-15%
20 a < 50 Ha	31.519	22.866	-27%	857.909	620.016	-28%
50 a < 100 Ha	7.577	6.879	-9%	502.648	459.555	-9%
100 a < 500 Ha	7.782	10.487	35%	1.619.203	2.300.193	42%
De 500 a más	4.765	7.478	57%	19.369.213	26.367.463	36%
Total	307.221	289.666		23.817.688	31.087.323	

Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008

La acelerada extranjerización de las tierras

Una vez consumada la venta masiva de tierras públicas al finalizar la Guerra de la Triple Alianza, el Estado debió afrontar el problema del campesinado que permaneció dentro de los grandes latifundios o sin tierras a disposición. Entre los años 1880 -1886, se registran las primeras protestas campesinas por la venta de las tierras (Pastore 2008), situación que se irá repitiendo desde entonces a lo largo de la historia del Paraguay hasta la actualidad.

Como consecuencia de dichas protestas, se promulgó la ley del *Homestead* (Ley de asentamientos) con el objetivo de otorgar a los campesinos la posibilidad de acceder a pequeñas parcelas de 10 a 20 hectáreas.

Finalizada la Guerra del Chaco (1932-1935), se plantea por primera vez una política de "Reforma Agraria", se reconoce la necesidad de la misma y se adopta el principio de que la tierra es de quien la trabaja, materializado mediante el Decreto No 1060/36 de expropiación de latifundios de extensión mayor a 1200 ha, para la formación de colonias (Morínigo 2005).

La reforma agraria en el Paraguay nace con la promulgación de los estatutos agrarios y la creación de las instituciones de implementación como el Instituto de la Reforma Agraria (IRA), el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Estas

instituciones entregaron las tierras y lideraron los procesos de colonización, vinculados estrechamente a las conexiones políticas y a la cooptación estatal.

El segundo proceso de re-latifundización se inicia con esta "reforma agraria" implementada principalmente por el IBR, que entregó unas 11.883.262 has, el 29% de toda la superficie del país. De ese total, 2,5% de los beneficiados recibieron el 74% de las tierras y el 97,5% recibió el 26%, dando paso al desarrollo de la economía agroexportadora (Morínigo 2005)

Al mismo tiempo, se destinaron tierras para la formación de colonias extranjeras y asignaciones a empresas o personas de gran inversión de capital, así como a militares funcionarios públicos y colonos extranjeros, especialmente brasileños.

El proceso de entrega de tierras y el negocio de las tierras en Paraguay resultó también en otro fenómeno más grave aún. El proceso de extranjerización actual se da con el avance del agronegocio y las concesiones mineras y petroleras donde el Paraguay fue disminuyendo su soberanía territorial con la pérdida gradual de su territorio, principalmente en los últimos tiempos: 19% de las tierras se encuentra en propiedad de empresas o ciudadanos extranjeros. Este fenómeno ocurre aun sin que mediara ningún conflicto bélico, como fueron los casos de las dos guerras en las cuales el Paraguay estuvo involucrado.

De las 31.086.893 has censadas en el CAN 2008, 7.889.128 ha tienen dueños extranjeros, esto es, el 25.3% de las mejores tierras agrícolas y ganaderas del país. De la superficie total en manos extranjeras, 4.792.528 ha pertenece a brasileños, y 3.096.6000 has a extranjeros de otras nacionalidades (Glauser 2009). El aumento de tierras en manos extranjeras pudo haberse dado, teniendo en cuenta que los datos mostrados aquí son de más de diez años atrás.

Esta pérdida de soberanía territorial se observa en mayor medida en las regiones fronterizas con el Brasil y la Argentina. Una publicación de un medio impreso local[23] da cuenta que, en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú, más del 60% de los propietarios de las explotaciones de 1.000 y más hectáreas son extranjeros. También en los departamentos fronterizos (Amambay, Itapúa y Alto Paraguay, este último ubicado en el Chaco), el 50% de las tierras explotadas son de empresarios extranjeros. La soja y la ganadería son los principales rubros de producción y exportación a los que se dedican (Galeano 2014).

23 https://www.ultimahora.com/se-afianza-la-extranjerizacion-las-tierras-productivas-destaca-analisis-n1123040.html

3 POBREZA Y VULNERABILIDAD EN LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

La economía creció al 4,5% anual en promedio entre 2004-2017[24], principalmente sobre la base de la exportación agropecuaria. Los agronegocios se han expandido en departamentos de las dos regiones del país. En la región oriental, nuevas ciudades, llamadas emergentes, concentran todo de tipos de servicios, actividades comerciales y son asientos de distintas instituciones del Estado. Una imagen de desarrollo pareciera haber avanzado en muchas áreas rurales. Sin embargo, las brechas del bienestar siguen siendo acentuadas entre lo rural y lo urbano, siendo la pobreza rural superior a la urbana. Esto significa que una persona nacida en una zona rural tiene dos veces más probabilidades de estar en la pobreza que una persona nacida en una zona urbana, y seis veces más probabilidades de estar en situación de pobreza extrema (Serafini 2018).

El sector agropecuario es un componente importante de la economía paraguaya, generando la mitad del empleo rural y el 11,4% del PIB, especialmente agricultura 8,4% y ganadería 2,1% (BCP 2019), sin embargo, los beneficios del mismo se han concentrado en un reducido sector de grandes terratenientes que producen para los mercados de exportación en detrimento del mejoramiento en los estándares de vida de la mayoría de las personas que viven en esta área. En consecuencia, estos territorios rezagados se caracterizan por presentar poblaciones dispersas, mercados laborales precarios, estructura del empleo de pequeños campesinos con un alto componente de subempleo y de informalidad, alta vulnerabilidad ambiental y deterioro del capital humano y social (Serafini 2018).

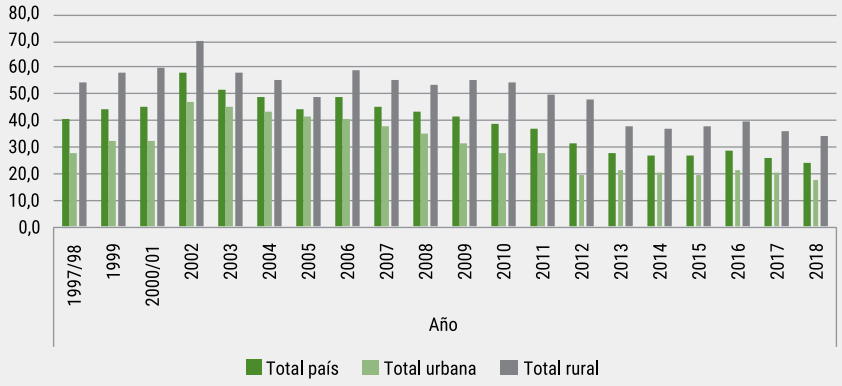
24 Banco Mundial, https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview, consultado en octubre de 2019

La pobreza campesina

Pobreza total y pobreza extrema

Si bien es cierto que desde 2002 al 2018 la pobreza total (medidas por un ingreso inferior al costo de una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas) ha tenido una importante disminución, de 33,5 puntos porcentuales, también se observa que desde el 2013 dicha disminución ha sido marginal en apenas 3,8 puntos porcentuales y solo 126.131 personas han logrado salir de la pobreza total. Este comportamiento de la disminución es relativamente similar en las áreas urbanas y rurales, con una importante brecha entre ambas. Al 2018 la pobreza total afectaba al 24,2% de la población (1.679.810 personas), siendo la pobreza rural de 34,6% (916.147 personas), contra el 17,8% en las áreas urbanas (763.663 personas).

Gráfico 7.
Pobreza total, por año, según área de residencia. Período 1997/98 - 2018 (%)

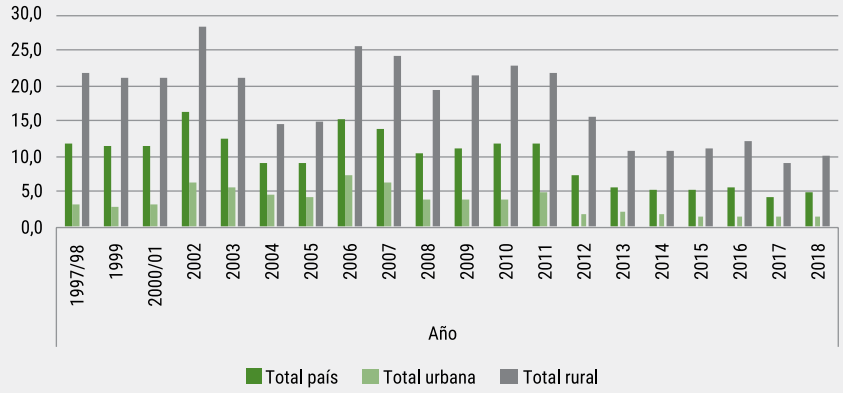


Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1997/98 - 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017 – 2018. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay / No incluye a los empleados domésticos sin retiro. Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea Total (Canasta Básica de Alimentos y no Alimentos), por tanto, incluye a los pobres extremos y pobres no extremos.

Del mismo modo, la pobreza extrema (medida por un ingreso inferior al costo de una canasta básica de alimentos) ha tenido una disminución desde el

2002 al 2018 en 11,4 puntos porcentuales, pero con altibajos especialmente en las áreas rurales donde ha mostrado una fuerte incidencia, oscilando entre el 25,5% y 21,5% entre los años 2006 al 2011. Desde el 2013 la pobreza extrema ha disminuido apenas 0,9 puntos porcentuales y 31.825 personas han abandonado dicha situación. Al 2018 la pobreza extrema en el país era de 4,8% (335.165 personas), siendo mayor la incidencia en el área rural con el 10,0% (265.281 personas) y, en el área urbana de 1,6% (69.884 personas).

Gráfico 8.
Pobreza extrema, por año, según área de residencia. Período 1997/98 - 2018 (%)



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1997/98 - 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017 – 2018. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay / No incluye a los empleados domésticos sin retiro. Corresponde a la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema (Canasta Básica de Alimentos)

Departamentos con mayor pobreza rural

Los departamentos más pobres y también con mayor incidencia de la pobreza extrema del Paraguay son Caazapá (47,9% y 33,5%), San Pedro (44,8% y 25,1%), Caaguazú (40,0% y 21,1%), Concepción (37,6% y 18,0%) y Canindeyú (33,2% y 20,7%).

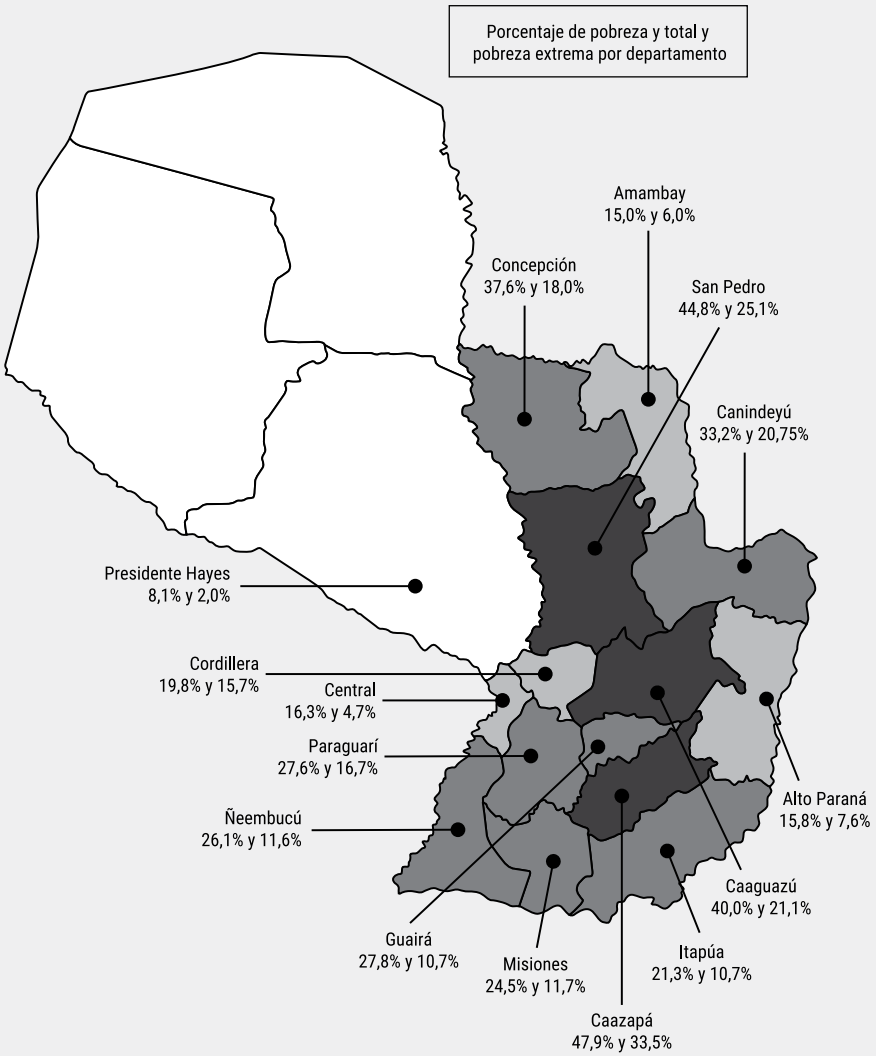
Cada departamento tiene sus características particulares. Caazapá es un departamento muy olvidado y con poco acceso a rutas pavimentadas. San Pe-

dro y Concepción son departamentos cuya actividad principal es la ganadería que suele generar pocos empleos y con mucha precariedad, además en vastas zonas geográficas se ha instalado la violencia con la presencia de una organización armada (EPP) y las Fuerzas de Tarea Conjunta del Ejército (FTC), que desalientan las actividades productivas y de empleo.

Lo llamativo es el departamento de Caaguazú, que suele sobresalir como el departamento más diversificado en términos agropecuarios y de la agricultura familiar campesina (Imas 2018); además, de estar comparativamente mejor comunicado en términos de infraestructura vial se localizan en él dos importantes ciudades medias (Cnel. Oviedo y Caaguazú) y ciudades emergentes como Campo 9 (J. E. Estigarribia) que son importantes asentamientos de manufacturas y agroindustrias. Muchas comunidades y asentamientos campesinos de este departamento forman parte de la expansión de la frontera agrícola de la época *stronista* (1954-1989), lo que supondría un mayor arraigo y mejores condiciones de vida. No obstante, los patrones de ocupación heterogénea del territorio, las desigualdades en las relaciones productivas y la distribución de los ingresos, estarían explicando la importante incidencia de la pobreza.

Los departamentos del país que concentran mayor porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en el área rural son Caazapá (51,5% y 16,8%), Caaguazú (47,7% y 12,3%), Itapuá (37,3% y 12,7%) y San Pedro (37,3% y 10,5%). Estos datos corroboran los valores totales presentados anteriormente. Sin embargo, llama la atención los datos de Itapúa, que verifica altos niveles de pobreza rural siendo uno de los departamentos con alto peso en la producción agrícola y con recursos provenientes de las empresas binacionales. Es probable entonces que Itapúa presente altos niveles de desigualdad con base a una fuerte expansión de la agricultura mecanizada y agroindustrial, conviviendo paralelamente con la agricultura familiar campesina precarizada.

Gráfico 9.
Mapa de la pobreza total y extrema por departamento en Paraguay, 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia con base a DGEEC, EPH 2016/2017

Tabla 11.
Incidencia de la pobreza rural por departamento (%), Paraguay, 2018

Departamentos	Pobre		Pobre extremo	
Total	916.147	34,60%	265.281	10,00%
Asunción	0	0,00%	0	0,00%
San Pedro	133.384	37,30%	37.520	10,50%
Caaguazú	136.734	47,70%	35.103	12,30%
Caazapá	70.509	51,50%	23.019	16,80%
Itapúa	126.488	37,30%	42.891	12,70%
Alto Paraná	47.920	24,10%	11.594	5,80%
Central	22.523	8,10%	9.284	3,3%*
Resto	378.589	36,00%	105.870	10,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de la DGEEC, EPH 2018
*Insuficiencia de casos para mostrar el resultado (menor a 30 casos)

La situación del trabajo rural

Al analizar la fuerza de trabajo y la ocupación, en el área rural se encuentra el 36,2% de la misma (1.276.826 personas) compuesto el 63,3% por hombres y 36,7% por mujeres, con una ocupación del 95,5% (1.219.257 personas), siendo la desocupación de 4,5% (57.559 personas) 49,3% hombres y 50,7% mujeres. La subocupación es de 7,8% (96.897 personas) de los cuales 59,8% son mujeres.

La población fuera de la fuerza laboral es de 28,2% (502.403 personas), de los cuales 76,6% son mujeres.

Tabla 12.
Población total por año, área rural y sexo, según clasificación. Año 2018

Clasificación	2018					
	Total país 1/			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Total	6.970.973	3.512.439	3.458.534	2.649.402	1.379.920	1.269.482
Población en Edad de Trabajar (PET) 2/	4.909.572	2.438.134	2.471.438	1.779.229	925.207	854.022
Fuerza de Trabajo	3.527.902	2.063.892	1.464.010	1.276.826	807.650	469.176

Clasificación	2018					
	Total país 1/			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población Fuera de la Fuerza de Trabajo	1.381.441	374.242	1.007.199	502.403	117.557	384.846
Población Ocupada	3.309.334	1.952.532	1.356.802	1.219.257	779.257	440.000
Población Desocupada	218.568	111.360	107.208	57.569	28.393	29.176
Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo	191.454	80.555	110.899	96.897	38.972	57.925

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2018. 1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay. 2/ Población de 15 y más años de edad

La tasa de actividad económica (ligada a disponibilidad de la fuerza de trabajo) en el área rural (71,8%) es prácticamente la misma que el promedio nacional, donde, como ya se mencionó, prevalece la fuerza de trabajo masculina. Lo mismo ocurre con la tasa de ocupación, al igual que las tasas de desocupación y subocupación es mayor en las mujeres.

Tabla 13.
Población de 15 y más años de edad por año, área rural y sexo, según indicador (%) 2018

Indicador	2018					
	Total país 1/			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de la Fuerza de Trabajo	71,9	84,7	59,2	71,8	87,3	54,9
Tasa de Ocupación	67,4	80,1	54,9	68,5	84,2	51,5
Tasa de Desocupación	6,2	5,4	7,3	4,5	3,5	6,2
Tasa de Subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo	5,4	3,9	7,6	7,8	4,8	12,3

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2018. 1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Sin embargo, la tasa de actividad económica es bastante menor en la población rural en situación de pobreza (66,7%), afectando la inactividad a prácticamente un tercio de la población, en menor medida a los hombres y prácticamente a la mitad de las mujeres en situación de pobreza (Ver Tabla 14).

Las razones de inactividad suelen ser distintas por sexo, área de residencia y condición de pobreza. En el caso de los hombres, las razones más importantes son la enfermedad y la vejez. Para las mujeres, las labores del hogar y los motivos familiares. La pobreza profundiza estas razones, mostrando la forma en que la ausencia de la oferta pública de salud, educación y cuidados obstaculiza las oportunidades económicas disminuyendo la probabilidad de salir de la pobreza a través del trabajo remunerado. En cambio, las mujeres rurales en situación de pobreza señalan que la principal razón de inactividad son las labores domésticas y los motivos familiares, dando cuenta del peso que tienen probablemente una mayor rigidez de la división sexual del trabajo, así como la menor cobertura de servicios públicos, lo cual hace que ellas deban dedicar más horas al trabajo no remunerado (Serafini 2018).

Tabla 14.
Tasa de la actividad económica y de la población ocupada rural y en situación de pobreza, por sexo, 2018

Total Rural	En situación de pobreza		
	Total	Hombres	Mujeres
Tasa de actividad económica			
71,8	66,7	83,3	50,4
Población ocupada			
95,5	95,6	96,5	94,2

Fuente: Elaboración propia en base a DGEEC, EPH 2018

En el sector rural, casi la mitad de la población ocupada de 18 años o más trabaja en el sector agropecuario (47,9%), proporción que se eleva al 73,8% cuando se trata de trabajadores en situación de pobreza. Los hombres en dicha situación son mayoritarios en este sector (78,1%) y, en menor medida en industrias (4%), construcción (5%), comercio (7,6%) y servicios (4,2%); mientras que las mujeres se distribuyen también mayoritariamente en el sector agropecuario (67%) y en menor medida en el comercio (16,3%) y servicios (11,9%). El fenómeno de la pobreza rural ligada al trabajo en las actividades agropecuarias obedece principalmente a los bajos ingresos de ese sector.

Tabla 15.
Población de 18 años y más de edad ocupada en el sector agropecuario por sexo, según rama ocupacional, Paraguay, 2018

	Rural							
	Total		Pobreza					
	Ocupados		Total		Hombres		Mujeres	
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	550.821	47,9%	230.010	73,8%	149.439	78,1%	80.571	67,0%
Industrias Manufactureras	95.579	8,3%	13.199	4,2%	7.582	4,0%	5.617	4,7%
Electricidad, Gas y Agua	1.344	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Construcción	68.143	5,9%	9.586	3,1%	9.586	5,0%	0	0,0%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	206.811	18,0%	34.166	11,0%	14.544	7,6%	19.622	16,3%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	19.574	1,7%	1.363	0,4%	1.153	0,6%	210	0,2%
Finanzas, Seguros, Inmuebles	30.427	2,6%	1.011	0,3%	1.011	0,5%	0	0,0%
Servicios Comunales, Sociales y Personales	176.130	15,3%	22.249	7,1%	7.953	4,2%	14.296	11,9%
Total	1.148.829	100,0%	311.584	100,0%	191.268	100,0%	120.316	100,0%

Fuente: Procesamiento propio en base a DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2018.

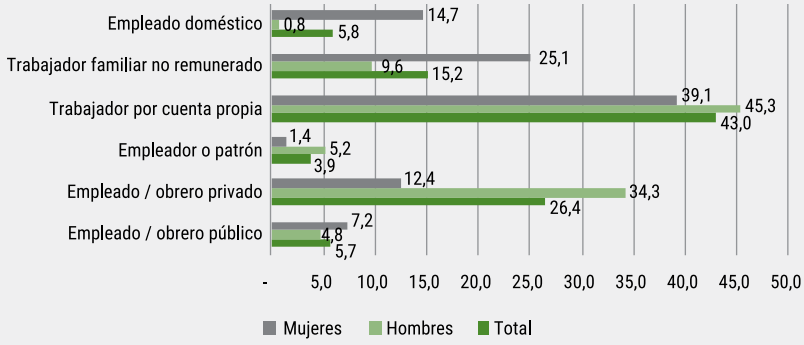
La mayor parte de los trabajadores rurales son cuentapropistas (43%) entre los cuales hay un poco más de hombres (45,3%) que mujeres (39,1%). La razón reside en que las ocupaciones mayoritarias se dan en actividades agropecuarias, principalmente agricultura y en menor medida en comercio y servicios. El trabajo como empleado u obrero privado alcanza a poco más de un cuarto de los trabajadores (26,4%) especialmente a los hombres (34,3%) y muy poco a las mujeres (12,4%). La asalarización de los trabajadores rurales ha ido creciendo con el tiempo, desde los empleos tradicionales en la ganadería, establecimientos forestales y más recientemente en la agricultura mecanizada

(aunque esta fuera de poca absorción de mano de obra). El empleo también ha crecido en el comercio y los servicios.

La categoría del trabajador familiar no remunerado es muy alta en el área rural (15,2%) frente al área urbana (3,3%), afectando principalmente a las mujeres rurales (21,1%).

Las categorías del cuentapropismo y del trabajador no remunerado están directamente relacionados con los trabajadores en el ámbito de la agricultura familiar campesina y la incidencia es mucho mayor entre los trabajadores en situación de pobreza.

Gráfico 10.
Población rural ocupada de 18 y más años de edad por año, por sexo, según categoría ocupacional (%), 2018



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2018

Condiciones laborales en la agricultura familiar campesina

Para el 2018, trabajaban unas 467.704 personas en la agricultura familiar campesina, personas que para fines estadísticos se encuentran en la categoría laboral del cuentapropismo o trabajador familiar no remunerado (Serafini 2018). Esto representaba 40,7% de la población ocupada del área rural, la mayoría hombres (64,1%) frente a las mujeres (35,9%).

De la población ocupada en situación de pobreza en el área rural (311.584 personas), el 70,9% se encuentra en la agricultura familiar campesina, 220.774 personas. Esto significa que casi la mitad de los agricultores familiares se encuentran en situación de pobreza, 47,2% .

Tabla 16.
Población de 18 años y más de edad ocupada en la agricultura familiar por sexo, según categoría ocupacional y en situación de pobreza, 2018

Categoría ocupacional	Rural		Hombres		Mujeres	
	Población	%	Población	%	Población	%
Población ocupada en el sector rural	1.148.829	100	715.483	100	433.346	100
Agricultura familiar	467.704	40,7	299.856	41,9	167.848	38,7
Trabajador por cuenta propia	329.232	70,4	253.602	84,6	75.630	45,1
Trabajador familiar no remunerado	138.472	29,6	46.254	15,4	92.218	54,9
En situación de pobreza						
Población ocupada en el sector rural	311.584	100	191.268	100	120.316	100
Agricultura familiar	220.774	70,9	142.227	74,4	78.547	65,3
Trabajador por cuenta propia	149.899	67,9	119.269	83,9	30.630	39
Trabajador familiar no remunerado	70.875	32,1	22.958	16,1	47.917	61
% población ocupada en la Agricultura Familiar en situación de pobreza						
Agricultura familiar		47,2		47,4		46,8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

Llama la atención la cantidad de familiares no remunerados, especialmente mujeres. Más de la mitad de las mujeres, 54,9%, que trabajan en la agricultura familiar, producen sin ingresos propios. Asimismo, el 61% de las mujeres pobres que trabajan en la agricultura familiar se encuentra en la categoría de familiar no remunerado, frente al 16,1% de los hombres pobres.

Generalmente estos trabajadores no remunerados suelen ser jóvenes. Tanto los hombres como las mujeres en sus diferentes roles son aportantes a los procesos de trabajo de la agricultura familiar, desde la preparación del terreno, la siembra, los cuidados culturales, la cosecha y otras actividades colaterales. Sin

embargo, al momento de la venta de los productos, el jefe de hogar centraliza los recursos obtenidos, quedando a criterio del mismo la distribución o no de la ganancia, que, por lo general, son para gastos familiares. Los jóvenes que tienen necesidades particulares (moto, celular, ropa, artículos personales, recreación, etc.) terminan subordinando su trabajo para los gastos del hogar, sin que muchas veces tuvieran incidencia en las decisiones.

En el caso de los hombres el acceso a los recursos obtenidos por el trabajo familiar suele ser más fácil que las mujeres, por razones culturales y las relaciones patriarcales en el hogar. Asimismo, los hombres jóvenes suelen trabajar muchas veces parcelas independientes o propias, en el lote familiar, que le posibilite acceder a recursos propios a la hora de la venta del producto, independientemente que a veces también reciba trabajo colectivo, reproduciendo en ese caso, igualmente la centralización de la ganancia.

Las mujeres jóvenes son generalmente las menos beneficiadas por esta centralización, ya que sus necesidades (gastos) personales muchas veces no son consideradas en las prioridades de gasto familiar, además que para ellas las actividades de ocio o recreación son culturalmente más restrictivas. Las mujeres adultas, sin embargo, suelen obtener ingresos con mayor autonomía porque determinadas actividades quedan a su cargo como la venta de huevos, la venta de leche, la elaboración, venta de queso, hortalizas, costuras, entre otros, independientemente de dedicar trabajo a las actividades agrícolas y domesticas en general.

La agricultura familiar campesina es la actividad con mayor incidencia de la pobreza en el área rural. Existen razones estructurales que sustentan esta situación.[25] La deficiente cobertura y calidad existentes en los servicios públicos y sociales, los déficits en la infraestructura rural y los equipamientos comunitarios, así como las escasa cobertura y calidad de los programas orientados a la agricultura familiar, son parte de las explicaciones.

En las entrevistas a los pequeños productores, manifiestan un antes y un después de la "época dorada" de producción algodonera. Dicha época refiere a las décadas de los 70´s, 80´s y parte de los años 90´s, del siglo anterior, en que dicho *commodity* era el principal rubro de exportación del país y cuya produc-

25 Zavattiero (2017), citando a Molinas (2000) señala que la concentración del ingreso y la pobreza en el sector rural se debe a la crisis de la producción algodonera –principal rubro de cultivo campesino en los años 90– y a la concentración de la tierra.

ción estaba mayoritariamente en manos de las familias campesinas, existiendo, por tanto, circulación de dinero en el campo, del cual todos eran beneficiarios (familias, intermediarios, comerciantes, etc.). Dicha producción fue perdiendo importancia a comienzos de este siglo, en parte por la caída de los precios internacionales, en parte por la pérdida de la variedad de la semilla autóctona, impulsada por la misma política pública cuyos promotores se involucraron en los negociados de la importación de semillas extranjeras[26]. Pero principalmente, por la expansión creciente de un nuevo modelo agrícola, el cultivo de la soja, basado en la agricultura mecanizada y la agroindustria, cuyos sujetos productivos son otros (latifundistas y capitales nacionales y extranjeros) y a los cuales el Estado ha favorecido ampliamente.

Al deterioro de los ingresos por la pérdida de los rubros de renta principal y la agresiva expansión de la soja, hay que sumar las dificultades de acceso a las tierras y el acaparamiento y la concentración de las tierras productivas con el auge de los agronegocios a gran escala.[27]

La agricultura familiar campesina fue quedando rezagada y abandonada, a la suerte de intermediarios y un mercado oligopsonio, especialmente en el ámbito de la producción y comercialización de alimentos.

Todavía queda un sector importante, poco más de la mitad, que no ha caído en pobreza y que ha logrado sobrevivir administrando pequeñas granjas familiares de gran diversidad y capacidad productiva, "verdaderos supermercados abiertos"[28] de producción para autoconsumo y renta. Son aquellos que todavía abastecen una parte importante de los alimentos básicos y frescos a nivel de las comunidades, los mercados locales, los centros de abastecimiento de las grandes ciudades, los supermercados y los almacenes de barrio.

26 Un amplio análisis sobre la producción algodonera y sus crisis de puede leer en (FNC, 2001).

27 Zavattiero (2017), citando a Riquelme y Vera (2015), señala que entre las causas de la migración campo-ciudad están el modelo de producción agroexportador que concentra grandes extensiones de tierra y desplaza a las familias campesinas circundantes al desarrollo de la producción a gran escala y la imposibilidad de los productores en economías de subsistencia de elevar la productividad de la tierra. El escaso acompañamiento del Estado para el desarrollo de la agricultura campesina y de políticas para el acceso a la tierra, dado el considerable incremento del valor de la tierra también contribuyen a la migración campo-ciudad.

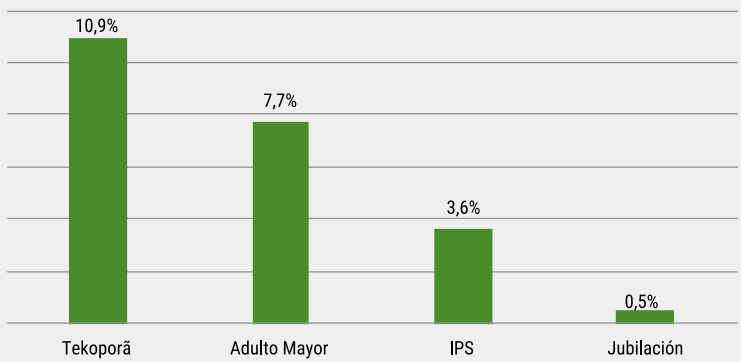
28 Heñoi (2019) "Luchar para comer" en https://henoi.org.py/2019/10/14/luchar-para-comer/ consultado en noviembre de 2019, Heñoi (2019) **Asentamiento Crescencio González: No solo rentabilidad, una patria nueva,** Fundación Rosa Luxemburgo

En esta franja también se encuentran grupos de campesinos que solo producen para el autoconsumo (sobrevivencia) y obtiene algunos ingresos del trabajo extra predial. Esta forma de trabajo temporal (changas) precarizado y de baja paga, normalmente conspira con la propia producción de autoconsumo, ya que, el aumento de las necesidades y los costos por mantenerlas (luz, agua, moto, celular, TV/satelital, electrodomésticos) presionan sobre los ingresos que deben ser aumentados cada vez más. El trabajo agrícola de autoconsumo es sustituido por el trabajo extra predial, acentuándose, de este modo el desarraigo y la espiral de la pobreza y la pobreza extrema al ser sacrificada la producción alimentaria.

A pesar de la pobreza estructural en este sector, la protección social, hoy entendida como la inserción laboral y productiva, la previsión social y la integración social, es muy escasa entre los agricultores campesinos. Ni siquiera los servicios de asistencia social de más larga data tienen una gran cobertura sobre los mismos. En ese sentido la seguridad social, las trasferencias condicionadas y la pensión alimentaria para adultos mayores tienen escasa cobertura.

En cuanto al acceso a la salud, apenas el 3,6 % de dicha población cuenta con seguro médico del IPS. Solamente el 10,9% accede a las transferencias monetarias con corresponsabilidad "Tekoporã", el 7,7% a la pensión alimentaria de adultos mayores y el 0,5% reciben ingresos por jubilación.

Gráfico 11.
Cobertura en protección social. Agricultura Familiar, 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC, EPHC 2018

Las precarias condiciones del trabajo remunerado entre los trabajadores del área rural, la generalización del cuentapropismo y la gran cantidad de trabajo familiar no remunerado que se encuentra en sectores económicos de la agricultura, la ganadería, la construcción y el servicio doméstico, hace que los indicadores de seguridad social sean muy bajos, más aún si la población es pobre.

En ese sentido, el 83,3% no cuenta con seguro médico y el 88,5% no aporta a un sistema de jubilación, siendo los porcentajes similares entre hombres y mujeres. Esto es aún peor en la población en situación de pobreza, donde 98,4% no cuenta con seguro médico y 99,5% no aporta a un sistema de jubilación. Al comparar estos valores con el promedio nacional, es fácil notar que la ausencia de protección social es marcada en el área rural, sobre todo en la población pobre. Si actualmente ya se encuentran desamparados, cuando lleguen al final de la edad productiva estarán mucho más.

Si bien el Instituto de Previsión Social (IPS), ha incorporado en los últimos años la posibilidad del aporte a la jubilación por parte de los sectores independientes y del servicio doméstico, categoría que podría albergar a los trabajadores rurales que mayoritariamente no se encuentran en situación de dependencia, así como, los empleados domésticos, los bajos ingresos de los mismos dificultan esta posibilidad.

Tabla 17.
Acceso a protección social de la población ocupada de 15 años y más de edad por sexo y condición de pobreza en el área rural (%), 2018

Seguro Médico y Jubilación	Total			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total						
No cuenta con seguro médico	69,4	71,4	66,6	83,3	84,2	81,9
No aporta a un sistema de jubilación	77,1	77,4	76,7	88,5	88	89,3
En situación de pobreza						
No cuenta con seguro médico	95,8	94,9	97,4	98,4	98,1	98,8
No aporta a un sistema de jubilación	96,8	95,8	98,5	99,5	99,2	100

Fuente: elaboración propia con datos de la DGEEC, EPH 2018.

El nivel de los ingresos rurales

El promedio de los ingresos de la población ocupada en el área rural (Gs 1.802.201) era 25% menos que el promedio nacional (Gs 2.397.310), en el 2018. Dicho monto era también menor al Salario Mínimo Vigente (SMV) en el año 2018 (Gs 2.112.562)[29]. Si se tiene en cuenta una familia rural tipo de 5 miembros con un solo proveedor, al dividir dicho monto por los miembros, el resultado es que la fracción se encontraba incluso por debajo de la línea per cápita de pobreza de Gs 488.172[30]. Ni siquiera los hombres que ganaban 34% más que las mujeres llegaban al salario mínimo vigente y, si fueran proveedores familiares, tampoco la fracción resultante superaba la línea de la pobreza.

Los trabajadores rurales ocupados en situación de pobreza tenían en promedio ingresos (Gs 576.644) de 68% menos que los que no se encontraban en dicha situación en el área rural.

Tabla 18.
Ingreso laboral mensual en la ocupación principal (guaraníes) de la población ocupada por sexo y condición de pobreza en el área rural, 2018

	Total			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2.397.310	2.652.700	1.996.494	1.802.201	2.022.722	1.336.901
En situación de pobreza	855.116	965.189	616.043	576.644	643.219	410.225

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

Un aspecto importante también es la cobertura y en especial, la baja calidad de los servicios educativos en el campo, esto es el nivel de la enseñanza, las condiciones precarias de la infraestructura, el equipamiento y los insumos, que junto con otros determinantes dificultan la enseñanza y el aprendizaje. Los años promedios de estudio no llegan a cubrir lo necesario para terminar

29 El salario mínimo se calcula con base en una canasta familiar elaborada por el Banco Central del Paraguay.

30 La línea de pobreza per cápita es calculada a partir de una canasta familiar (Canasta de alimentos y otras necesidades básicas) elaborada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. DGEEC. 2018. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso. Disponible en: https://www.dgeec.gov.py/

la Educación Media (EM). En efecto en muchas comunidades y asentamientos ni siquiera existe la oferta de este nivel. El bajo nivel de formación limita la oportunidad a acceder a mejores trabajos.

Se ha mencionado, además, la histórica precarización laboral en el área rural, tanto en condiciones como en bajos salarios. En la actividad ganadera, el salario mínimo mensual para trabajadores de establecimientos ganaderos de la Categoría A, es decir, para aquellos que realicen labores en establecimientos ganaderos que cuenten con una (1) a cuatro mil (4000) cabezas de ganado, es de G. 870.381 y; el salario mínimo mensual para trabajadores de establecimientos ganaderos de la Categoría B, entre los que se encuentran aquellos que realicen labores en establecimientos ganaderos que cuenten con cuatro mil uno (4001) y más cabezas de ganado, es de G. 1.196.608.[31] Estos salarios oficialmente establecidos están muy por debajo del SMV, en 2019.

Lo mismo ocurre para los jornales diarios. Es común que a un campesino jornalero (changador) se le pague entre 20% y 40% menos que el jornal mínimo vigente[32], en tanto los trabajadores indígenas reciben, a menudo, alimentos a cambio de trabajo. Los contratos y la seguridad social como se ha visto también son escasos. Todas estas condiciones prácticamente no son controladas por las limitaciones que presentan en su accionar las autoridades del trabajo.

Por otro lado, el precio que reciben los agricultores campesinos por la venta de sus productos oscila entre el 5% y el 25% del valor del producto que paga el consumidor[33]. Factores de bajos niveles de capitalización, productividad, innovación y hasta calidad de los productos también podrían agregarse en la ecuación de los bajos precios. Pero principalmente estos precios están relacionados a las condiciones de intermediación y del mercado oligopsonio en que se comercializa los productos. Un factor considerable es también la importante entrada de productos extranjeros, principalmente de contrabando que por diferencias en el valor de las monedas y/o condiciones productivas compiten a bajos precios con los productos nacionales. El resultado es la creciente dependencia de la importación de alimentos frescos, en perjuicio de los agricultores familiares del país (Imas 2018).

31 IPS, https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=130 consultado diciembre de 2019.

32 Entrevistas realizadas para este estudio.

33 Calculado con base a las entrevistas realizadas para este estudio.

Un factor que ha cobrado importancia en los últimos tiempos, tanto por su periodicidad e intensidad, son las pérdidas de la producción o las cosechas asociadas al cambio climático También las pérdidas de producción debido a ubicaciones cercanas a las áreas de producción sojera (fumigaciones, ataque de plagas, contaminación de los recursos productivos como la tierra y el agua) que tiene consecuencias en la pérdida o disminución de los ingresos.

Finalmente, las condiciones de accesibilidad a los asentamientos y comunidades campesinas, con la falta de caminos de todo tiempo, también dificulta la entrada de insumos productivos necesarios y la salida de los productos para su comercialización, elevando los costos de intermediación o imposibilitando las ventas.

Estos son los principales factores que explican los bajos ingresos y en consecuencia la pobreza rural. En el caso de las mujeres, el menor ingreso está relacionado con la menor cantidad de horas trabajadas en promedio debido a otras actividades (domésticas y de cuidados) que generalmente deben asumir por los roles socialmente asignados, así como por el menor acceso a activos y servicios en el ámbito de la agricultura campesina. Igualmente, también se debe a la histórica discriminación salarial que sufren las mujeres en prácticamente todas las actividades laborales, tanto en el campo como en la ciudad.

El trabajo infantil

El trabajo infantil en Paraguay es muy importante y está estrechamente relacionado con los niveles de pobreza. La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011), ha encontrado que el 22,4% del total de niños, niñas y adolescentes (NNA) se encuentra trabajando, esto es 416.425 NNA. El 95,1% de los mismos es considerado por las normas internacionales y paraguayas como trabajo infantil, o sea el 21,3% de la totalidad de NNA en Paraguay. Este fenómeno es predominantemente masculino, adolescente y rural.[34]

En el 2015, se volvió a realizar un relevamiento sobre el trabajo infantil, esta vez focalizado exclusivamente en las actividades económica del área rural. Se ha encontrado que el 50,2% de los NNA se halla ocupado en actividades

34 Si se considera la definición ampliada de trabajo infantil, que incluye a los NNA que realizan tareas domésticas no remuneradas en el propio hogar y de carácter peligroso, la proporción de NNA que se encuentra en trabajo infantil se incrementa a 27,6%, lo que equivale a 511.971 NNA (EANA, 2011)

económicas en el sector agropecuario (406.538 NNA), estando en su mayoría (94,6%) en situación de trabajo infantil (384.677 NNA), de los cuales el 78,5% realizan trabajo infantil peligroso (301.827 NNA).[35]

El 53,7% de los NNA que trabajan en el sector agropecuario está relacionado a la agricultura familiar campesina. Las principales características de los NNA que trabajan en la agricultura muestran un fuerte predominio de niños y adolescentes hombres (70,5%) e involucra mayormente a NNA entre 14 y 17 años (52,3%) (EANA 2015).

Junto con lo anterior, el 17,2% de los NNA que trabaja en la agricultura no asiste a una institución de enseñanza, y dicha cifra casi se duplica en el grupo de 14 a 17 años (30,2%), aun estando en edad de asistir. La deserción se da con mayor fuerza a partir de los 12 años de edad (88,1%), coincidentemente con la culminación del segundo ciclo escolar básico. El motivo mayormente expuesto para no asistir a la escuela es económico y personal (80,5%) (EANA 2015).

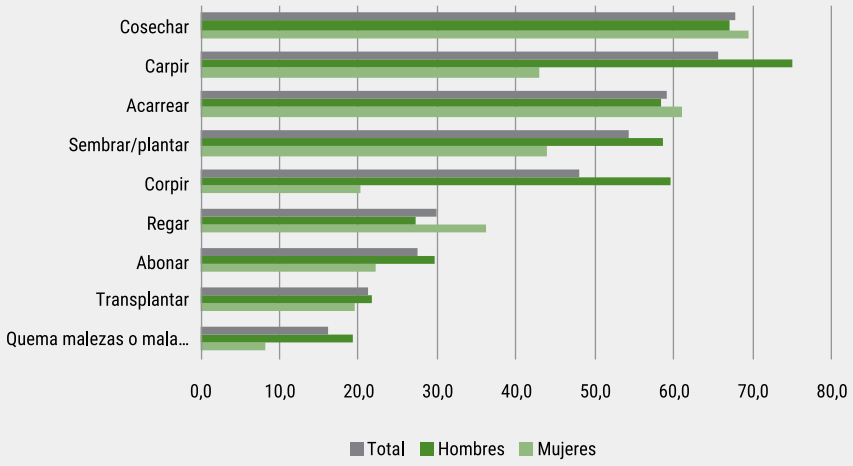
Un patrón cultural fuertemente arraigado en el campo es que la participación de los niños y adolescentes en actividades económicas es considerada como ayuda al propio hogar. En ese sentido el 89,3% de los NNA realiza el trabajo ayudando a sus padres u otro familiar de su propio hogar, esto es casi universal entre las mujeres (97,5%) y en edades de 5 a 13 años. Por dicho trabajo casi ningún NNA obtuvo remuneración (92%), reforzando la idea de considerar el trabajo como una ayuda (EANA 2015).

Las actividades que lleva a cabo el grupo de 5 a 17 años en el sector agrícola conforman un abanico de tareas que van desde cosechar (67,7% de los NNA realizan esta tarea), carpir (65,5%), acarrear (59,1%), sembrar o plantar (54,3%), corpir (47,9%), cerca de 3 de cada 10 NNA realizan tareas de regado y abono (29,9% y 27,4% respectivamente), otro 21,1% trasplanta, en tanto un 16% quema malezas o mala hierbas y 14,9% debe arar o remover el terreno y al menos 1 de cada 7 NNA pulveriza o fumiga.

Como puede observarse en el gráfico, existen distinción de las actividades por sexo. Así, los niños y adolescentes realizan en mayor medida tareas de carpida, siembra, corpida, abono, trasplante y quema de maleza, en tanto las tareas asignadas en mayor medida a las niñas y adolescentes son la cosecha, el acarreo y regado de cultivos.

35 Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2015)

Gráfico 12.
Actividades agrícolas realizadas por niños, niñas y adolescentes del área rural durante los últimos 12 meses, por sexo (2015)



Fuente: STP/DGEEC. EANA RURAL 2015

De estas actividades queda por determinar que tareas afectan directamente a los derechos de los NNA. Las actividades que realizan niños y niñas de 5 a 13 años en prácticamente todos los casos representarían trabajo infantil y en varias tareas trabajo infantil peligroso. En el caso de los adolescentes de 14 a 17 años, podría considerarse trabajo infantil o trabajo permitido dependiendo de las tareas realizadas y bajo el consentimiento de los padres.[36]

La situación del trabajo infantil debe explicarse principalmente por la precariedad del trabajo rural y la insuficiencia de los ingresos de los trabajadores adultos, sin dejar tampoco de lado factores culturales arraigados en la población campesina. La dimensión del trabajo infantil asociado a las tareas de la agricultura familiar campesina y al trabajo doméstico, muchas veces afectan a la salud y la educación, limitando las capacidades de desarrollo de los NNA

36 Para ello el análisis debe ser realizado en función de la Ley Nº 1657/01, que ratifica el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las "Peores Formas del Trabajo Infantil", como así también la Ley Nº 2332/03, que ratifica el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la "Edad Mínima para la Admisión al Empleo". Ley Nº 1680/01 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Decreto Presidencial Nº 4951/05 sobre los trabajos peligrosos.

y, que, aunque temporalmente ayuden a sostener la economía del hogar, a la larga, contribuyen a mantener y reproducir el circulo estructural de la pobreza.

Las condiciones de vida

Las condiciones laborales y de ingresos también tienen sus efectos sobre las características de la educación en el área rural que, cuando la población tiene mayor incidencia de la pobreza accede a peores condiciones de educación. Comenzando por la oferta pública que suele ser deficitaria en la cobertura y de muy mala calidad en términos de la enseñanza y las condiciones de la infraestructura y el equipamiento.

El analfabetismo es parte del 7,9% de la población rural de 15 años y más, pero si es pobre este llega al 12,8% de la población. Aquel que es analfabeto por ser pobre, verá reducida muchas de sus posibilidades laborales y de desarrollo personal, seguramente seguirá siendo pobre y reproduciendo dicha situación.

El sistema educativo en Paraguay es altamente segregado y desigual, con una educación diferenciada en la práctica para ricos, sectores medios y pobres, urbana y rural, indígena y no indígena; con instituciones privadas, mixtas y públicas. Las diferencias son extremadamente notorias en todo sentido entre un sector y otro.

La asistencia al primer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB), casi siempre es universal, aunque estos tres primeros años no garantiza la superación del analfabetismo especialmente con la "educación para pobres". Con el tercer ciclo de la EEB se inician los problemas de deserción, especialmente de la población en situación de pobreza. Al 2018, el 4,7% de los niños y niñas en situación de pobreza ya no asistían a una institución educativa

El abandono se vuelve importante en la EM. Prácticamente, 3 de cada 10 adolescentes ya no asisten a este nivel, generalmente por razones económicas. Al comparar con el total nacional se infiere que en las áreas urbanas es más pronunciada aún la inasistencia, porque la necesidad de trabajar se vuelve más imperiosa para la población pobre de las ciudades (Ver Tabla 19).

Estos datos son coherentes con los años de estudio que en el área rural el promedio no llega a 10 con los cuales no alcanza para completar el nivel medio. Estas limitaciones inciden fuertemente en el desarrollo de capacidades

para desenvolverse activamente en la vida, especialmente en el ámbito laboral, con aspiraciones de mejores ingresos.

Al no tener un seguro de salud y tomando en cuenta que la oferta pública de salud es precaria y limitada en el campo, se observa que la tercera parte de la población rural en situación de pobreza no accede a los servicios de salud cuando se enferma, accidenta o lo necesita. Este es un elemento que llama la atención debido a que muchas familias con niños, niñas, mujeres, adultos y adultos mayores quedan fuera de posibles acciones de prevención, controles médicos, asistencia a enfermedades comunes y crónicas y, en conjunto, al acceso a un derecho tan básico como la salud.

Tabla 19.
Condiciones educativas de la población rural por situación de pobreza, 2018

Indicadores	Total		Rural	
	Pobreza	No pobre	Pobreza	No pobre
Población de 15 años y más analfabeta	10,9	4,8	12,8	7,9
Asistencia a una institución educativa de la población de 6-9 años	98,5	99,7	99,1	99,8
Asistencia a una institución educativa de la población de 10-14 años	93,6	97,7	95,3	96
Asistencia a una institución educativa de la población de 15-17 años	72,8	86,4	71,6	78,8
Acceso a salud	70,4	71,6	67,3	71,2

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2018.

La migración rural

En Paraguay, varios factores se conjugan en los movimientos migratorios: i) la conformación natural de nuevos contingentes de población económicamente activa que ya no son absorbidos por la estructura económica minifundiaria, ii) la dificultad del sector campesino tradicional de organizar la producción para elevar la productividad y sostenerse ante la expansión de la economía de mercado en el área rural, iii) la expansión de la agricultura mecanizada o extensiva que genera conflictos por la tierra y deteriora las condiciones ambientales de los asentamientos campesinos y las comunidades indígenas y, iv)

la atracción que tienen los centros urbanos sobre la población rural, especialmente joven (Imas 2013).

El avance del monocultivo de la soja sobre la agricultura campesina trae consigo la expulsión de campesinos debido a la contaminación ambiental, las fumigaciones, la persecución privada y estatal, el alquiler de las tierras y las compras de derecheras.

Zavattiero 2017, plantea que, la decisión de migrar no siempre obedece a un motivo único, sino más bien a una complejidad de factores que inciden al momento de tomar la decisión. Estos motivos pueden ser: i) económicos (desvalorización de la producción y del trabajo o mejores oportunidades y condiciones laborales, costo de la tierra), ii) educacionales (mejor calidad y opciones educativas), iii) políticos (conflictos, persecución política), iv) climáticos (catástrofes naturales, pérdida de cosechas, pobreza) y v) parentesco (redes familiares).

La mayor parte de la población que cambió de residencia respecto de su lugar de nacimiento, reside actualmente en las áreas urbanas, siendo la principal corriente migratoria la que tiene origen rural y destino urbano, seguida casi en el mismo nivel de la migración interurbana. Los departamentos de atracción de la migración rural-urbana son Central, seguido de Alto Paraná, orientada principalmente a sus áreas metropolitanas. En cuanto al sexo, son las mujeres las que más abandonan el campo.

Según la EPH 2014, el número de migrantes internos recientes asciende a 517.378 personas, representando el 8,4% del total de la población de 5 años y más de edad. El porcentaje de mujeres que migra a nivel interno es mayor que el de los hombres, corroborándose así la tendencia de feminización de la migración. Asimismo, entre jóvenes de 14 y 29 años existe mayor propensión a migrar que en el resto de los grupos etarios.

Con respecto a la migración reciente de origen rural, hace 5 años salieron del área rural 193.377 personas (7,1% de la población), 52,4% fueron mujeres y 43,3% jóvenes. Las personas migrantes del área rural se ubican preferentemente en zonas urbanas (53,3%), en tanto, el 46,7% restante corresponde al movimiento rural-rural (Zavatiero 2017).

Entre los departamentos representativos de la EPH 2014 los principales destinos de la población rural, cuando la migración se realizó a áreas urbanas,

son Central (41,7%) y Alto Paraná (20,4%). En este último departamento es importante notar que el 30,4% correspondió a migración intra departamental. En tanto los departamentos expulsores de este movimiento son San Pedro (19,9%), Caaguazú e Itapúa (12,7% y 12,6% respectivamente). Entre aquellos que hace 5 años optaron por el movimiento rural-rural el principal destino fue el departamento de Alto Paraná (18,1%), seguido de Caaguazú (12,7%), siendo San Pedro el principal expulsor en la migración rural-rural (15,3%). El 51,7% se registra bajo resto del país, por lo que la corriente rural-rural parece estar dispersa en el país. La expansión del agronegocio puede estar jugando un rol determinante en esta corriente migratoria (Zavattiero 2017).

Necesidades básicas insatisfechas

Finalmente, para complementar la mayor parte de los aspectos analizados respecto a la pobreza rural y la más específicamente vinculada a la agricultura familiar campesina, se incorpora lo relativo a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de modo a ampliar el análisis más allá de los indicadores medidos por ingresos.

El 60,7% de los hogares rurales tienen al menos una NBI, que en términos absolutos significa más de 298 mil hogares. Los problemas relacionados con la falta de infraestructura sanitaria, de agua y saneamiento, son los más importantes en el área rural, alcanzado al 34,6% de los hogares. No menos importante la falta de acceso a la educación con una afectación al 23,9% de los hogares, la incapacidad de subsistencia (20,8%) y la calidad de vivienda (17,8%).

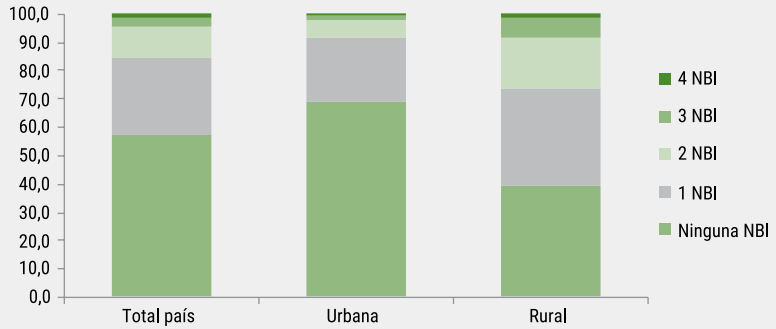
Esto demuestra que la pobreza por ingresos está vinculada a otras carencias en la familia como son servicios públicos muy básicos como el agua y el saneamiento, la salud, la educación, las condiciones de la vivienda y la propia subsistencia.

Gráfico 13.
Porcentaje de hogares con NBI por área de residencia, según tipo de NBI, 2012

Fuente: STP-DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

Al relacionar la cantidad de carencias que sufre un hogar, se observa que en el área rural es bastante menor el porcentaje de hogares que solo presenta una NBI (34,5%). El 26% restantes de los hogares combinan desde dos a más carencias. Solo el 39,5% de los hogares rurales no presentan ninguna NBI.

Gráfico 14.
Distribución porcentual de hogares por área de residencia, según cantidad de NBI, 2012



Fuente: STP-DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

4 VULNERABILIDADES Y RIESGOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

Los riesgos productivos, de mercado y de contexto

La producción agrícola es una actividad riesgosa. Los agricultores enfrentan una variedad de riesgos relacionados con la producción, el precio y la rentabilidad de sus productos: la cosecha puede quedar parcial o totalmente destruida por sequías u otros eventos climáticos, los costos de los insumos pueden incrementarse excesivamente y el precio de los productos desplomarse debido al comportamiento de los mercados nacionales o internacionales.

Los tipos y la gravedad de los riesgos que enfrentan los agricultores dependen de las características del sistema de producción, la región agroclimática y la incidencia e integralidad de la política pública.

Los efectos de los riesgos agrícolas son particularmente costosos para los pequeños agricultores, ya que su subsistencia depende en gran medida de la producción agrícola y de los trabajos en la economía local, así como de la asistencia técnica y crediticia que pudiera otorgar la política pública. Estos efectos impactan seriamente en la familia campesina, acrecienta la pobreza y afecta al desarrollo económico y social.

Los riesgos pueden afectar a pocos agricultores, a muchos o a todos en una comunidad o región, pudiendo ocurrir con baja, media o alta frecuencia, y la gravedad de los daños puede afectar a la producción, el ingreso, los activos e incluso la vida.

Como los riesgos son inherentes a la producción agrícola, los actores involucrados han desarrollado muchas prácticas para tratar de paliar los mismos. Los productores, por ejemplo, intentan diversificar su producción o cultivar de forma escalonada, procuran distintos manejos culturales para hacer frente a los cambios del clima, comparten las cosechas, efectúan trabajos solidarios, realizan trabajos temporales, generan ahorros, etc.

Sin embargo, las condiciones de vulnerabilidad de las familias campesinas, estén o no en situación de pobreza y, la variabilidad y la incertidumbre del

cambio climático han venido acentuando los riesgos de la agricultura en los últimos tiempos. No obstante, los pequeños productores, que están en situación de pobreza, la variabilidad e imprevisibilidad del clima condicionan su desarrollo, ya que sus escasos activos y modos de producción son particularmente vulnerables a los eventos climáticos. Los daños impredecibles y su limitada capacidad para enfrentar la crisis pueden profundizar y alargar por más tiempo aún su situación de pobreza. El cambio climático amenaza además con provocar eventos cada vez más extremos, cuyos efectos en los pequeños productores pobres son cada vez más dramáticos.

A continuación se realiza un análisis de las vulnerabilidades y los riesgos que presentan la agricultura familiar campesina a partir de ciertas dimensiones y variables consideradas en entrevistas estructuradas realizadas a agricultores familiares de los departamentos del país de mayor incidencia de la Agricultura familiar.[37]

Vulnerabilidades y riesgos en el proceso productivo y de comercialización

Con relación al proceso productivo se abordaron dimensiones de la producción misma, el mercado y el contexto en el que se realiza dicho proceso.

Tabla 20.
Vulnerabilidades y riesgos de la Agricultura Familiar Campesina en el proceso productivo y de comercialización

Variables consideradas		Datos principales, área rural y AFC
Producción	Preparación del suelo	Las mejores tierras productivas han sido ocupadas por la agricultura mecanizada. El suelo ocupado por la AFC es más antiguo y degradado. El rastrojeo generalizado y la utilización del "mata todo" (herbicida) destruyen la calidad del suelo
	Disponibilidad de semillas	De alrededor de 2.700 cultivares que históricamente había en Paraguay hoy existirían unos 900. Durante 2015, el Paraguay importó 19.066 toneladas de semillas, entre las que se encuentran las utilizadas en el agronegocio, así como las hortícolas, frutales y forrajeras

37 Se realizaron unas 200 entrevistas, de los cuales quedaron validadas 189, a agricultores de distintos departamentos, los que fueron a su vez clasificados por su producción principal de renta.

Variables consideradas		Datos principales, área rural y AFC
Producción	Tecnología	Baja cobertura de la asistencia técnica. Escaso nivel de capitalización e innovación tecnológica
	Sequías	11,6% de los agricultores consideran como el principal factor de riesgo; 23% de los mandioqueros; 5,3% de los algodoneros: 17,2% de los horticultores
	Heladas	1,1% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 1,6% de los mandioqueros; 2,4% de los tomateros
	Lluvias excesivas	1,1% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 1,6% de los mandioqueros; 2,5% de los tomateros
	Granizo	0,5% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 3,4% de los horticultores
	Plagas/ Enfermedades	19,6% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 6,6%% de los mandioqueros; 28,1% de los algodoneros; 31% de los tomateros; 13,8% de los horticultores
Mercado	Acceso a Mercado	11,6% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 4,9% de los mandioqueros; 31% de los tomateros; 20,7% de los horticultores
	Intermediación	7,4%% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 19,7% de los mandioqueros; 2,4% de los tomateros; 3,4% de los horticultores
	Precio	14,3% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 9,8% de los mandioqueros; 33,3% de los algodoneros; 6,9% de los horticultores
Contexto	Caminos (accesibilidad)	17,5% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 24,6% de los mandioqueros; 22,8% de los algodoneros; 2,4% de los tomateros; 13,8% de los horticultores
	Distancia	7,4% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 8,2% de los mandioqueros; 10,5% de los algodoneros; 2,4% de los tomateros; 6,9% de los horticultores
	Sobreabastecimiento (Estacionalidad/ contrabando)	7,9% de los agricultores colocan como el principal factor de riesgo; 26,2% de los tomateros; 13,8% de los horticultores
	Efectos de la agricultura mecanizada	Los cultivos, los animales y la salud de las personas que viven en las cercanías de la agricultura mecanizada son frecuentemente afectados por las fumigaciones

Fuente: Elaboración propia con base a la metodología utilizada y a diversas fuentes

Tres aspectos de vulnerabilidad para la producción: la preparación del suelo, las semillas nativas y la capacidad tecnológica

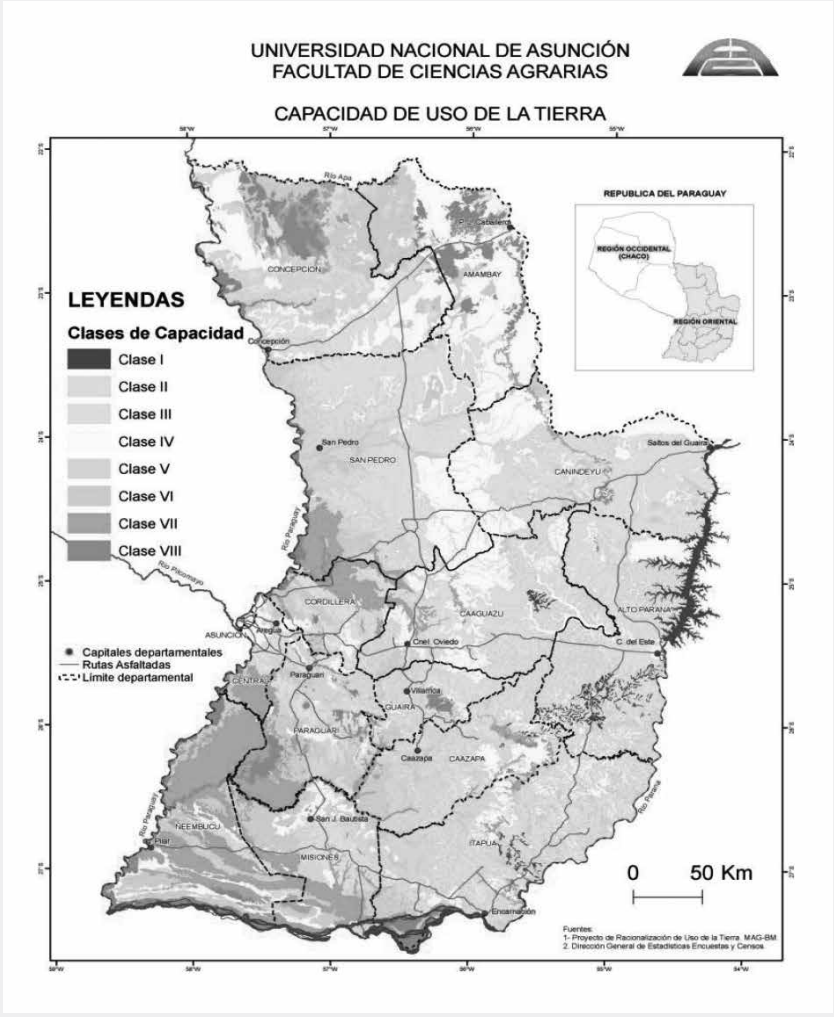
Estos factores hacen a la tenencia y desarrollo del *capital físico* de los agricultores familiares. La buena preparación del suelo, el mantenimiento y utilización de semillas nativas bien conservadas y de calidad, así como el conocimiento y manejo de buenas prácticas culturales, con la incorporación de tecnologías adecuadas para mejorar la productividad, implican capacidades para enfrentar los riesgos y el logro de una buena cosecha y, en consecuencia, tener mejores oportunidades de acceso a mercados y mejores ingresos. Por el contrario, el bajo nivel del *capital físico,* conlleva a vulnerabilidades y a bajas capacidades para enfrentar los riesgos, limitando las oportunidades y logros.

Preparación del suelo: Los suelos más fértiles y de menor uso histórico del país están actualmente ocupados por el monocultivo: Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, partes de Caaguazú, Caazapá y San Pedro. Estas tierras eran parte de la formación del llamado "Bosque Atlántico", deforestado rápidamente para dar lugar al complejo sojero.

Los suelos de la agricultura campesina son más antiguos y de ocupación tradicional ya que su uso deviene incluso de la época colonial: Central, Paraguarí, Cordillera, Guairá, Caaguazú y San Pedro; por lo que en su mayor parte se encuentran empobrecidos, deteriorados o degradados, excepto aquellos asentamientos más recientes ubicados en Caazapá, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú e Itapúa.

Como se observa en el siguiente mapa de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, los suelos más aptos para el cultivo agrícola: clase I, II y III, se encuentran mayoritariamente en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, Caazapá, San Pedro, Concepción Sur y algunas áreas de Misiones, Paraguarí, Cordillera y Central.

Mapa 1.
Tipos de suelos en la región oriental



La falta de apoyo en acceso a tecnología y asistencia técnica hace que, los agricultores contribuyan al deterioro con prácticas culturales poco sustentables como son el labrado excesivo, la quema de materia orgánica y actualmente

el uso masivo de herbicidas (*Glifosato*). Ello, aunado a las escasas prácticas de mantenimiento y recuperación de la calidad del suelo, como el uso de abono orgánico, la siembra directa, la rotación de cultivos, las curvas de nivel, el cultivo asociativo, entre otros (FNC 2017).

Una práctica relativamente reciente en las fincas campesinas es la *rastroneada*, que consiste en el arado de la tierra con discos por medio de un tractor, generalmente realizada con maquinaria de la municipalidad o de la gobernación o en algunos casos de forma tercerizada. Surgió principalmente en el departamento de Misiones y se extendió rápidamente a otras áreas de influencia de las hidroeléctricas y actualmente a nivel nacional, como la panacea asistencialista al pequeño agricultor. Esta acción es financiada con *royaltíes* correspondiente al apoyo a la producción agropecuaria y con el aporte de los propios productores.

A la larga esta práctica será muy dañina para la fertilidad del suelo porque elimina los nutrientes, provoca erosión y mala absorción del agua, generando un progresivo empobrecimiento del suelo. El propio MAG ha sugerido hace años abandonar dicha práctica.[38] Sin embargo, está cada vez más difundida por la comodidad y facilidad que supone para el agricultor la preparación del suelo de esta forma.

El suelo degradado, la quema de rastrojos, el uso de herbicidas y la rastroneada son prácticas de alto riesgo para el mantenimiento de los suelos, tal vez invisibles en el presente, pero con costosos efectos para el futuro, lo que aumenta la vulnerabilidad de los pequeños productores.

Pérdida creciente de las semillas nativas. La opción de la política pública se ha centrado en la investigación, importación y liberación de semillas transgénicas para la agricultura mecanizada. Paraguay cuenta con catorce eventos biotecnológicos aprobados a 2017. Tres eventos son utilizados en soja, ocho eventos corresponden a maíz y, finalmente, tres eventos se encuentran en cultivos de algodón. Todos fueron aprobados entre el 2012 y el 2014[39].

Las variedades transgénicas más numerosas aprobadas son las del maíz, que se puede convertir en una amenaza seria para la sobrevivencia de las semi-

38 http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/mag-propone-dejar-de-lado-uso-del-arado-porque-empobrece-el-suelo-102425.html, consultado el 21/09/2017

39 http://www.inbio.org.py/cultivos_aplicaciones/eventos_aprobados, consultado el 22/09/2017

llas nativas y, en consecuencia, la soberanía alimentaria del país. Como efecto del avance de la producción transgénica, actualmente es difícil saber qué tipo de maíz se consume en el país, especialmente en las ciudades. Paraguay no cuenta con una normativa adecuada para garantizar el acceso a la información sobre las características de los alimentos consumidos. El maíz tiene una alta capacidad de combinarse entre variedades, lo que hace muy difícil la sostenibilidad de las variedades nativas a mediano y largo plazo.

El MAG, el Instituto Paraguayo de Tecnología Apropiada (IPTA), y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), parecen haber optado por la *transgenización* de la producción, más alineados a los intereses de las empresas multinacionales y con menor apoyo a la agricultura familiar campesina productora de alimentos.

La pérdida de rubros de renta, como el algodón u otros de menor impacto, conjuntamente con el aumento de nuevas necesidades en las familias campesinas, ha presionado sobre la conservación de los rubros tradicionales de autoconsumo. De este modo, muchas veces los agricultores se ven obligados a vender las propias semillas guardadas y seleccionadas para la siguiente zafra, rompiendo con la práctica tradicional y fundamental de mantener, conservar y cuidar las semillas nativas, poniendo en riesgo así la propia subsistencia. La diversidad y riqueza genética lograda durante miles de años por los agricultores, se va perdiendo rápidamente por causa de la sustitución de las variedades nativas o criollas por las variedades híbridas, generalmente importadas, proveídas por las empresas multinacionales. De alrededor de 2.700 cultivares que históricamente había en Paraguay hoy existirían unos 900. Durante 2015, el Paraguay importó 19.066 toneladas de semillas, entre las que se encuentran las utilizadas en el agronegocio, así como las hortícolas, frutales y forrajeras, aumentando seriamente el nivel de dependencia (Franceschelli, 2016).

Bajo nivel de inversión tecnológica: Las condiciones históricas de precariedad de la producción, aunando más recientemente a la crisis periódicas de la agricultura campesina por razones climáticas difíciles de ser controladas o mitigadas por las familias campesinas, el endeudamiento, los problemas de comercialización, el bajo precio de los productos, la deficiente infraestructura vial y el creciente gasto familiar por nuevas necesidades, obstaculizan las posibilidades de capitalización productiva y mejoramientos de los activos familiares en general.

Los conocimientos de las prácticas culturales en la AFC se han transmitido de generación en generación. En general los campesinos saben cultivar, sin embargo, las condiciones actuales del suelo y del comportamiento del clima han variado y es necesario incorporar nuevas tecnologías y nuevos conocimientos al proceso productivo, a los que muchas veces hay resistencia.

Los implementos agrícolas, individuales y colectivos, por lo general, son arcaicos, desgastados o deteriorados. Se observa una escasa inversión en almacenamiento o incorporación de tecnologías para el mercadeo (FNC 2017). También hay una tendencia a incorporar productos químicos, procedimientos, y tecnologías sin conocimiento previo o una asistencia efectiva.

Para aumentar la capacidad tecnológica de los pequeños productores es importante la inversión en infraestructura en bienes y servicios colectivos, esto es infraestructura vial, equipamientos comunitarios como provisión de agua y sistemas de riego, centros de acopio, asistencia técnica y créditos de largo plazo para la compra de implementos agrícolas.

La tenencia de *capital físico* de los agricultores familiares es de baja calidad, en general, con suelos empobrecidos y mal conservados con prácticas culturales que profundizan su deterioro, con una disminución creciente del mantenimiento y conservación de las semillas nativas y, un bajo nivel de capitalización e incorporación de tecnologías adecuadas y prácticas cortoplacistas que a la larga, resultarán negativas para los procesos productivos de la finca familiar, profundizando los niveles de vulnerabilidad ante los riesgos.

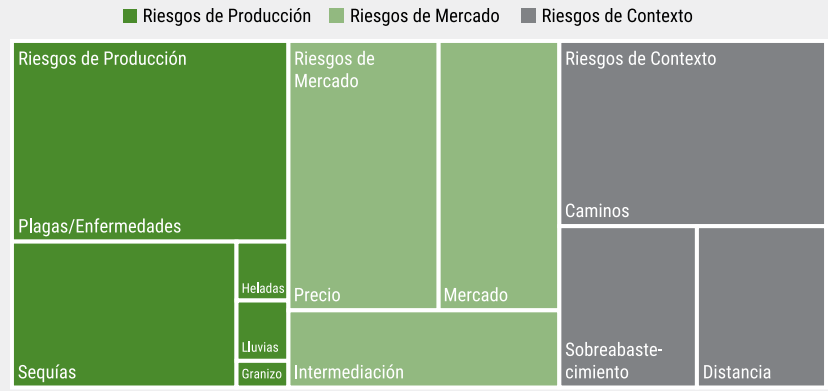
Los riesgos del proceso productivo y la comercialización

Entre las variables de riesgo más señaladas por los agricultores familiares en su conjunto (cualquiera fuera el rubro de mayor dedicación) se encuentran las plagas o enfermedades y las sequías, en el proceso productivo; el acceso a mercado, los precios bajos y la intermediación, en el proceso de comercialización y; la falta de caminos de todo tiempo, los problemas de abastecimiento producidos por la estacionalidad de la producción y por el contrabando y, las distancias a los centros de comercialización, entre los riesgos del contexto.

Esto indica una percepción clara de donde se encuentran actualmente los riesgos fundamentales en los procesos productivos y de comercialización de la agricultura familiar campesina y, por donde debe priorizar en principio la

política pública de gestión y prevención del riesgo. Se identifican 5 problemas principales: las plagas y enfermedades, las sequías, el acceso a mercados y los precios bajos y, los caminos de todo tiempo.

Gráfico 15.
Riesgos del proceso productivo y comercial



Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas semiestructuradas realizadas para este estudio

Es importante resaltar que en las tres dimensiones analizadas, los riesgos de producción, de comercialización y del contexto, las variables de las dos dimensiones ultimas fueron proporcionalmente más repartidas en el señalamiento como riesgos que afectan a la AFC .

Entre los riesgos de producción, el factor más considerado en primer lugar es el de las plagas y enfermedades con 19,6% y en segundo lugar las sequías con 11,6%. En las entrevistas los pequeños productores dan a entender la existencia de un aumento importante de las plagas y las enfermedades en los cultivos familiares. Asimismo, se observa cierto desconocimiento de los mismos, pero especialmente en el manejo técnico para enfrentarlo. Por lo general, se recurre fácilmente a los químicos diversos, sin asesoramiento especializado ni mayores conocimientos,[40] y con la práctica de ensayo y error, arriesgando a veces aún más la producción.

40 El macatero que recorre la zona o el vendedor de las tiendas locales de productos veterinarios y agropecuarios son los que recomiendan tal o cual producto.

Un factor mencionado fue que aquellos productores cuyas fincas se encuentran aledañas a los cultivos mecanizados de gran escala, son los que más sufren de los ataques de plagas y enfermedades. La hipótesis planteada es que en los cultivos mecanizados la diversidad de plagas y enfermedades es combatida a base del uso intensivo de agrotóxicos, los que a su vez encuentran las fincas campesinas como refugios de vida y de mayor diversidad. Al mismo tiempo las fumigaciones, áreas o terrestres afectan a los cultivos familiares aledaños.

Sin dudas que las sequías periódicas, que producen importantes pérdidas, son un riesgo recurrente en la AFC, que por lo general adolece de acceso al agua para sistemas de riegos y mitigar el problema.

Entre los riesgos de mercado, la variable de los precios bajos fue señalado en primer lugar por el 14,3% de los pequeños productores entrevistados, seguido por las dificultades de acceso a los mercados en el 11,6% de los casos y, el problema de la intermediación en el 7,4% . Al respecto de los precios bajos se ha analizado que los agricultores familiares son tomadores de precios sin tener ninguna o poca incidencia en ellos, calculándose para este estudio que, del precio final al consumidor de los productos agropecuarios, los productores reciben entre el 5% y el 25% de dicho valor.

En efecto, el acceso a los mercados suele ser el mayor escollo que presentan los pequeños productores, lo que implica la escaza organización para la comercialización de modo a obtener mayor volumen o escala y poder de negociación en los mercados, aspecto que es ampliamente aprovechada por la intermediación, que viene a suplir esta falta.

Entre los riesgos del contexto en el cual se realizan los procesos productivos y de intercambio de la AFC, el 17,5% de los agricultores entrevistados señalaron como riesgo principal la falta de caminos de todo tiempo, el 7,9% indicó el sobreabastecimiento de los productos ya sea por problemas de estacionalidad o por el contrabando y, el 7,4% la distancia para llegar a los mercados.

La escasez de caminos rurales de todo tiempo, de hecho, es el segundo problema más señalado como riesgo de la AFC, después de las plagas y enfermedades. La falta de camino complica la llegada de insumos agropecuarios y perjudica la salida oportuna de los productos para la comercialización. Prácticamente todos los productos de comercialización campesina: mandioca, todos los frutihortícolas, sésamo, algodón, etc. pueden sufrir importantes pérdidas si no son comercializados oportunamente. Las malas condiciones del camino

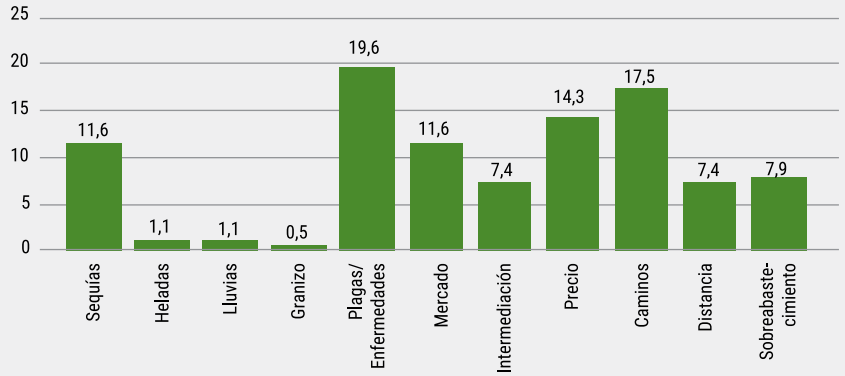
conspiran dramáticamente con esta posibilidad, además, de elevar los costos de la intermediación. Las condiciones de los caminos rurales realmente son lamentables y Paraguay es uno de los más atrasados del mundo en este tipo de infraestructura (Imas, V. 2019; 47) [41]

El otro riesgo fuertemente señalado es el sobreabastecimiento. Debido a la precariedad y baja productividad de la producción campesina la misma no es una producción de todo el año, sino una producción estacional. Durante los meses de febrero a agosto escasean los productos nacionales y desde septiembre hasta enero se produce un sobreabastecimiento. Esta afirmación general varía según el producto. Por lo cual, durante el desabastecimiento se procede a la importación a través de las AFIDIs (Acreditación Fitosanitaria de Importación), otorgadas por el SENAVE. El problema es que las importaciones no respetan solamente los periodos de desabastecimiento, sino que ocurren durante todo el año y, detrás de esta actividad legal ocurre el contrabando que mueve volúmenes importantes de entrada ilegal de productos, que perjudican severamente la comercialización de los productos nacionales.

Finalmente, la distancia que deben recorrer muchos productos también encarece la intermediación y presionan sobre los bajos precios en finca. Por ejemplo, una variedad de mandioca bien requerida en el Mercado de Abasto Central de Asunción es la que proviene de ciertos asentamientos campesinos de los departamentos de San Pedro y Canindeyú; sin embargo, esta debe recorrer al menos 270 km, parte de este por tierra.

41 El indicador de carreteras asfaltadas muestra un leve aumento desde el año 2000 al 2011 pasando del 12% al 15,6% en el total de caminos. Mientras que la densidad de carreteras pasó del 6,4 a 8 kilómetros de carretera por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie. No obstante, el **Foro Económico Mundial reporta que Paraguay es uno de los más atrasados del mundo en infraestructura** ocupando el puesto 132 de entre 148 países del mundo y 19 entre 20 países de América en calidad de carreteras, apenas por encima de Haití. La infraestructura es deficitaria en cantidad y calidad. Apenas el 10% de nuestras rutas están asfaltadas. El 90% sigue siendo de caminos de tierra. Según datos oficiales, en el país existen 32.207 kilómetros de caminos y rutas, de los cuales están pavimentados 5.474 kilómetros, 17% del total y tres veces menos de lo que se necesita para que el país sea mínimamente competitivo, de acuerdo a los parámetros del Foro Económico Mundial. En todos los países de la región, el porcentaje de rutas pavimentadas está por encima del 20%, como el caso de Argentina, que llega a 32%, Chile a 34% y Uruguay a 43%, por citar dos ejemplos. En https://es.weforum.org/reports, consultado en noviembre de 2018; https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-esta-131-entre-137-paises-por-falta-de-rutas-1682436.html, https://www.ultimahora.com/paraguay-cuenta-la-segunda-peor-infraestructura-vial-las-americas-n789440.html.

Gráfico 16.
Factores de riesgo que afectan a la AFC



Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas semiestructuradas realizadas para este estudio

Al considerar los factores de riesgos para cuatro rubros, se ha llegado a los siguientes resultados:

Para los productores de **mandioca**, los factores de riesgo más importantes fueron: la falta de camino de todo tiempo (24,6%), las sequías (23%), la intermediación (19,7%), los precios bajos (9,8%)[42], la distancia a los mercados (8,2%) y las plagas y enfermedades (6,6%).

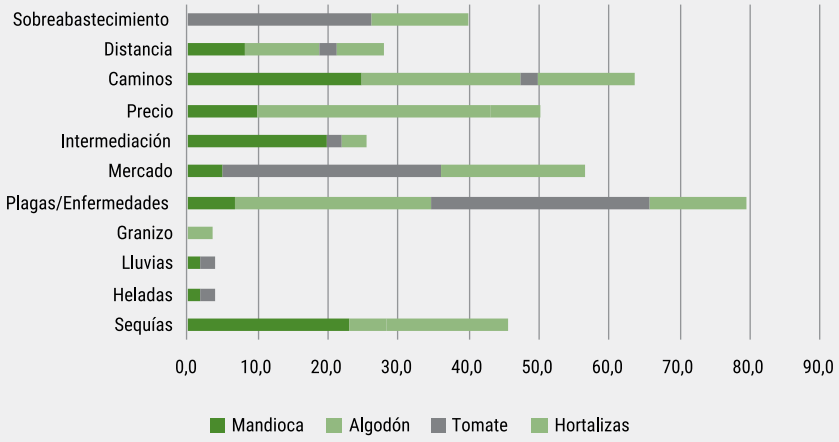
Para los productores de **algodón**, los principales factores de riesgo se centraban en los bajos precios (33,3%), el ataque de plagas y enfermedades (28,15), los malos caminos para la salida del producto (22,8%), la distancia desde las fincas a las desmotadoras (10,5%) y, las sequías (5,3%).

Para los productores de **tomate**, los factores de riesgo más importantes señalados fueron las plagas y las enfermedades (31%), el acceso a los mercados (31%), y el sobreabastecimiento por estacionalidad y/o contrabando (26,2%).

Mientras que, para los productores **hortícolas**, los factores de riesgo más importantes señalados fueron el acceso a los mercados (20,7%), las sequías (17,2%), plagas y enfermedades (13,8%), sobreabastecimiento por estacionalidad y/o contrabando (13,8%), y malos caminos (13,8%).

42 En el año de la realización de las entrevistas semi estructuradas (2018) la mandioca aún mantenía precios relativamente buenos

Gráfico 17.
Factores de riesgo por rubros



Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas semiestructuradas realizadas para este estudio

Vulnerabilidades y riesgos económicos, sociales y culturales de la agricultura familiar campesina

Gran parte de las variables consideradas en las dimensiones económicas, sociales, incluso culturales ya fueron analizadas. Aquí se realizarán algunas consideraciones respecto a la vulnerabilidad de las familias de agricultores familiares respecto a la tenencia de activos, los riesgos que estos representan para el logro de capacidades y acceso a oportunidades.

Las inversiones familiares e individuales en *capital humano*, tales como una alimentación nutritiva y adecuada, una vida sana y saludable y una educación de calidad con formación profesional, se ven seriamente limitadas por las condiciones laborales y productivas en la agricultura familiar. Las dificultades de acceso a los mercados, el bajo precio de los productos, o la baja remuneración del trabajo extra predial, la gran cantidad de trabajadores no remunerados, el trabajo infantil y la inseguridad social en la que se desenvuelve el trabajo rural en general, resultan en los bajos ingresos que perciben y en la reproducción permanente del círculo de la pobreza.

La asistencia social en protección social, han demostrado ser útil ante situaciones de contingencia y aportado mínimamente en la formación del *capital humano*; sin embargo, esta cobertura ha resultado ser insuficiente para las familias campesinas.

La tenencia de *capital financiero* es crítica. Si bien las familias campesinas están acostumbradas a mantener algún tipo de ahorro básico (en dinero, animales domésticos, bienes), los eventos relacionados a la salud con altos costos de bolsillo, las permanentes crisis productivas por diversos factores y más recientemente por el cambio climático, así como por el aumento de las necesidades de consumo, han llevado a las familias a un sobre endeudamiento. Los miembros de las familias campesinas deben al CAH, al Banco Nacional de Fomento (BNF), a las financieras y bancos privados, las casas comerciales, al usurero local y a la ANDE, es decir, deben a una o más instituciones. En algunos casos han podido refinanciar las deudas, pero deben seguir pagando. Esta situación de permanente endeudamiento limita las posibilidades de tomar un crédito en caso de contingencia o simplemente para encarar los procesos productivos.

Hay una creciente pérdida del *capital cultural.* Varios son los factores que analizar. Por un lado, aunque en términos numéricos la población rural sea todavía importante, en términos relativos la población urbana es cada vez más creciente. Un fenómeno demográfico es que la población rural tiende a envejecer por la migración de los jóvenes y porque estos están cada vez menos interesados en las actividades agrícolas. Por otro lado, las nuevas necesidades han cambiado las características del consumo en el área rural semejando cada vez más al consumo urbano, dados por el desarrollo y la cercanía de las ciudades intermedias, la moto como transporte generalizado de cercanías, la utilización masiva del teléfono celular y el acceso a la internet y la televisión satelital.

Estos aspectos refuerzan en parte el *capital físico, humano y social,* pero podría estar debilitando el *capital cultural.* Al respecto, un fenómeno que todavía debe ser estudiado con mayor profundidad, es la creciente substitución de la alimentación tradicional, basada en la propia producción de autoconsumo y manufacturada caseramente, por la alimentación con productos mayormente procesados y comprados del almacén o las cadenas de supermercados. Esta situación los ha vueltos más dependientes, debilitando aún más los bajos ingresos.

Finalmente, en cuanto al *capital social*, por un lado, las familias campesinas son descreídas de las instituciones y de las normas jurídicas, debido a

su condición histórica de discriminación económica y social por los grupos dominantes de la sociedad y el trato clientelar de los sectores políticos. Además, porque las instituciones y las leyes no le favorecen y porque los grupos económicamente más fuertes son los primeros en transgredir las normativas planteadas bajo principios de igualdad.

Por otro lado, las familias campesinas tienen una gran capacidad de vivir en comunidad y generar redes de convivencia social, así como de emprender iniciativas solidarias de trabajo colectivo y organización social en la defensa de sus comunidades en interés propios. Como grupo social mantiene un importante nivel de *capital social* que en situaciones de riesgos se presenta como capacidad colectiva para enfrentar y resistir.

Tabla 21.
Vulnerabilidades y riesgos económicos, sociales y culturales de la AFC

Variables consideradas		Datos principales, área rural y AFC
Económicos y socio familiares	Acceso a tierra	307.826 hogares sin tierra propia (CAN y EPH 2008)
	Pobreza	La pobreza rural de 34,6% (916.147 personas), contra el 17,8% en las áreas urbanas (763.663 personas). 47,2% pobres en la AFC (EPH 2018)
	Trabajo en la AF. Trabajo no remunerado y trabajo infantil	40,7% de la población rural ocupada trabaja en la AFC, 15% de los jóvenes, 29,6% es trabajador familiar no remunerado. 47,5% en trabajo infantil y 37,2% en Trabajo infantil peligroso (EPH 2018. EANA 2015)
	Ingresos	Gs. 1.802.201 promedio de la población ocupada. Gs 870.381 es el SMV en establecimiento ganadero, categoría A (EPH 2018)
	Endeudamiento	El 80% de los agricultores familiares tienen algún tipo de deudas.
	Migración	En los últimos 5 años salieron del área rural 193.377 personas (7,1% de la población), 52,4% fueron mujeres y 43,3% jóvenes (EPH 2014).
	Educación	10,4% analfabetas, 7,3 años de promedio de estudio
	Seguridad social	83,3% de ocupados no cuenta con seguro médico; 88,5% no aporta a una caja de jubilación (EPH 2018)
Socio culturales	Nuevas necesidades	Electrodomésticos, moto, celular, TV/claro.
	Aumento del consumo	Aumento del gasto familiar. Tensión entre gasto de bienestar e ingresos
	Dependencia alimentaria	Substitución de los alimentos tradicionales por los alimentos procesados. Dependencia del almacén

Fuente: Elaboración propia con base a la metodología utilizada y a diversas fuentes

Los riesgos del cambio climático

La producción agrícola, y más específicamente de la AFC, es altamente dependiente y vulnerable a las condiciones climáticas (mayoritariamente los cultivos son secano y a la intemperie), sobre todo a los fenómenos meteorológicos extremos, tales como inundaciones o sequías, que exponen a los pequeños productores a la inseguridad alimentaria, pérdidas de activos de capital y medios de producción.

El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), define al "cambio climático" como: un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Es decir, la variación global del clima en la tierra (temperatura, precipitaciones, nubosidad, dirección, velocidad del viento, etc.).

El cambio climático representa hoy una grave amenaza para el desarrollo a nivel global y de no tomarse medidas urgentes, según el Banco Mundial[43], su impacto empujaría a la pobreza a más de 100 millones de personas más para el año 2030.

El clima del planeta está cambiando, casi inexorablemente, desde hace varias décadas, producido por el progresivo calentamiento global[44] (IPCC 2007). A pesar de algunas posiciones políticas conservadoras, existe actualmente un consenso científico amplio en que, la forma de producción y consumo dominantes está generando una alteración global de las condiciones del clima, que irá provocando serios impactos sobre la tierra y los sistemas socioeconómicos.

En la siguiente Tabla se describen dos escenarios del cambio climático y sus efectos sobre regiones del Paraguay, en términos de temperatura y precipitaciones, de acuerdo a un estudio de la CEPAL.

43 BM, https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview, consultado en octubre de 2019

44 Esto se debe al aumento de las concentraciones de gases del efecto invernadero (dióxido de carbono, el óxido nitroso y el metano) que son liberados por el uso generalizado de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón), la industria, las actividades agropecuarias de gran escala, la descomposición de los residuos urbanos y los cambios en el uso de la tierra (IPCC 2007).

Tabla 22.
Cambios de las variables climáticas según los escenarios A2 y B2

Escenario	Variable climática	2010-2039	2040-2069	2070-2100
A2[45]	Temperatura	Incremento de 1º C a 2º C en casi todo el territorio, a excepción del sur, en Ñeembucú, Itapúa y Boquerón en el oeste.	Incremento de 2º C a 3º C en casi todo el territorio, a excepción del extremo oeste de Boquerón, con un incremento de 1º C a 2º C.	Incremento de 4° C a 5° C en el norte de la región oriental desde el centro, mientras que el resto del territorio tiene un incremento de 3° C a 4° C.
	Precipitación	Incremento de la precipitación, más acentuado en el Chaco Norte.	Ligero descenso de la precipitación con relación al período anterior, pero superior a la línea de base.	Incremento de la precipitación, del 10% al 30%; la mayor intensidad se encuentra en el norte.
B2[46]	Temperatura	Incremento de 1º C a 2º C en casi todo el territorio, a excepción de Ñeembucú, Itapúa y Boquerón. Afecta un área ligeramente menor que en el escenario A2.	Incremento de 1º C a 2º C en todo el territorio nacional.	Incremento de 3° C a 4 °C en el norte de la región oriental, mientras que el resto del territorio tiene un incremento de 2° C a 3° C.
	Precipitación	Ligero incremento de la precipitación en el norte de la región occidental, en el Chaco Norte; el resto se mantiene similar a la línea de base.	Ligero descenso de la precipitación con relación al período anterior, similar la línea de base.	Incremento de la precipitación en algunos lugares, hasta el 20% en el Chaco Norte y el departamento de Cordillera.

Fuente: CEPAL (2014)

Los impactos potenciales son enormes y tendrá consecuencias económicas y sociales, con predicciones de falta de agua potable, grandes cambios en las condiciones para la producción de alimentos, aumento en los índices de mortalidad debido a inundaciones, tormentas, sequías y olas de calor, aumento y aparición de nuevas enfermedades contagiosas y respiratorias y, afectaciones de los procesos económicos de crecimiento y generación de riquezas.

45 El escenario A2 supone un menor dinamismo económico, menos globalización y un crecimiento demográfico alto y sostenido.

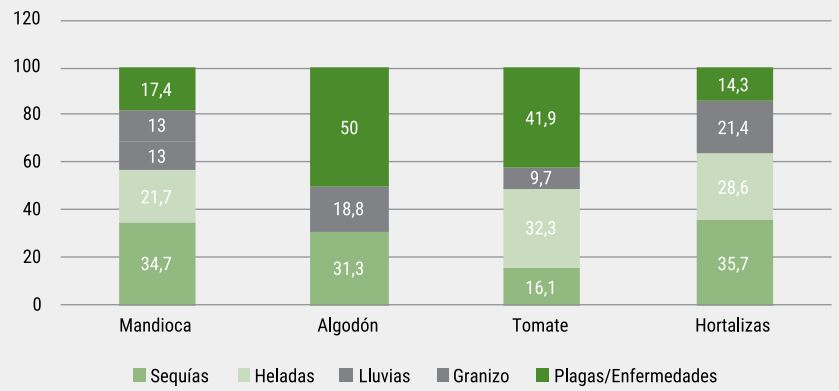
46 Los escenarios B1 y B2 incluyen un cierto nivel de mitigación de las emisiones por medio del uso más eficiente de la energía y mejoras tecnológicas (B1) y de soluciones mejor localizadas (B2).

El más notable por la magnitud global de las pérdidas suelen ser las sequías: El sésamo, algodón, caña de azúcar y las hortalizas sufren los efectos de las sequias periódicas; la mandioca suele ser más resistente a la falta de agua, aunque también resulta afectada cuando la sequía es severa (SEAN 2016).

Datos más específicos, trabajados para este estudio, sobre la afectación de los factores de riesgo del proceso productivo en particular (sequías, heladas, lluvias, granizo, plagas y enfermedades) en cuatro rubros (mandioca, algodón, tomate y hortalizas), arroja resultados vinculados al cambio climático en cada uno de ellos.

A la producción de **mandioca** le afecta mayormente las sequías (34,7%) y las heladas (21,7%) y, en menor medida las lluvias excesivas (13%), el granizo (13%) y las plagas y enfermedades (12,4%). A la producción **algodonera** le afecta seriamente las plagas y enfermedades (50%) y las sequías (31,3%) y, en menor medida las lluvias excesivas (18,8%) (excepto cuando se cosecha). A la producción de **tomate** le afecta principalmente las plagas y enfermedades (41,9%) y las heladas (32,3%) y, en menor medida las sequías (16,1%) y los granizos (9,7%). A la producción **hortícola** le afecta en mayor medida las sequías (35,7%), las heladas (28,6%) y el granizo (21,4%) y, en menor medida las plagas y enfermedades (14,3%).

Gráfico 18.
Factores de riesgo climático en la producción de cuatro rubros



Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas semiestructuradas realizadas para este estudio

Según un estudio (CEPAL, 2014), la agricultura familiar con cultivos tradicionales como el algodón, poroto, mandioca, sésamo, caña de azúcar, hortalizas, frutas, entre otros, presentaría reducciones significativas de su productividad en los próximos 30 años, sobre todo si el escenario previsto por el cambio climático es el más importante.

Según organismos internacionales (BM 2015), anualmente se pierde en promedio alrededor de U$S 235 millones por falta de una política de gestión del riesgo. Por ejemplo, en 2011, por efecto de la sequía, la agricultura campesina perdió US$ 94 millones o 38% del Valor Bruto de la Producción (VBP) en mandioca; sésamo, US$ 13 millones o 46% del VBP; algodón, US$ 3 millones o 26% del VBP, entre otros. En 2017, la sequía, seguida de severas heladas, produjeron daños en 116.700 ha de cultivos frutihortícolas, tales como melón, sandía, piña, banana, tomate, locote, zapallo, repollo, lechuga y otros, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), estimando pérdidas por US$ 25 millones.[47]

Efecto del cambio climático en los principales rubros

Sésamo: Las sequías intensas y los fuertes vientos son las mayores causas de pérdidas generadas en este rubro a la agricultura familiar, seguido por el ataque de plagas y enfermedades. Las zafras 2004/05 y 2011/12 fueron afectadas fuertemente por las sequias y como consecuencia incrementaron los problemas sanitarios de los cultivos (BM, 2014), estimándose una caída en los rendimientos por hectárea en el orden de 39% y 31%, respectivamente, comparados con la tendencia. Esta caída significó importantes pérdidas, especialmente para los productores, el eslabón más débil de la cadena. El mismo estudio señala que en la zafra 2011/12 el rendimiento del sésamo cayo a mínimos históricos, orillando los 330 kg/ha, asociado a una sequía intensa y la propagación de enfermedades.

La indiscriminada utilización de agrotóxicos ante el ataque de plagas hizo que el mercado de exportación fuera cerrado para Paraguay. Desde el 2018, dicho mercado fue recuperado y la producción de sésamo se encuentra de nuevo en alza en el país.

47 Ver http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/helada-afecto-a-116000-hectareas-de-frutihorticolas-1618010.html, consultado en agosto de 2018

Estos datos dan cuenta de la necesidad de buscar los mecanismos de gestión del riesgo adecuadas para a fin de evitar que el rubro deje de ser atractivo para la agricultura familiar.

Algodón: al igual que los otros rubros citados, el BM menciona que los factores climáticos han aumentado su incidencia en el cultivo del algodón, en los últimos años. La falta de agua en el suelo, durante el periodo de producción, es el principal riesgo que enfrentan los productores y el fenómeno ha sido recurrente en los últimos años. Las zafras algodoneras de los años 2002/03, 2005/06/ 2009 y 2012 han enfrentado eventos drásticos de falta de agua, siendo las zafras 2009 y 2012 las más severas, causando pérdidas de más del 50% de la producción.

El cultivo del algodón, de hecho, ha llegado a niveles mínimos de cultivo (entre 12 y 14 mil hectáreas) después que en 1991 había alcanzado 543 mil hectáreas en todo el país. La pérdida de este rubro obedece a múltiples factores, por un lado, la caída de los precios internacionales, pero principalmente por una política estatal orientada a desmonopolizar el cultivo de la agricultura familiar campesina, primeramente a través de la substitución de la semilla de variedad nacional por semillas extranjeras y posteriormente con la introducción de las variedades transgénicas poco adaptadas a las prácticas tradicionales de cultivo y cosecha de la agricultura campesina (FNC 2001 y 2017).

Caña de Azúcar: Los eventos climáticos adversos son uno de los principales responsables de la caída de los rendimientos de este rubro. La sequía prolongada, es el principal enemigo que ha tenido que enfrentar los productores y ha generado un gran impacto en la producción. En la zafra 2001/02, los productores tuvieron pérdidas de hasta 70%, mientras que en 2005/06, 2009 y 2012 las pérdidas oscilaron entre 20% y 30%. En las zafras del 2009 y 2011/12 las pérdidas estuvieron asociadas también a la presencia de heladas. Al ser una producción casi netamente de consumo industrial, esta merma en la producción impactó a otros eslabones de la cadena disminuyendo la demanda de mano de obra industrial, aumentando la morosidad en el sistema financiero, mientras que las empresas no han podido cumplir sus contratos por la falta de materia prima.

Hortalizas: Los riesgos relacionados al cambio climático y que afectan la producción de las hortalizas son variados. Tanto el exceso de humedad, como las sequías, las heladas y las olas de calor, los fuertes vientos, entre otros, influyen fuertemente en el rendimiento y la calidad de los productos.

Los productores de hortalizas de la AFC, desde los últimos 25 años lo han hecho a la intemperie, sin tecnología, sin sistemas riego ni media sombra, aprovechando las bondades de la tierra y el clima. Hoy día, esa forma de producción rudimentaria es prácticamente imposible. Las altas temperaturas y las sequias recurrentes, entre los meses de noviembre, diciembre y enero, han mermado la producción en este rubro, impactando fuertemente en la economía familiar y la disponibilidad en el mercado nacional.

De igual modo, el exceso de humedad, caracterizado por periodos de prolongada nubosidad, elevada humedad relativa en el aire, frecuentes precipitaciones (se observan en los meses de febrero, marzo y abril), aunque menos frecuentes, sus efectos directos son relativamente más benignos sobre la producción. Este exceso de humedad facilita la aparición de plagas y enfermedades en los cultivos hortícolas, lo que elevan los costos de producción y reducen significativamente los márgenes de ganancia. Entre la segunda quincena de junio e inicios de agosto, este rubro se enfrenta las heladas, que en algunos años (1999 y 2011/12) resultaron muy severas registrándose pérdidas de hasta el 40% de la producción.

Cuando estos fenómenos climáticos como la sequía, el exceso de lluvias, las heladas o los fuertes vientos, son severos y causan daños a los cultivos de la AFC, pueden tener efectos devastadores sobre la economía de los pequeños productores y la seguridad alimentaria del país, condenándolos al endeudamiento (los créditos son de corto plazo), y como consecuencia expulsados del mercado u obligados a alquilar o vender sus tierras.

El rubro estrella de la AFC: La mandioca

La mandioca es un cultivo tradicional para nuestro país, fuertemente asociado a la agricultura familiar y de gran importancia económica y social, tanto para el consumo de los propios productores (70% del total) así como para la venta en fresco al mercado local (20%) o satisfacer la demanda de la producción industrial y artesanal (10%) para la fabricación de almidón y en menor medida el alcohol (BM, 2014).

Es difícil imaginar a la AFC sin la mandioca, ya que representa la base de la alimentación diaria de la población campesina y es el rubro más sembrado por la agricultura familiar, con aproximadamente 180.000 hectáreas de cultivo al año.

De los rubros de la AFC, la mandioca es la que más se consume. Se encuentra en las mesas de todos los niveles socioeconómicos. Se la consume cocinada fresca, frita o elaborada industrialmente. Cuando es convertida en almidón mediante el proceso industrial, es utilizada como pegamento, como parte de la producción de medicamentos, y para la elaboración de las recetas de la comida tradicional como la chipa o el mbeju. En la alimentación animal se usa como forraje para el ganado y para la alimentación de cerdos y gallinas en la finca del pequeño productor. Es un rubro versátil, capaz de adaptarse a los suelos degradados que ocupa la AFC, a las condiciones climáticas severas y su innumerable uso tanto a nivel industrial como culinario, lo convierte en el producto estrella del pequeño productor agrícola.

El departamento con mayor volumen de producción es Caaguazú, seguido de San Pedro, Itapuá, Alto Paraná y Canindeyú, que juntos albergan al 60% de la superficie cultivada a nivel nacional. En la zafra 2016/2017 la producción total fue de 3.166.800 toneladas, con 182.000 hectáreas de cultivo. El rendimiento se mantiene entorno a los 15 ton. por hectáreas, aunque en los últimos años ha superado los 17 ton/ha., favorecido por las buenas condiciones climáticas.

Tabla 23.
Producción de mandioca en Paraguay, entre los años 2005 a 2017

Zafra	Superficie (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (kg/ha)
2005/2006	192.790	2.726.320	14.141
2006/2007	175.700	2.495.584	14.204
2007/2008	170.674	2.218.531	12.999

Zafra	Superficie (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (kg/ha)
2008/2009	180.000	2.610.000	14.500
2009/2010	177.480	2.624.084	14.800
2010/2011	181.332	2.453.837	13.500
2011/2012	172.000	1.685.600	9.800
2012/2013	175.000	2.800.000	16.000
2013/2014	180.000	3.060.000	17.000
2014/2015	182.000	3.168.055	17.400
2015/2016	182.000	3.166.800	17.400
2016/2017	182.000	3.166.800	17.400

Fuente: MAG (2018)

Se conocen un buen número de variedades cultivadas para los distintos usos que son las de ciclo corto, lista para su consumo en unos 6 meses, así como la de ciclo largo, que requiere al menos de 10 meses para disponer de sus raíces. Las de ciclo corto se destinan principalmente al mercado para su venta y consumo en fresco, el autoconsumo y otra parte para la industria. Las de ciclo largo son principalmente para la industria y el consumo propio. No son muy aceptados para la venta en fresco en los mercados por su alto contenido de almidón.

Tabla 24.
Variedades de mandioca según ciclos y usos

Variedades	Ciclo	Usos
Takuara sa´y ju	Corto: a partir de los 6 meses	Venta en fresco para mercado. Consumo propio Industria
Señorita		
Mesa´i		
Cano´i		
Cano Pyta		
Pomberi		
Chara´i		
Cano	Largo: a partir de los 10 meses	Consumo propio Industria.
Takuara hovy		

Fuente: Elaboración propia según datos del MAG 2018

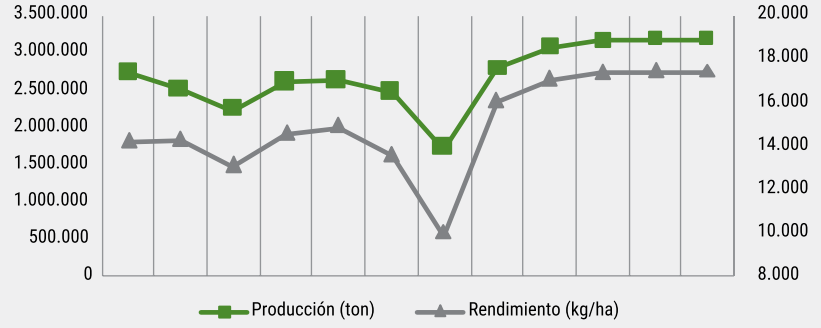
Si bien la mandioca se adapta bien al empobrecido suelo que ocupa la AFC, requiere de suelos más fértiles para lograr una producción rentable. Es bastante tolerante a la falta de agua, aunque su principal enemigo es la sequía severa y las heladas. En la zafra 2011/12, se experimentaron sequias severas entre diciembre y enero (época de carga de la raíz), reduciendo notablemente su rendimiento. Las heladas tardías y los granizos son otros riesgos climáticos, si bien estos tienen efectos más localizados y son de menor ocurrencia, cuando ocurren afecta en gran medida a los productores.

En el siguiente gráfico[48] se muestran las caídas en los rendimientos de la mandioca y pérdidas debido a la sequía, en las zafras 2007/08 y 2011/12, y su posterior repunte.

Se pueden observar dos etapas bien marcadas. Una comprendida entre los años 2001 y 2011 caracterizada por la disminución de la producción y la caída de los rendimientos por hectáreas. La segunda, entre los años 2012 y 2017, donde se observa un repunte en la cantidad de hectáreas como de los rendimientos relativos, manteniéndose en los mismos niveles en las últimas 3 zafras agrícolas.

Este repunte coincide con la instalación y funcionamiento de varias fábricas procesadoras de mandioca en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Canindeyú y zonas aledañas, los departamentos de mayor producción de materia prima.

Gráfico 19.
Mandioca (producción en toneladas, rendimientos en kg/ha)



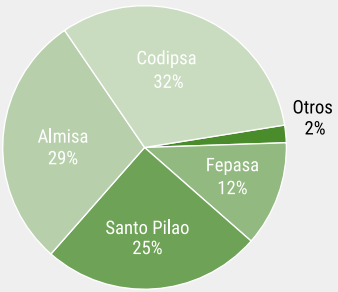
Fuente: Elaboración propia según datos del MAG (2018) y Banco Mundial (2014)

48 Banco Mundial, 2014, *Análisis de riesgo del sector agropecuario en Paraguay: identificación y priorización de los riesgos agropecuarios* https://bit.ly/2UpGdxp

Los números relacionados a este rubro son muy prometedores[49]:

- 182.000 ha cultivadas y aprovechadas en el año 2016.
- 17 ton/ha fue el rendimiento promedio
- 3.166.800 ton producidas en el país.
- 217.000 ton. fue utilizada por la industria (7% del total de la producción)
- 2.583.000 ton. para "consumo nacional" (una parte importante va a Brasil)
- 44.000 ton de almidón exportado (Paraguay tercer exportador mundial)
- 250 Gs/k en promedio pagado por la industria al agricultor.
- 54.250.000.000 Gs (9.041.667 U$S) ingresos estimados para los productores
- 25% de la producción total se vendió al mercado nacional como producto fresco, que equivale a unas 791.700 toneladas.
- 500 Gs/k fue pagado a los productores por la venta en el mercado y centros de ventas para consumo en fresco.
- 395.850.000.000 Gs (65.975.000 U$S) es el ingreso estimado por venta de mandioca fresca para los agricultores.
- 75.016.667 U$S de ingreso estimado al conjunto genera a la de la Agricultura Familiar Campesina la producción y venta de mandioca para consumo, así como para la industria.

Gráfico 20.
Empresas exportadoras de almidón según porcentaje de participación en el total, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del BCP.

49 Datos del año 2016

Es innegable la enorme importancia de la mandioca como rubro de renta y de autoconsumo para la agricultura familiar, para la alimentación de la población paraguaya y la producción industrial.

Con asistencia técnica adecuada e inversión productiva se podría llegar a producir hasta 100 ton/ha. En el corto y mediano plazo, se puede proponer pasar de 16 ton/ha a 40 ton/ha.

Las condiciones necesarias para aumentar la productividad es que el suelo sea medianamente fértil, con un PH entre 5,5 a 8. La temperatura media debe ser superior a 20°C y las precipitaciones necesarias situarse entre 750 a 2.000 ml/año.

También es importante la buena preparación de suelo (corrección del PH), evitando la quema de rastrojos, el uso indiscriminado de rastrones para remover el suelo y controlar la erosión.

De igual modo, la clasificación y manejo correcto de las semillas es de vital importancia. Para obtener el rendimiento óptimo, sembrar con la densidad adecuada y realizar la rotación de cultivo, incluso el cambio de la variedad cada 3 a 5 años.

El IPTA del distrito de Chore posee unos 396 tipos de materiales genéticos adecuados para el país, y todos con rendimientos altos, como el yubucu, con rendimiento potencial de 97 tn/ha.

5 LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN RIESGO: LA SITUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN HORTÍCOLA

La agricultura familiar es fundamental para garantizar la soberanía alimentaria. Lo que destaca este concepto es que, para llegar a una soberanía alimentaria en el país se debe tener en cuenta que la producción debe respetar tanto la cultura de la región como la ecología del lugar; debe producirse protegiendo los alimentos y el suelo, de forma que lo producido sea inocuo y nutritivo.

También abarca un enfoque de derechos, el derecho tanto del país como del agricultor. Del país a establecer sus políticas agrarias y a autoabastecerse mediante esta producción. Y de los agricultores a tener tierras para poder llevar a cabo dicha producción, a elegir el tipo de alimento que quieran cosechar y alimentarse a sí mismo y a su familia. Y, por último, el derecho de los consumidores a consumir alimentos frescos, sanos e inocuos con conocimiento y control de la trazabilidad productiva.

La agricultura familiar campesina y en específico la producción hortícola juega un papel esencial para asegurar el abastecimiento de esos alimentos básicos, frescos y sanos, disminuyendo la dependencia exterior de los mismos y en apoyo a la producción nacional.

Características de la producción hortícola en Paraguay

La producción hortícola en el Paraguay es una importante alternativa para la AFC y genera amplios beneficios a la economía nacional. Este rubro colabora en la diversificación productiva en el campo, aspecto importante en la gestión de riesgo y el aseguramiento de la soberanía alimentaria del productor, así como de los habitantes de la capital, el área metropolitana y las ciudades del interior del país.

El aumento acelerado de la urbanización trae consigo el crecimiento de la demanda de alimentos que no se producen en las ciudades. El con-

sumo de las hortalizas y frutas frescas ha aumentado además porque los ciudadanos han tomado conciencia sobre la importancia del consumo diario las frutas y verduras, prácticamente insustituibles, para una correcta alimentación. Se espera que este consumo siga aumentando gracias a las innumerables campañas que promueven la dieta balanceada como hábito saludable.

Otro aspecto relevante de la producción de este rubro es la utilización intensiva de mano de obra, familiar y no familiar, generando muchos empleos que absorben a trabajadores que no cuentan con una cualificación muy elevada. Por otro lado, utiliza poca superficie de tierra (rural y semi urbana), lo que acerca las áreas de cultivo a los centros de consumo.

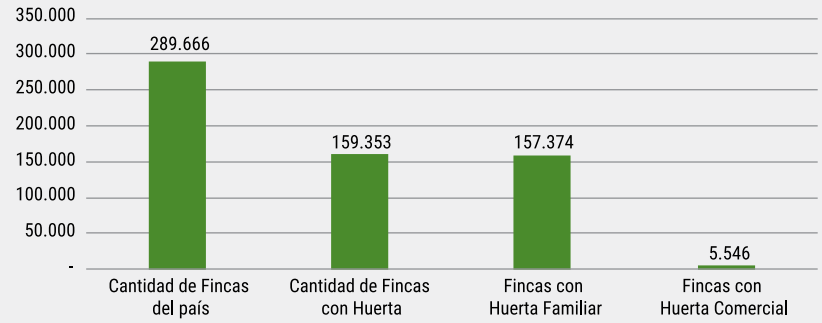
Una ventaja por sobre otros rubros de renta, es que las hortalizas en general, y los verdeos en particular, son de ciclo corto, es decir, el productor recibe los frutos de su trabajo en pocas semanas o meses de realizada la siembra. Por esta razón, ayudan a mejorar las condiciones de vida de los productores, porque una vez realizada la inversión, se asegura un ingreso sostenido por unos meses.

A pesar de estas excelentes referencias, la producción hortícola en el país no goza de buena salud, sobre todo para las familias productoras más vulnerables que están sujetas a condiciones de producción y participación en el mercado, muy desfavorables. En tal sentido, pierde tanto el productor, al no generar ingresos suficientes, como el consumidor que se enfrenta a la escasez y paga precios muy superiores debido a la escasa existencia de productos y el poder de los acopiadores/vendedores.

Cantidad de huertas familiares y comerciales

De las 298.666 fincas existentes en el país, 160.479 (55,4%) cuenta con una huerta instalada para la producción hortícola. De esta cantidad, sólo 5.596 (3%) son huertas consideradas comerciales, siendo las huertas familiares o de autoconsumo las más numerosas (158.455). Estas pocas unidades productivas con huertas instaladas para renta son las responsables del abastecimiento de un buen porcentaje de la demanda de frutas y verduras frescas en el país.

Gráfico 21.
Cantidad de huertas familiares y comerciales



Fuente: CAN 2008

Distribución por departamentos

El departamento de Itapuá es el que cuenta con mayor cantidad de huertas (24.376; 15,5%) a nivel nacional, seguido por Caaguazú (23.114; 14,2%) y San Pedro (21.174; 13,4%). Sin embargo, al considerar sólo la existencia de huertas comerciales (5.546 fincas), los dos departamentos con mayor cantidad de emprendimientos comerciales de horticultura son Caaguazú y Central, con 36,4% (2.019 fincas) y 27,4% (1.520 fincas) de huertas para renta del total, respectivamente (CAN, 2008).

Tabla 25.
Fincas con huerta a nivel nacional

Departamentos	Cantidad de Fincas con Huerta	Fincas con Huerta Familiar	Fincas con Huerta Comercial
Concepción	5.187	5.116	297
San Pedro	21.174	21.120	330
Cordillera	7.207	7.150	199
Guairá	12.270	12.261	85
Caaguazú	23.114	22.350	2.019
Caazapá	18.144	18.139	59
Itapúa	24.376	24.354	219

Departamentos	Cantidad de Fincas con Huerta	Fincas con Huerta Familiar	Fincas con Huerta Comercial
Misiones	6.827	6.823	68
Paraguarí	13.975	13.920	331
Alto Paraná	10.668	10.576	263
Central	2.592	1.765	1.520
Ñeembucú	4.645	4.641	44
Amambay	871	859	68
Canindeyú	8.303	8.300	44
Total	159.353	157.374	5.546

Fuente: CAN, 2008

Los departamentos de Caaguazú y Central son productores netos de frutas y hortalizas desde hace varios años y siguen creciendo en cantidad hectáreas dedicadas al rubro. Un estudio más reciente muestra que ambos departamentos lideran la lista de quienes más hectáreas de la AFC dedican a la producción de hortalizas, específicamente tomate, papa, locote y zanahoria.

En el año 2002, la AFC de Caaguazú dedicaba 950 ha. a la producción de hortalizas, pasando a 1.150 ha. en el 2017, con una variación positiva de 236 ha., o sea, 26%. De igual modo, el departamento Central, pasó de 351 ha de producción a 400ha, con una variación también positiva del 14%. Todos los demás departamentos participan en menor medida y decrecen en cantidad de hectáreas comparando ambos periodos. Llama la atención el departamento de Caazapá[50] que en los últimos 15 años haya reducido la superficie dedicada a la producción de hortalizas más de mil hectáreas (-98%) (Base, 2018). También disminuyeron, en alto porcentaje, la superficie dedicada a la horticultura los departamentos de Canindeyú (85%), Concepción (68%) y San Pedro (63%).

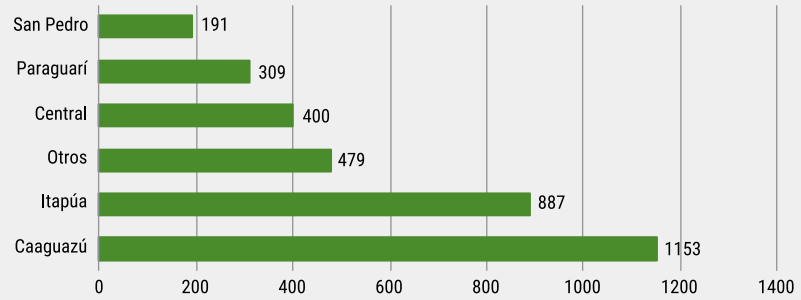
50 Esta fuerte caída en la producción hortícola puede estar relacionada a la reducción drástica de la AFC a nivel nacional y más acentuada en algunos departamentos. A nivel nacional, se observa una retracción del -33% en la superficie dedicada a la agricultura familiar campesina en el país (166.347 ha) de 2002 a 2017. La mayor disminución se da en los lugares con más cantidad de hectáreas cultivadas con rubros del agronegocio y donde estos se han intensificado. Caazapá perdió 19.028 ha de la agricultura familiar, que representa un debilitamiento del 43%, en el mismo periodo (Base IS, 2018).

Tabla 26.
Hectáreas de horticultura (tomate, papa, locote y zanahoria), 2002 – 2017

Departamento	Horticultura 2002 en ha.	Horticultura 2017 en ha.	Expansión en ha. 2002-2017	% de Expansión 2002-2017
Caaguazú	917	1153	236	26%
Paraguarí	149	309	160	107%
Central	351	400	49	14%
Guairá	40	18	-22	-55%
Ñeembucú	39	11	-28	-72%
Cordillera	148	110	-38	-26%
Misiones	73	28	-45	-62%
Alto Paraná	162	111	-51	-31%
Amambay	85	24	-61	-72%
Itapuá	964	887	-77	-8%
Canindeyú	130	20	-110	-85%
Concepción	418	133	-285	-68%
San Pedro	520	191	-329	-63%
Caazapá	1087	24	-1063	-98%
Total país	5083	3419	-1664	-33%

Fuente: Base IS, 2018.

Gráfico 22.
Horticultura en hectáreas por departamento, 2017



Fuente: Base IS, 2018

Rubros hortícolas por departamento

Prácticamente en todos los departamentos del país se producen las hortalizas que se comercializan en los centros de consumo. Sin embargo, existen algunas hortalizas cuya producción se encuentra concentrada casi en su totalidad en unos pocos departamentos, como el caso del tomate, que el 68% de la superficie cultivada pertenece a Caaguazú y Central. El en caso del pimiento (locote) también se observa una concentración similar en ambos departamentos, con el 55% del total de hectáreas cultivadas (CAN, 2008).

Según el CAN, 2008, existen alrededor de 1200 ha de cultivo de tomate en el país, que en su totalidad se consume en el mercado nacional. El locote tendría una extensión de cultivo de 473 ha.

Tabla 27.
Producción de tomate y locote, por departamento 2008

Departamentos	Tomate		Pimiento (locote)	
	Superficie (Ha)	Particip. (%)	Superficie (Ha)	Particip. (%)
Concepción	60	5%	31	7%
San Pedro	56	5%	33	7%
Cordillera	33	3%	18	4%
Guairá	7	1%	5	1%
Caaguazú	490	41%	152	32%
Caazapá	7	1%	3	1%
Itapúa	42	3%	46	10%
Misiones	8	1%	1	0%
Paraguarí	101	8%	38	8%
Alto Paraná	53	4%	23	5%
Central	329	27%	111	23%
Ñeembucú	3	0%	2	0%
Amambay	9	1%	5	1%
Canindeyú	9	1%	5	1%
Total	1.207		473	

Fuente: CAN, 2008

Otras hortalizas que cultivan los agricultores familiares son la zanahoria, remolacha, cebolla, ajo, papa, frutilla, sandía, melón y verdeo. Cabe notar que los productos más perecederos como los verdeos, se cultivan en zonas más próximas a los centros de consumo y en los departamentos más óptimamente conectados (Central, Caaguazú, Alto Paraná, Cordillera e Itapuá), esto debido a la dificultad de su manipulación y traslado.

Otros productos como la papa, la cebolla y el ajo, son producidos en zonas diversas del país y en sitios alejados de los grandes mercados. Son productos duraderos y de manejo post cosecha relativamente sencilla.

Tabla 28.
Rubros hortícolas por departamento

Hortalizas	Departamentos
Tomate y pimiento	Caaguazú, Central, San Pedro, Paraguarí, Alto Paraná, Concepción, Misiones, Canindeyú y Cordillera.
Zanahoria y remolacha	Itapúa, Caaguazú, Guairá, Alto Paraná
Cebolla y ajo	Caaguazú, Paraguarí, Caazapá, Guairá, Alto Paraná, Concepción, Misiones, Canindeyú
Papa	Concepción, San Pedro, Caaguazú, Paraguarí, Caazapá.
Frutilla	Central, Caaguazú, Paraguarí, Alto Paraná, Cordillera e Itapúa
Sandía y melón	Central, Cordillera, Concepción, Itapúa, Paraguarí, Presidente Hayes
Verdeo	Central, Caaguazú, Alto Paraná, Cordillera e Itapúa.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAG y Programa Hortícola 2010

Demanda nacional de productos hortícolas

La demanda de hortalizas en el mercado interno ha aumentado paulatinamente en los últimos 10 años en todos los rubros según datos obtenidos del MAG. La cebolla registró una expansión de su demanda de 100%, pasando de 70 ton. diarias a 140 ton. Le sigue el pimiento o locote, cuya demanda pasó de

60 ton. por día a 104 ton, que representa un incremento del 73%. El consumo de la papa se expandió en 56% (de 90 ton. diarias en el 2009 a 140 ton. en 2018), mientras que el tomate tuvo una variación positiva del consumo del 39%, para el 2018.

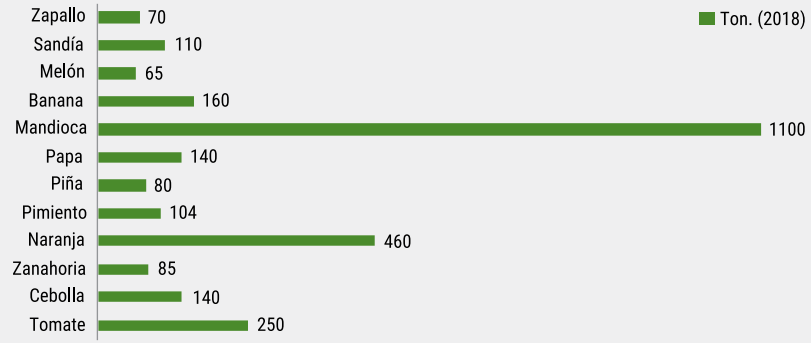
Teniendo en cuenta los rendimientos promedios informados por el MAG, para satisfacer la demanda de tomate, se requiere mínimamente duplicar la superficie cultivada o mejorar drásticamente el rendimiento por ha. Es decir, pasar de 1200 hectáreas a unas 2.250 ha. manteniendo el rendimiento promedio entre 40 a 45 ton. por hectárea o trabajar en la productividad para que todos los agricultores logren rendimientos superiores a 4 kilos por planta, es decir, unas 88 ton. por hectárea.

Tabla 29.
Estimación de demanda diaria (Ton.) de productos frutihortícolas y % de variación, 2009-2018

Producto	Ton. (2009)	Ton. (2018)	% de variación
Tomate	180	250	39%
Cebolla	70	140	100%
Zanahoria	60	85	42%
Naranja	320	460	44%
Pimiento	60	104	73%
Piña	70	80	14%
Papa	90	140	56%
Mandioca	1070	1100	3%
Banana	110	160	45%
Melón	50	65	30%
Sandia	90	110	22%
Zapallo	60	70	17%

Fuente: Estimación en base a datos del MAG/DC

Gráfico 23.
Estimación de demanda diaria (Ton.) de productos frutihortícolas, 2018



Fuente: Estimación en base a datos del MAG/DC

Producción e importación

Los rubros que forman parte de la canasta básica de consumo diario son: locote, tomate, zanahoria, cebolla de cabeza. Esta cesta básica demanda anualmente miles de toneladas cuya producción nacional no satisface. Según datos oficiales (extraídos del Anuario Estadístico de la DGEEC y provistos por la DC del MAG), se observa que la producción nacional de cebolla de cabeza cubre sólo el 20% de la demanda anual, generando un déficit estimado de más de 40.000 ton. De igual modo, la producción de locote en el país satisface alrededor del 22% del consumo nacional, lo que genera un desabastecimiento de 29.140 ton. La zanahoria producida internamente, cubre el 41% de la demanda, y genera un faltante de producto de 17.950 ton. El tomate presenta el mismo fenómeno. La producción nacional cubre el 62% de la demanda, generando un déficit de 34.300ton. para cubrir el consumo nacional.

Tabla 30.
Oferta, demanda y déficit de producción hortícola, 2017

Cultivos Temporales	Producción Ton.	Consumo anual Ton.	Déficit Ton.
Ajo	230	S/D	S/D
Cebolla de cabeza	10.074	50.400	-40.326
Locote	8.300	37.440	-29.140

Cultivos Temporales	Producción Ton.	Consumo anual Ton.	Déficit Ton.
Papa	3.760	50.400	-46.640
Tomate	55.700	90.000	-34.300
Zanahoria	12.650	30.600	-17.950

Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico DGEEC, 2017
Estimación en base a datos del MAG/DC

Según la Dirección de Estadísticas del Mercado de Abasto de Asunción más del 50% de los productos frutihortícolas que se comercializan en los distintos mercados de país son importados. Entre 2007 y 2018, de 96.297 toneladas de alimentos importados se pasó a 150.200 toneladas, un aumento del 56%, siendo las hortalizas (65%), los cítricos (14%) y las frutas frescas (21%), los de mayores volúmenes. En efecto, las hortalizas, constituyen el rubro de mayor peso entre los rubros de importación de productos y subproductos de origen vegetal, con 28,6% (anuarios estadísticos del SENAVE).

Efectivamente, las Acreditaciones Fitosanitarias de Importación (AFIDIS)[51], que habilitan la entrada de los productos al país, también aumentaron 105% entre 2013 y 2017, pasando de 7.150 a 14.629 AFIDIS respectivamente, lo que muestra el comportamiento de la importación (anuario estadístico, SENAVE). No obstante, es conocido y denunciado permanentemente que detrás y en forma paralela a las AFIDIS ingresan ilegalmente volúmenes importantes de alimentos de la Argentina y Brasil (Imas 2018).

Considerando algunos productos básicos consumidos en el país, en 2016, 98% de la papa ingresó de la Argentina, 96% del Ajo de China y Argentina, 78% del Locote de Brasil, 60% de la Cebolla de cabeza de la Argentina y Brasil, 56% del Tomate de la Argentina, 50% de la Sandia de Brasil, 30% de la naranja de Brasil y 10% de la piña de Brasil. Mientras que la producción/consumo de Mandioca y la Banana fue 100% nacional.

La problemática de la producción hortícola a nivel nacional

Como se ha visto a lo largo del capítulo, el déficit de la producción de hortalizas es muy elevado. La producción de rubros hortícolas experimenta serios

51 No obstante, es conocido y denunciado permanentemente que detrás y paralelo a las AFIDIS ingresan ilegalmente (contrabando) grandes volúmenes de alimentos de la Argentina y Brasil (Imas 2018).

problemas, favoreciendo la importación de productos extranjeros y condenando a la AFC a la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Estos problemas pueden ser clasificados en tres tipos: estructural, productivo y comercial.

Problemas de tipo Estructural:

- Restricciones en la tenencia de la tierra: el proceso continuo concentración de la tierra y el arrinconamiento de la AFC en pequeñas comunidades hace que cada vez haya menos posibilidades concretas de producción por la falta de acceso a la tierra. El avance del agronegocio genera un re-concentración de las tierras en las áreas rurales que alguna vez estuvieron en manos de pequeños productores, mientras que el negocio inmobiliario eleva el precio de la tierra suburbana e impulsa cada vez más el achicamiento de las parcelas dedicadas al rubro.

Las políticas implementadas desde el INDERT han favorecido esta distribución cada vez más desigual de la tierra cuya consecuencia inmediata es la inseguridad alimentaria en el campo, pobreza y la migración masiva a las zonas periféricas de las grandes ciudades.

- **Tierras con suelos desgastados y degradados:** La producción de la horticultura se desarrolla en extensiones pequeñas de terreno, con uso intensivo del suelo, que, como consecuencia, produce una rápida degradación y pérdida de la fertilidad y la productividad de las parcelas. Desde el Estado, no se aplican programas eficaces de protección y recuperación de suelos. Esta situación hace que cada vez la producción requiera mayor cantidad de fertilizantes para mantener los rendimientos, encareciendo los costos y haciéndola inaccesible a familias sin acceso a capital mínimo necesario. En Central, para para cultivar 1 hectárea de hortalizas se utilizan en el año 7 cargas de camión de gallinaza (estiércol de gallinas), a un costo unitario de Gs. 900.000, totalizando más de 6 millones al año; se agregan abonos químicos como el 12 12 17 (Nitrógeno, Fósforo, Potasio) o el nitrato de potasio, por Gs. 1,5 millones año aproximadamente. El costo total de los fertilizantes oscila entre Gs. 7 y 8 millones. Quienes no tengan estos recursos asegurados producirán hortalizas de baja calidad y rendimiento, o abandonan el rubro.

- **Inexistencia de una política estatal de apoyo a la horticultura:** El MAG no cuenta con una política nacional de fortalecimiento de la producción hortícola. Los productores trabajan sin acompañamiento técnico ni crediticio. Productores de Central mencionan que los técnicos los visitan una vez al año para "firmar planillas" o para ofrecerles insumos de algún proveedor privado en particular. En cuanto al financiamiento, los horticultores solo dependen de entidades privadas con altos costos de los préstamos. Un productor de hortalizas de Central paga 16% de interés anual en una cooperativa para financiar su producción[52]. Para la asistencia técnica, muchas veces recurren a las empresas proveedoras de insumos, ante la ausencia del sector público.

Debilidad organizativa, especialmente para la comercialización:

El productor de la AFC no está asociado ni cooperativizado para enfrentar con éxito los problemas de la comercialización. El CAN, 2008 muestra que sólo el 26% de los propietarios de la AFC se encuentra asociado a alguna entidad gremial, cooperativa o comité. Los participantes de los comités generalmente lo hacen meramente con finalidad de acceder a algunos proyectos que ofrece el MAG y no como una herramienta que les permita mejorar las condiciones en que producen y venden sus productos.

Tabla 31.
Productores Asociados de la AFC, según tipo de asociación, 2008

Tamaño de la fincas	Total productores asociados	Cooperativa	Comités de agricultores
No tiene	247	223	2
Menos de 1 Ha	3.001	1.264	800
De 1 a menos de 5 Ha	24.795	6.409	10.148
De 5 a menos de 10 Ha	20.068	4.788	8.583
De 10 a menos de 20 Ha	18.322	5.293	7.085
De 20 a menos de 50 Ha	7.878	3.820	1.931
Total	74.311	21.797	28.549

Fuente: Elaboración propia en base al CAN, 2008.

52 Resultado obtenido mediante entrevistas a productores de hortalizas de Central.

El productor individual no tiene ninguna posibilidad de lograr condiciones ventajosas en el proceso de venta en el mercado por múltiples trabas. El productor campesino no puede negociar de igual a igual con el único comprador que llega a su finca, el acopiador. No cuenta con un volumen de producción considerable, ni para ofertar de manera continua, ni como para trasladar por sí mismo sus productos. No conoce el mercado ni cuenta con el capital que se necesita para ser productor y vendedor, al mismo tiempo. Ante este escenario, el único que se acerca a comprar en finca es el camionero acopiador, el que establece el precio y las condiciones de compra.

Problemas de tipo Productivo

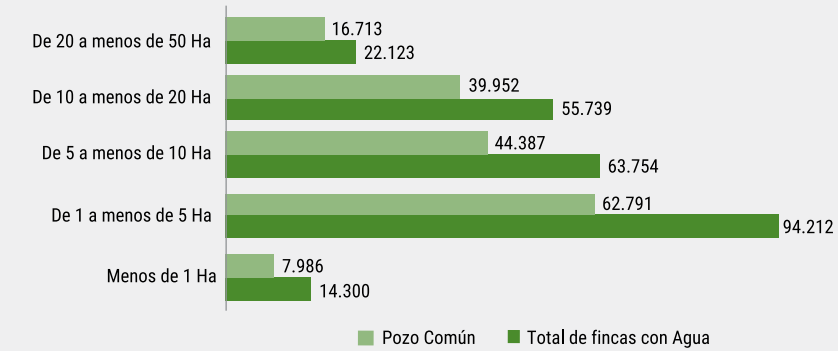
- **Alto costo de los insumos (semillas).** Gran parte de los insumos que utilizan los horticultores lo consiguen fuera del predio o finca. Nuestro país es altamente dependiente de las empresas extranjeras productoras de semillas que manejan el mercado y establecen precios muy elevados. Los horticultores enfrentan, de igual modo, a una escasez de semillas en algunas zafras y consecuentemente las subidas drásticas de las mismas.

  Estas semillas representan un alto impacto en el Tabla de costos de la producción. Debido a sus altos costos, muchos horticultores utilizan la semilla de producción propia como medida de mitigación del costo de este insumo. Sin embargo, esta práctica repercute en los rendimientos al no tratarse de semillas nativas, sino una segunda plantación de las semillas producidas industrialmente. Además, favorece la propagación de patógenos, ya que las semillas pueden estar contaminadas (USAID, 2011).

- **Limitado uso de tecnologías.** Con los problemas que genera el cambio climático, la producción de hortalizas requiere la observancia de estrictas medidas de buenas prácticas, así como la instalación de infraestructura productiva para mitigar los efectos de las condiciones climáticas severas. Sin embargo, la gran mayoría de los productores siguen produciendo con inversión mínima en infraestructura, a la intemperie, sin acceso a agua adecuada para la producción, sin media sombra ni invernaderos. El CAN (2008), muestra que 250.128 fincas de la AFC contaban con alguna fuente de acceso agua, de los cuales 171.829 fincas accedían por medio de pozo común. Las fincas que cuentan con sistemas de riego suman 3.360, mientras que sólo 2.072 con invernade-

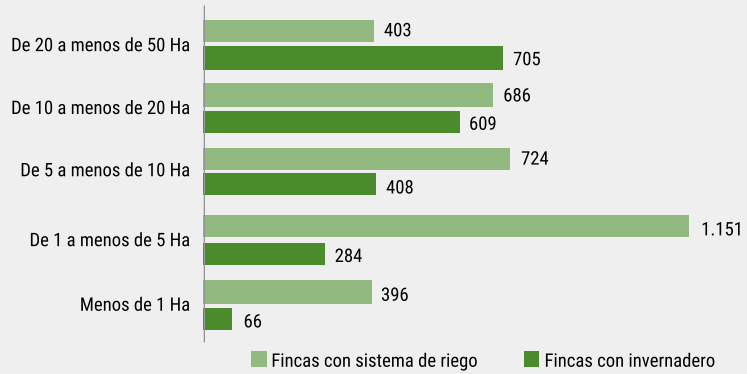
ros. Por otro lado, menos del 14% de la AFC recibe asistencia técnica, lo que dificulta la adopción de buenas prácticas agrícolas por falta de capacitación.

Gráfico 24.
Total de fincas con acceso a agua y fincas con pozo común, según superficie (2008)



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, 2008

Gráfico 25.
Total de fincas con sistemas de riego e invernadero (2008)



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN, 2008

- **Alta dependencia de condiciones climáticas.** A medida que los productores no acceden a tecnologías adecuadas, la inseguridad productiva es mayor porque las condiciones climáticas severas no son mitigadas y generan millonarias pérdidas ante eventos severos. La ausencia de sistemas de media sombra y regadío, ante olas de calor o sequía prolongada, generan pérdidas de producción e ingresos económicos a las familias. La producción es abundante cuando las condiciones climáticas son favorables, repercutiendo en los precios, y escasean ante eventos adversos.
- **Escasa cobertura crediticia y de asistencia técnica.** El 16,6% de la AFC cuenta con asistencia crediticia, ya sea privada o pública, mientras un porcentaje menor (14% de la AFC) recibe asistencia técnica. Los créditos del sector público generalmente son inoportunos (excesiva burocracia, pedidos de coimas, entre otros), no se adecuan a los ciclos de producción y son otorgados con altos intereses.

  Ante esta realidad, es improbable que los productores puedan mejorar la inversión en infraestructura, la adopción de buenas prácticas agrícolas y nuevas tecnologías productivas e innovaciones.

Problemas de tipo Comercial

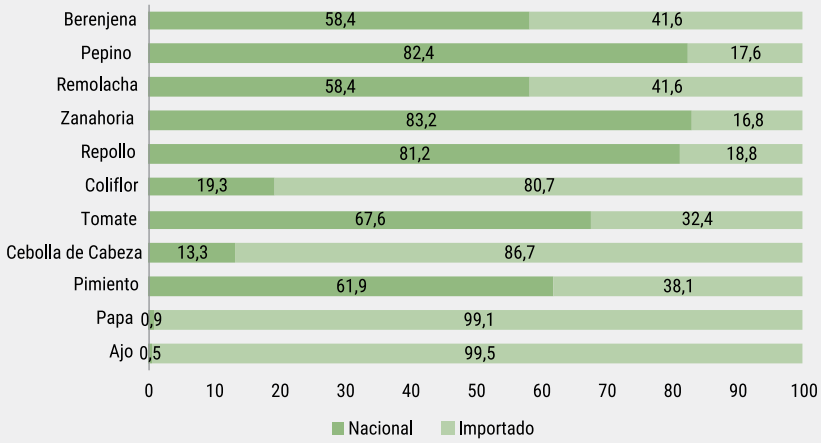
- **Estacionalidad de la producción**. Al estar condicionado a la situación clim**ática**, la producción de hortalizas genera una alta concentración estacional de la oferta nacional y desabastecimiento en otros periodos. Al no contar con tecnologías adecuadas de producción, la dependencia al clima es total y la producción se concentra en periodos donde las condiciones climáticas son las más propicias. Tal es así, que la mayor oferta de tomate se da entre los meses de julio a noviembre, la cebolla entre los meses de setiembre a noviembre, la zanahoria entre junio a octubre y el locote, en marzo, luego en octubre y noviembre[53].

  En periodos de alta abundancia de productos hortícolas, los agricultores se han visto obligados a tirar a la basura toneladas de productos al no lograr la colocación en el mercado, así como también por sus bajos precios.
- **Dependencia de productos importados**. Esta estacionalidad en la producción hortícola genera una dependencia cada vez mayor del mer-

53 Según datos del MAG, 2010.

cado local de productos importados. Se importan al año unas 150.200 toneladas de alimentos, de los cuales, el 65% corresponden a hortalizas. Al Mercado de Abasto de Asunción (DAMA), ingresan mayoritariamente productos importados en algunos rubros como el ajo (100%), la papa (98%), pimiento (82%) y cebolla de cabeza (70%).

Gráfico 26.
Comparativo de ingreso de productos hortícolas en DAMA 2012 - 2016



Fuente: Dirección de Comercialización MAG, 20016

Excesiva dependencia de la intermediación, problemas de almacenamiento, transporte, mercado, precio:

Productor: El pequeño productor no accede de manera directa a los mercados. Ante la falta de una política estatal, muchas veces *negocian* directamente con los proveedores de insumos, que, en muchos casos, también son los compradores intermediarios. El bajo volumen de producción, el desconocimiento del mercado, el monopolio de compradores de los mercados municipales, los altos costos de traslado, entre otros, no le permiten al productor acceder manera directa a los consumidores, quedando a merced de los intermediarios. Tampoco cuenta con infraestructura para almacenar los productos y vender cuando las condiciones de precio hayan mejorado, por lo que se ve obligado a vender cuando el intermediario llega a la finca.

Intermediario mayorista, Camionero: Este intermediario recorre las comunidades y compra los productos en finca, hace volumen y traslada los productos a los principales mercados. También realiza ventas a los consumidores directos y a los vendedores detallistas.

Depositero - Importador: generalmente son personas o empresas que cuentan con locales dentro del Mercado Central de Abasto de Asunción y realizan intermediación para la venta de los productos entre el camionero y el comprador detallista. En algunos casos, compra directamente de los productores que logran llegar hasta el Mercado de Abasto, ya de manera individual o asociativa.

Comerciante Detallista: estos venden al detalle o menudeo. Entre ellos se encuentran los supermercados, almacenes, vendedores ambulantes, verdulerías, entre otros. El comerciante detallista constituye el último nivel de la cadena antes de llegar al consumidor final.

USAID (2010) muestra que, para la formación del precio del tomate, el 41% (Gs. 1533) corresponde al ingreso bruto del productor por cada kilo vendido. El mayorista camionero lleva al Mercado de Abasto donde vende a 2.733 guaraníes el kilo, agregando casi 80% del precio final al producto. El mayorista depositero del Mercado de Abasto lo vende al detallista en 3.107 guaraníes con un margen de 12%, y este al consumidor final en 3.728 guaraníes, logrando a su vez un margen bruto del 20%. Así, los intermediarios se quedan con al menos el 51% del precio final por cada kilo vendido, mientras que al productor le corresponde solo el 41%.

Tabla 32.
Formación de precios y % de margen bruto por cada intermediario

Intermediarios	Precio compra Gs.	Precio venta Gs.	% margen bruto
Detallista	3107	3728	20%
Mayorista depositero	2733	3107	12%
Mayorista camionero	1533	2733	78,26%
Productor	-	1533	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos USAID (2011)
Los datos se basan en la experiencia de venta de productores de tomate en el año 2010.

Los casos de los departamentos de Central y Caaguazú

El Departamento Central

Históricamente las ciudades han sido un polo geográfico de atracción para las diferentes poblaciones, en diferentes países del mundo, por la dinámica económica que genera oportunidades laborales o acceso a mercaderías, la dinámica política que concentra el acceso a bienes y servicios, como los de salud, educación o ciertas infraestructuras, entre otros motivos. En los últimos siglos, gran parte de la población mundial entró en el proceso de urbanización; quienes podían se afincaban dentro de las mismas ciudades, mientras otros se ubicaban en los alrededores, en zonas cercanas a las urbes, lo que les permitía desarrollar prácticas sociales y productivas en relación a dichas ciudades. Durante todo el siglo XX y lo que va del XXI, estos procesos han sido parte de la historia de Asunción y sus zonas aledañas, territorios periurbanos en principio poco habitados pero cercanos a la capital del país.

En esas dinámicas se fueron poblando los territorios del actual departamento Central, desde pequeñas comunidades que fueron creciendo hasta convertirse en distritos. Hacia el norte de Asunción emergieron Mariano Roque Alonso y Limpio; hacia el noreste, Luque y Areguá; en dirección este, San Lorenzo, Capiatá, Itauguá; hacia el sureste, crecieron Fernando de la Mora, J. Augusto Saldívar e Itá; al sur, Lambaré, Ñemby, Villa Elisa. En la margen oeste de la ciudad capital se imponen los límites del río Paraguay, donde también, por factores económicos y políticos, se han afincado miles de familias paraguayas, mayormente campesinas, que a falta de tierras y lotes donde vivir, fueron ganando metros, cuadras, a los bordes del río. Hoy, Asunción y el Departamento Central en su conjunto, es la zona más poblada del país con más de 2 millones de habitantes.

Central es el departamento de menor superficie de extensión (2,465 km^2), pero en contrapartida, es la más poblada y concentra un total de 2.201.109 habitantes (30,3 % de la población total del país) y una densidad 893 hab/km^2. La población urbana es de 1.804.909 (82%) y la rural es 396.199 (18%) habitantes (DGEEC, 2015).

A pesar de ser la zona más urbanizada del país, el departamento Central fue durante todo el siglo XX un espacio altamente ruralizado, campesino, de

producción agrícola y cría de animales. En varios de sus distritos, la mayor parte de la población trabajaba en el sector primario, o en actividades relacionadas al mismo. El empleo, los alimentos, el bienestar dependían de la dinámica agropecuaria, que alimentaba a la población de los mayores centros urbanos, e incluso por ciertos periodos, exportaban productos agrícolas a países vecinos. En 1962, el 42% de la población económicamente activa de Central aún laboraba en el sector primario, unas 32 mil personas[54]. Desde aquellos años se incrementó la producción de caña de azúcar, algodón y tomate en la zona, esta última incluso se exportaba en importantes cantidades a la Argentina. La caña de azúcar se procesaba en los ingenios instalados en las cercanías. El algodón tuvo su auge hasta inicios de los años ochenta, cuando su demanda y precio empezaron a caer.

El crecimiento de la población en estos territorios siguió siendo intenso en los últimos años. Según el último censo del 2012, llegó a un poco más de 1,8 millones de habitantes; en la actualidad se encuentra entre 2,1 y 2,2 millones. Mientras la densidad poblacional crece, el negocio inmobiliario lo hace aún a mayor velocidad. La masiva compra de tierras con fines de loteamiento ha disparado los precios de la tierra en todos los distritos. Las áreas productivas se vienen reduciendo a pequeñas islas asediadas por la expansión inmobiliaria; las familias productoras cada vez se encuentran con menos tierra disponible y más dificultades para seguir cultivando.

Sin embargo, Central concentra gran parte de la producción hortícola del país, principalmente en el Distrito J. Augusto Saldívar y en menor escala en los distritos de Itá, Villeta e Itauguá, con una participación del 28% de la producción nacional. En el departamento se produce, entre otros, caña de azúcar, maíz chipa (canario), poroto, zapallo y zapallito, melón, sandía, mandioca, batata, tomate, frutilla, locote, zanahoria, repollo, pepino, lechuga, orégano, perejil, acelga, cebollita de hoja, remolacha, apio, espinaca, rabanito, hortalizas surtidas, otras hortalizas, uva (vid).

Tres de estas zonas históricas de producción agrícola que mantienen un significativo nivel de producción son los distritos de Itá, J. Augusto Saldívar e Itauguá, donde según estimaciones de los propios productores, existen actualmente unos 2.500 agricultores, generando trabajo para ellos mismos y una cantidad aún mayor de jornaleros.

54 DGEEC, Atlas Censal del Paraguay, 2004.

La mayor parte de los horticultores del Distrito J. A. Saldívar se encuentran en situación de pobreza. El 80% son productores de pequeña escala, con un promedio de media hectárea por finca, con escasa infraestructura y bajo nivel de utilización de tecnología, tales como riego, invernaderos, depósitos e insumos, lo que resulta en un bajo nivel de productividad y limita la posibilidad de ofertar verduras frescas todo el año.

El ingreso promedio de estas unidades familiares es de G. 600.000 (US$106) mensuales en otoño-invierno y G. 1.100.000 (US$195) mensual en primavera-verano, ubicándolos en general por debajo de la línea de pobreza. Se registran 56 Comités de horticultores, de los cuales están activos 24 (Centro Agronómico de la Gobernación del Departamento Central).

El departamento de Caaguazú

La zona que actualmente comprende el V departamento de Caaguazú, ha permanecido desolada durante los siglos XVI y XVII, por temor a las permanentes incursiones de los bandeirantes portugueses, que perseguían a los indígenas para convertirlos en esclavos, y la feroz resistencia de los indios guaicurúes. Nadie querría correr con la suerte de encontrarlos en los tortuosos caminos que lo unían con la capital. A pesar de ello, la zona era conocida por las grandes explotaciones de la madera y la yerba mate, principal riqueza que era extraída y llevada hacia Asunción.

Las vastas zonas yerbateras dieron paso a la explotación agrícola con la estrategia de colonización hacia el este (Ciudad del Este y frontera con Brasil), en los años sesenta, y la expansión de la frontera agrícola, que estaba dirigida en reasentar y redistribuir la población concentrada en Asunción y poblaciones aledañas (Vázquez, 2006). Además, implicaba garantizar un control territorial y político sobre las masas campesinas y facilitaba el desarrollo de los acuerdos con grandes capitales extranjeros para la instalación de la agricultura empresarial. En la frontera con Brasil, el agresivo ingreso de capitales y empresas de origen brasileño, así como norteamericanas. Estas últimas, perdieron fuerza frente las primeras.

Según Vázquez (2006), la falta de una política de cobertura de servicios, instalación de infraestructura y apoyo integral a los nuevos asentamientos y colonias, además del aislamiento, sumen en la más absoluta pobreza a extensas

masas campesinas instaladas en medio de los bosques y yerbales. Las medidas asistencialistas fracasaron, generando problemas en el acceso a la tierra, una producción debilitada, desarraigo y crisis cultural. Como medida paliativa, y mediante apoyo de la cooperación internacional se incorporan proyectos de producción sostenible e infraestructura para el arraigo, cuya implementación no logró solucionar estos problemas. Desde la década de los noventa, estas zonas sufren los embates de la expansión del agronegocio, dejando a su paso una crisis social, económica y ambiental.

En la actualidad, es el cuarto departamento más poblado, con 545.904 habitantes, superado por Central (2.201.1099 hab.), Alto Paraná (796.689 hab.) e Itapuá (592.017 hab.). Cuenta con importantes ciudades y centros de consumo como Caaguazú (123.666 hab.), Coronel Oviedo (119.552 hab.) y J. Eulogio Estigarribia (37.651 hab. y principal centro de industrial del departamento).

La agricultura empresarial avanza rápidamente, despojando de sus medios de producción a extensas comunidades campesinas que se ven obligados a abandonar sus fincas para dar paso a las máquinas movidas por capitales extranjeros representados por brasiguayos y de colonos menonitas (canadienses/alemanes).

Aún en este escenario, Caaguazú es el segundo departamento con mayor cantidad de fincas de la agricultura familiar (37.632 fincas), superado sólo por San Pedro (44.358 fincas). Es una de las zonas más productivas y se ubica entre los primeros 5 productores de los principales rubros de la AFC. Entre los cultivos temporales, es el primer productor de algodón, cebolla, poroto y tomate. Este último rubro hortícola, producido principalmente en el distrito de 3 de febrero, declarado como "capital del tomate", y Coronel Oviedo, localidad Blas A. Garay.

Tabla 33.
Cinco primeros departamentos donde se planta los principales cultivos temporales de la agricultura campesina

Rubro	1	2	3	4	5
Ajo	Itapúa	San Pedro	Caaguazú	Caazapá	Alto Paraná
Algodón	Caaguazú	Caazapá	Paraguarí	Itapúa	Misiones
Arveja	Cordillera	Caaguazú	Itapúa	Amambay	Alto Paraná

Rubro	1	2	3	4	5
Batata	Ñeembucú	San Pedro	Central	Caaguazú	Concepción
Caña de azúcar	Guairá	Paraguarí	Caaguazú	Canindeyú	Caazapá
Cebolla	Caaguazú	Paraguarí	Itapúa	Caazapá	Alto Paraná
Frutilla	Central	Caaguazú	Paraguarí	Concepción	Alto Paraná
Habilla	Concepción	Itapúa	Alto Paraná	Caaguazú	Canindeyú
Ka ‘a He ‘e	San Pedro	Alto Paraná	Itapúa	Canindeyú	Caaguazú
Maíz	Alto Paraná	Canindeyú	San Pedro	Caaguazú	Itapúa
Mandioca	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Paraguarí	Caazapá
Maní	Boquerón	Caaguazú	San Pedro	Pte. Hayes	Caazapá
Papa	Paraguarí	Itapúa	Cordillera		
Poroto	Caaguazú	San Pedro	Itapúa	Paraguarí	Concepción
Sésamo	San Pedro	Concepción	Boquerón	Canindeyú	Amambay
Tabaco	San Pedro	Canindeyú	Caaguazú	Itapúa	
Tomate	Caaguazú	Central	Paraguarí	San Pedro	Alto Paraná
Zanahoria	Itapúa	Caaguazú	San Pedro	Alto Paraná	

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG

Para los cultivos permanentes, es primer productor de banano (principalmente en el distrito de Tembiapora), cuarto productor de mandarina, quinto de piña y cuarto en yerba mate.

Tabla 34.
Cinco primeros departamentos donde se planta los principales cultivos permanentes de la agricultura campesina

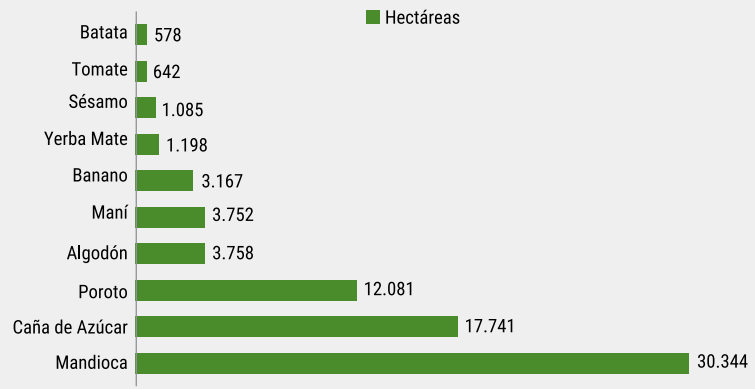
Rubro	1	2	3	4	5
Banano	Caaguazú	San Pedro	Cordillera	Concepción	Alto Paraná
Limón	Alto Paraná	Cordillera	Itapúa	Concepción	San Pedro
Mandarina	Itapúa	Alto Paraná	Cordillera	Caaguazú	San Pedro
Naranja dulce	Itapúa	Alto Paraná	Caazapá	Cordillera	San Pedro

Rubro	1	2	3	4	5
Naranja agria	San Pedro	Canindeyú	Caaguazú	Cordillera	Alto Paraná
Piña	San Pedro	Concepción	Cordillera	Paraguarí	Caaguazú
Pomelo	Itapúa	Caazapá	San Pedro	Alto Paraná	Concepción
Yerba mate	Itapúa	Guairá	Alto Paraná	Caaguazú	Caazapá

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG

Actualmente, el principal rubro de la AFC del departamento es la mandioca, con una siembra alrededor de 30.344 hectáreas, seguido por la caña de azúcar con 17.741 ha. y el poroto unas 12.081 ha. Otros rubros como el algodón (3.758 ha.), maní (3.752 ha.), banano (3.167 ha.), yerba mate (1.198 ha.), sésamo (1085 ha), tomate (642 ha) y batata (578 ha.), conforman los 10 rubros de renta que más se producen en el departamento.

Gráfico 27.
Los primeros 10 cultivos agrícolas de la agricultura campesina en Caaguazú, según superficie (ha)



Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG

La horticultura como sistema productivo merece ser considerada y planteada como un sector estratégico para el autoabastecimiento alimentario na-

cional y rubro altamente pertinente para la agricultura familiar. Los altos costos de producción y consecuentes bajos rendimientos favorecidos por la falta de política pública específica de fortalecimiento del sector, los embates de los efectos del cambio climático y la inexistencia de la gestión pública del riesgo asociado, entre otros, condenan al sector agroalimentario a la dependencia de la importación y el contrabando de productos básicos para alimentaci**ón**. Asimismo, exponen al país a periodos de desabastecimiento, altos precios de productos y riesgos fitosanitarios al desconocer el origen y las condiciones de producción de dichos productos ingresados al mercado nacional.

6 LA POLÍTICA PÚBLICA HACIA EL SECTOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

Los ámbitos de incidencia de la política pública sobre la agricultura familiar campesina se pueden ubicar en los siguientes: la distribución y regularización de la tierra, los programas y proyectos de atención directa a la AFC y los que sirven de soporte para su funcionamiento, los programas de asistencia social en el marco de la protección social, las normativas hacia el sector, y las acciones de desalojo y criminalización de la lucha campesina.

La evaluación general de las políticas públicas hacia este sector no es positiva. La distribución de tierra a través de la llamada Reforma Agraria ha sido limitada y funcional a la extrema concentración de las tierras productivas en el país. En los últimos años se ha intentado un proceso de regularización de las tierras en manos de campesinos que también ha tenido un alcance limitado y, los intentos de recuperación de lotes sujetos a la Reforma Agraria que habían pasado a otros sectores, no han prosperado en la mayoría de los casos (60% de las derecheras entregadas como parte de las Reforma Agraria se encuentran en manos de sojeros o terratenientes) (Guereña y Rojas, 2016).

Los programas y proyectos dirigidos a la AFC, tantos los de atención directa, como los que sirven de soporte para el funcionamiento y la promoción de la AFC, no están coordinados, integrados, ni son complementarios en el marco de una política estatal. A pesar de la existencia de un ente rector: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)[55] y los planes estratégicos co-

55 El SIGEST fue creado por Decreto Nº 169/08 y reglamentado por la Resolución MAG Nº 356/08. Tiene como objetivo establecer el marco de políticas para el desarrollo agrario y promover su implementación orgánica, habiendo elaborado e instalado, sobre bases ampliamente participativas, el Marco Estratégico Agrario 2013-2018 como instrumento directriz sectorial: Lo componen el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), el Fondo Ganadero (FG), el Banco Nacional de Fomento (BNF), la Secretaria del Ambiente (SEAM hoy MADES), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA). En http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/documentos-sigest , consultado en octubre de 2019

rrespondientes. Las instituciones funcionan con programas independientes. Muchos de los programas en el mismo MAG tienen esta característica ya que son generalmente financiados por la cooperación internacional por tiempos definidos y dinámicas propias.

Ya se ha mencionado sobre los problemas de cobertura y calidad de la asistencia técnica, a pesar de que la Dirección encargada tenga una importante presencia geográfica en el territorio nacional y un presupuesto interesante. El crédito público orientado hacia el sector, claramente se ha renovado y diversificado, según las distintitas necesidades y emprendimientos de producción y comercialización; sin embargo, las crisis periódicas en las que ha caído la AFC, principalmente por las afectaciones climáticas y otros factores de vulnerabilidad, ha sobre endeudado a las familias campesinas.

La protección social entendida en su integralidad y enfoque de derechos como los programas que ayuden a la inserción laboral y productiva, el acceso a la previsión social, así como las políticas sociales universales de salud y educación y de servicios públicos o aquellas sectoriales o focalizadas, son de en general de muy reducido alcance en el área rural, especialmente aquellas relacionadas con el trabajo decente. Los programas focalizados orientados principalmente a la pobreza y al hambre son importantes, pero no cubren los universos de cada problemática.

Jurídicamente, la Constitución Nacional plantea claramente los elementos de la realización de la Reforma Agraria (Art. 114, 115 y 116), pero son letra muerta en la práctica, al igual que varias disposiciones del Estatuto Agrario (Ley Nº 1863/02). Leyes como la de la Franja de Seguridad Fronteriza (Ley Nº 2532/05) o la del control de productos fitosanitarios de uso agrícola (Ley Nº 3742/09), no son respetadas ni por los extranjeros ni sojeros; solo por citar algunas normativas. Queda muy claro que la ley no es igual para todos en el país.

La movilización por los recursos (Jenkins, J. C. 1988) y el acceso a los *activos naturales*, como tierra y agua, *activos físicos*, *humanos* y otros, muchas veces es a través de la acción colectiva (ocupaciones, cierres de ruta, marchas, manifestaciones, etc.), las que a veces generan conflictos sociales importantes. La historia de estos conflictos se ha expresado frecuentemente con los desalojos, las persecuciones a dirigentes campesinos, las imputaciones, detenciones y hasta ejecuciones, como parte de una política de criminalización de la lucha campesina.

Tabla 35.
Incidencia de la política pública en la agricultura familiar campesina

Variables consideradas		Datos relevantes
Incidencia de la política pública	Distribución de tierra	El 65% de las tierras fueron adjudicadas a personas no sujetas de la RA (CVJ, 2008)
	Regularización	Proceso agresivo de titulación de las tierras campesinas para incorporarlas al mercado
	Programas y proyectos dirigidos a la AFC	12 instituciones estatales vinculadas al apoyo a la AFC (0,87% del PIB). Ineficiencia
	Programas de asistencia de la protección social	Aumento de la cobertura de programas de TMC. Otros (PANI, ABRAZO, AM, PAEP)
	Normativas e incumplimiento de leyes	RA de la CN, Estatuto Agrario (60% de derecheras en manos de sojeros), Franja de Seguridad Fronteriza, Franja de Protección Fitosanitaria, Catastro
	Desalojos y criminalización	Desalojos, persecuciones a dirigentes, ejecuciones extrajudiciales, detenciones, imputaciones

Instituciones, programas y presupuestos orientados a la agricultura familiar campesina

Se aborda primeramente, la política pública de apoyo a la agricultura familiar campesina, ordenando las instituciones, los programas y proyectos según las variables de dos dimensiones: la atención directa a la agricultura familiar campesina y las acciones de soporte a la agricultura familiar campesina.

Tabla 36.
Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina

Atención directa a la agricultura familiar campesina	Órgano rector	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Viceministerio Agricultura
	Servicios agrícolas	Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del MAG, Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF)
	Insumos y Capital	Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay (PEPAP) del MAG, 10% royalties gobernaciones y municipalidades (rastroneadas).
	Apoyo a la comercialización	Dirección de Comercialización (DC) del MAG

	Programas mixtos de atención al productor	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS) del MAG, Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI) del MAG, Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO) del MAG, Proyecto de Modernización de la Agricultura Familiar, liderado por el MAG[56]
Soporte a la agricultura familiar campesina	Distribución y regularización de la tierra	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Instituto Nacional del Indígena (INDI)
	Certificación de semillas	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
	Educación Agrícola	Dirección de Educación Agraria (DEA) del MAG, Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) y Bachillerato Técnico Ambiental (BTAM) del MEC
	Investigación	Instituto Paraguayo de Tecnología Apropiada (IPTA)
	Servicios de información	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA) del MAG
	Seguro agrícola[57]	Tercerizado (Empresa privada, FOMIN/BID)
	Infraestructura vial	Subprogramas de construcción, rehabilitación, conservación de caminos vecinales y rurales e infraestructura de acceso a caminos vecinales y rurales del MOPC. Transferencias de Royalties (30%) para infraestructura vial a Gobernaciones y Municipalidades

Atención directa a la agricultura familiar campesina

Órgano rector

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): El MAG es el ente rector encargado de promover la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar (AF), la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, ofreciendo servicios de calidad con enfoque inclusivo y territorial, respetando las características socioculturales de género, generación y en armonía con el ambiente.

La función principal lo lleva adelante el Viceministerio de Agricultura con las direcciones de Educación Agraria y Extensión Agraria. Asimismo, cuenta

56 Este proyecto, con mucha dinámica actual es financiado por los fondos sociales de la ITAIPÚ Binacional y administrado por el UNOPS por fuera del presupuesto. No fue posible obtener información presupuestaria.

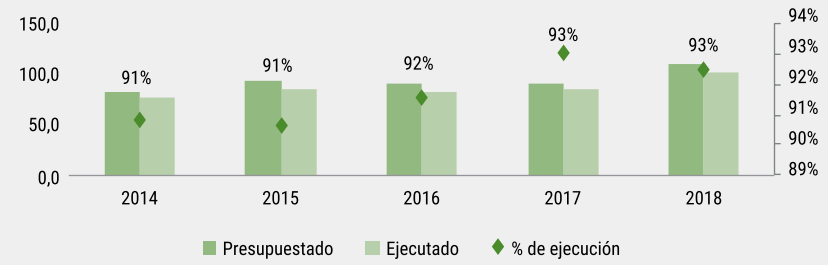
57 Existe un convenio con una empresa privada de seguros (Tajy S.A) para un proyecto piloto de seguros para la AF en la producción del Sésamo, el mismo se llevó adelante con el apoyo de un FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Existe una evaluación de la experiencia que a la fecha todavía no es de uso público, cuya referencia se encuentra en este estudio.

con la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF) que depende del Ministerio, y otras direcciones.

El MAG lleva adelante sus actividades según el Marco Estratégico Agrario, los programas y proyectos establecidos a nivel nacional, departamental o distrital.

Tomando en cuenta el gasto administrativo del MAG,[58] se observa que entre el 2014 y 2018 el gasto ejecutado pasó de Gs. 75,6 mil millones a Gs 100,4 mil millones, es decir con un aumento del 33% en dicho periodo. Por otro lado, durante el 2018 la ejecución presupuestaria estuvo en torno al 93%, muy similar a la registrada en años anteriores. [59]

Gráfico 28.
MAG. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia con base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Servicios Agrícolas

Dirección de Extensión Agraria (DEAg): La DEAg, tiene a su cargo la asistencia técnica integral al productor, mediante el desarrollo de acciones conducentes, para que el productor adopte los materiales biológicos y los métodos más ventajosos, concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus rubros; así como la aplicación de técnicas de conservación de sus recursos productivos y del medio ambiente.[60]

58 Se analizaron los objetos del gasto del 100 al 500 correspondientes a los gastos administrativos del MAG.

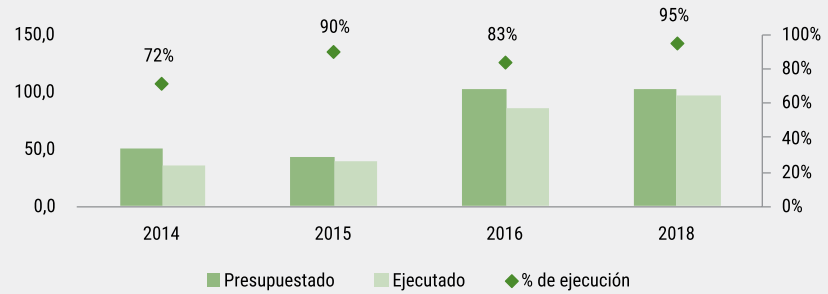
59 Los valores son en gastos corrientes, debido a que el promedio de inflación por año en el periodo fue menor a 3%.

60 MAG, http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias, consultado en diciembre de 2019.

En el 2016, 44.435 productores recibieron asistencia técnica de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG),[61] 16,5% del total de AF según CAN 2008 y 21,6% según registros de RENAF 2016.

Entre el 2014 y 2018 el presupuesto obligado de esta dirección pasó de Gs. 36,4 mil millones a Gs. 96,9 mil millones, registrándose un incrementó de 166% en dicho periodo. En el 2018, alcanzó su punto más elevado de ejecución registrando un porcentaje del 95%.

Gráfico 29.
DEAg. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Crédito Agrícola de Habilitación (CAH): Es una entidad pública que brinda servicios financieros y que promueve la asistencia técnica y comercialización a través de alianzas con el sector público y privado, contribuyendo a la inclusión financiera y al desarrollo sostenible de emprendedores preferentemente rurales.

En el 2016, 58.101[62] personas (21,6% según AF CAN 2008 y 28,2% según RENAF 2016) fueron beneficiadas con más de 70.000 tipos de créditos para la financiación de actividades productivas que contribuyen a la seguridad alimentaria y el acceso al mercado. Estos programas implementados por el

61 SIIS, https://www.siis.gov.py/estadisticas-siis/boletines-2/la-proteccion-social-garantiza-los-derechos-en-el-marco-de-la-seguridad-alimentaria consultado en octubre de 2019

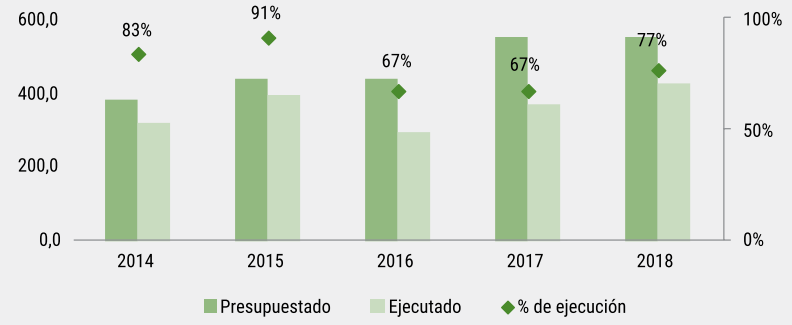
62 SIIS, https://www.siis.gov.py/estadisticas-siis/boletines-2/la-proteccion-social-garantiza-los-derechos-en-el-marco-de-la-seguridad-alimentaria , consultado octubre 2019

Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) son: Inversión Productiva, Juventud Emprendedora, Mujer Emprendedora, Pro Agro, Pro Mandioca y Tri Agro.

Al cierre del año 2018, el CAH ha ejecutado un total de Gs. 421 mil millones. Dicha ejecución alcanzada fue superior al año 2017, con Gs. 52,8 millones. La ejecución presupuestaria con relación a lo presupuestado fue del 77% para el último año.

El CAH, ha entregado Gs. 315.463 mil millones en concepto de microcréditos, para 45.014 proyectos productivos del sector agropecuario y servicios.[64]

Gráfico 30.
CAH. Presupuesto vigente y ejecutado (en millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data

Banco Nacional de Fomento (BNF): Si bien el BNF, tiene pocas líneas crediticias para la Agricultura familiar, su papel ha sido importante en los programas de refinanciamientos al comprar y refinanciar la deuda de los pequeños productores endeudados con la banca y financieras privadas.

63 Ministerio de Hacienda. 2018. *Informe financiero 2018. Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.* Asunción, Paraguay.

64 Según informa la Entidad, el 38% de los proyectos financiados corresponden a emprendimientos liderados por mujeres, participación lograda a partir del desarrollo de productos financieros diseñados exclusivamente en la atención de dicho segmento. Es así que fueron entregados más de Gs. 95,2 mil millones para la realización de dichos proyectos productivos. Además, la institución cuenta con un punto de atención en Cuidad Mujer, donde ofrece productos financieros dirigidos a ellas.

Crisis agrícolas[65] y costos para el Estado: el problema del endeudamiento

La mayoría de las acciones del Estado hacia los pequeños productores en relación a las crisis agrícolas, han sido coyunturales, puntuales y aisladas, y se han dado como consecuencia de la lucha social y con el objetivo de contener los conflictos sociales. La Condonación de Deudas (1999), el Congelamiento de Intereses y Refinanciamiento de deudas vencidas por tres años (2001/2004), los *Kits* de Producción (2005/2006), el Certificado Agronómico (2007/2008), el Programa de Calificación Gradual de Productores como Sujetos de Crédito (2009/2010), refinanciamiento de deudas con quita de interés (2016/2017), entre otros, han costado al Estado más de 250 millones de dólares y, en términos de resultados no han aportado nada sustentable al desarrollo de la producción de la AFC. Por el contrario, ha generado y consolidado prácticas clientelistas y prebendarias, con no pocos hechos de corrupción, así como una cultura de perversiones productivas en los pequeños productores y de no pago hacia las instituciones financieras.

Algunos ejemplos de costos son: Condonación de Deudas (U$S 90 millones. 127 mil Beneficiarios hasta Gs 6 millones de capital de préstamo, 1999), Kit de producción (U$S 649 mil, 2007), Certificado Agronómico (U$S 6,5 millones, 2007) (U$S 13,2 millones, 2008) (U$S 8,8 millones, 2009), Plan de Emergencia alimentaria (U$S 30 millones, 2012), El Certificado Agronómico, para el 2012 (presupuestado en U$S 4,4 millones).

El costo no solamente es económico, sino también social, político y cultural. El hecho de responder con políticas puntuales y coyunturales no ataca las causas del problema situados en los escasos niveles de capitalización de los pequeños productores y sus condiciones de pobreza. Asimismo, se acentúa la ineficiencia estatal, que al no tener instalado un sistema preventivo de manejo del riesgo y de protección social, agravado por la falta de políticas integrales a la AF, se incurre en programas de atención a la crisis que rebasan las capacidades institucionales y se prestan a todo tipo de manejo discrecional, que desgastan políticamente a las instituciones y mantienen prácticas culturales pocos proactivas para el desarrollo.

65 Cada vez que ocurre algún evento climático importante, generalmente sequía, se producen pérdidas en la producción y mermas en la cantidad y calidad de los productos agrícolas, especialmente alimentos, que afectan a los ingresos de los pequeños productores, que se expresan en las demandas del sector y que el gobierno de turno trata de satisfacer para evitar el conflicto social.

En este marco y ante la baja cobertura de la banca pública (CAH y BNF) se ha dado la agresiva entrada al campo de instituciones financieras privadas (Visión Banco, El Comercio, Interfisa, etc.), que de la mano de los propios funcionarios públicos han promocionado irresponsablemente la expansión del crédito entre los pequeños productores de caña dulce, tabaco, sésamo, algodón, mandioca, horticultura y otros, sin una política integrada de inclusión financiera, con instrumentos financieros como el ahorro, los micro seguros o seguros al crédito o los fondos de contingencia de la producción ante los eventos climáticos, para luego, expandir el crédito. Se ha constatado que los créditos privados fueron entregados una y otra vez, encontrándose pequeños y medianos productores hasta con tres créditos adeudados con instituciones financieras privadas.

La utilización del crédito por parte de los pequeños y medianos productores no siempre está orientado a la producción, sino que muchas veces es direccionado a gastos de consumo, con el cual se pagan las cuentas con el almacenero, de la moto o de equipamientos del hogar.

La hipótesis, sobre el creciente endeudamiento campesino derivado de la necesidad de mayores niveles de bienestar junto con el proceso de desvalorización de la producción campesina (caída del ingreso) debe ser objeto de estudio. Parte del problema está relacionado con la ausencia de una política de prevención y gestión del riesgo que asegure la producción campesina sobre los riesgos productivos, de mercado y del contexto en que dicha producción se desarrolla.

El problema más reciente del endeudamiento fue enfrentado por el CAH, mediante la Ley Nº 5.527/15 de Rehabilitación Financiera y Nuevo Apoyo Financiero, de cobertura nacional. La reestructuración crediticia fue hasta el equivalente a 25 salarios mínimos, hasta 10 años y con una tasa de interés del 12%, con la posibilidad inmediata de obtener otro crédito para iniciar la reactivación productiva. Con esta ley se reestructuraron 14.993 créditos sumando un monto total de Gs 38.750.835.713, lo que equivale a un promedio de Gs 2.584.595 por crédito reestructurado.[66]

66 http://www.cah.gov.py/ , consultado el 22/09/2018

Tabla 37.
Cantidad de créditos reestructurados por departamentos

Departamento	Cantidad de créditos	Departamento	Cantidad de créditos
Alto Paraná	677	Cordillera	815
Amambay	29	Guairá	404
Boquerón	47	Itapúa	2.098
Caaguazú	2.647	Misiones	169
Caazapá	713	Ñeembucú	23
Canindeyú	518	Paraguarí	1.153
Central	464	Pte. Hayes	24
Concepción	1.121	San Pedro	4.091

Fuente: Crédito Agrícola de Habilitación, CAH

Los departamentos con mayor cantidad de créditos reestructurados fueron San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Paraguarí y Concepción.

Ante la demanda campesina el gobierno tiene la propuesta de reestructurar las deudas en el marco de la ley mencionada y la incorporación de unos 20 mil deudores, mediante una reprogramación presupuestaria de US$ 20 millones, aprobada por el Congreso, en contrapartida al pedido campesino de condonación de la deuda que fue vetada por el Ejecutivo. La reestructuración es a 10 años de plazo, con 2 años de gracia a 8% de tasa de interés, con la posibilidad de obtener inmediatamente nuevos créditos. Es decir, aumentar el endeudamiento.

Bajo la misma Ley Nº 5.427/15, el BCP a través del BNF autorizó la reestructuración a 6.031 deudores por un total de Gs 37.998.319.397, con un promedio de Gs 6.300.500 por deuda.[67]

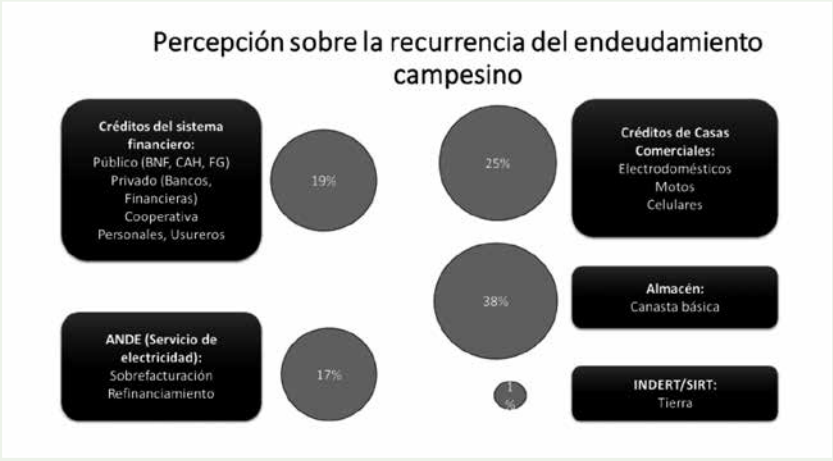
Un estudio realizado por la Federación Nacional Campesina (FNC 2017)[68] mostraba que la composición del endeudamiento campesino tenía la siguiente composición: **Créditos del Sistema Financiero: Público (BNF, CAH, FG),**

67 Idem

68 Se encuestaron a 176 campesinos provenientes de distintos departamentos del país

Privado (Bancos, Financieras), Cooperativas, Usureros; Créditos de Casas Comerciales (Electrodomésticos, motos celulares, implementos agrícolas, insumos); **Libreta del Almacén** (Canasta básica de alimentos); Deuda con la **ANDE** (Sobrefacturación o refinanciamiento) y; Cuotas al **INDERT/SIRT** (Regularización de la tierra)

El lugar donde más permanentemente se debe es en el almacén (38%), seguido de las casas comerciales (25%), en el sistema financiero (19%), la ANDE (17%) y el INDERT (1%) (FNC 2017).



En cuanto a las instituciones donde en ese año más se acumulaba deudas eran en al sistema financiero (54%), casas comerciales (26%), ANDE (13%), y al almacén (5%)

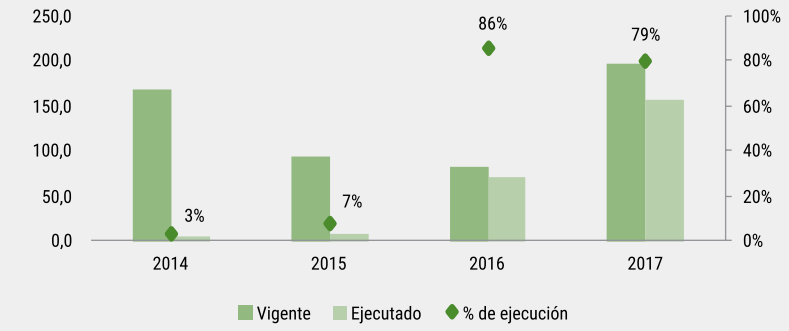
En cuanto a los campesinos que tenían más de una deuda al mismo tiempo, se encontró que principalmente adeudaban a las casas comerciales y el almacén al mismo tiempo, en segundo lugar, al almacén y la ANDE, en tercer lugar, a las casas comerciales y la ANDE y en cuarto lugar al almacén y al sistema financiero.

Insumos y capital

Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay (PEPAP): El PEPAP ha participado activamente acompañando la gestión del Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) a nivel nacional apoyando el fortalecimiento de la producción agropecuaria, preferentemente atendiendo a productores de la Agricultura Familiar. La implementación de Pedidos de Apoyo de Equipamiento para la Producción Agrícola, Ganadera y Forestal era dirigida a productores/as individuales, con financiación de inversiones y equipamientos (Fondo No Reembolsable y Crédito - Fondos no reembolsables) que facilitan la mejora de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del proyecto.[69]

Entre el 2014 y 2017 este proyecto tuvo un crecimiento preponderante en su inversión, pasando de un monto ejecutado de Gs. 5,7 miles de millones a 155,3 miles de millones, es decir el presupuesto ejecutado creció aproximadamente 27 veces. Actualmente ya es un proyecto cerrado.

Gráfico 31.
PEPAP. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs)



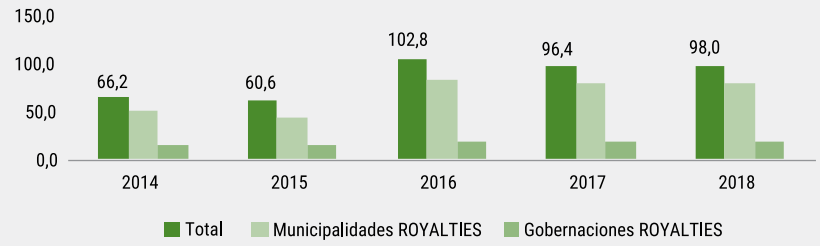
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data

69 MAG, http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/programas-y-proyectos-cerrados/pepap, consultado en diciembre de 2019.

Transferencias de Royalties a municipalidades y gobernaciones: Los royalties son ingresos que obtiene el Estado paraguayo a partir de la firma de los tratados binacionales de Itaipú (Brasil) y Yacyretá (Argentina) por la utilización del Río Paraná para la generación de energía eléctrica y como resarcimiento por los territorios inundados. Parte de estos ingresos son distribuidos a los gobiernos municipales y departamentales. Según la ley vigente, los municipios deben destinar el 85% de los royalties a las áreas de desarrollo urbano, infraestructura vial, educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente. El 15% restante puede destinarse al financiamiento de proyectos de inversión, de fiscalización de obras o a gastos corrientes. En lo que refiere a los recursos destinados al desarrollo productivo, deberán destinarse al fomento de la agricultura minifundiaria, al fortalecimiento de las pequeñas empresas y al desarrollo de programas de capacitación productiva de familias de escasos recursos, y en ningún caso será menor del 20% del monto global de transferencia.

Se estima que aproximadamente el 10% de los recursos destinados al desarrollo productivo son destinados al sector agropecuario. Entre el 2014 y 2018, se ha estimado que el monto destinado a la agricultura pasó de Gs. 66,2 mil millones a Gs. 98,0 mil millones, lo cual significa un crecimiento de 48%.

Gráfico 32.
Gastos en iInsumos y capital - gobernaciones y municipalidades
(en miles de millones de Gs.)



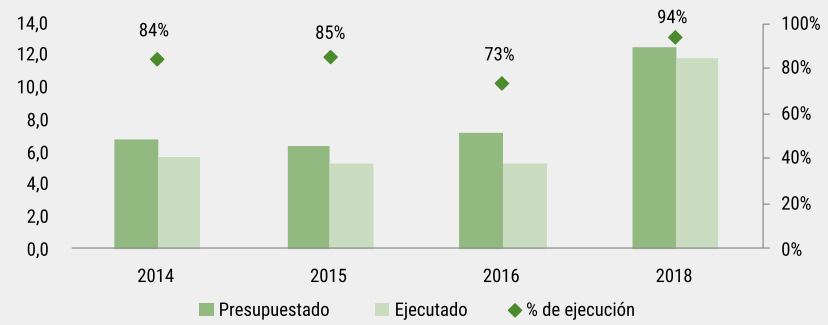
Fuente: Elaboración propia en baes a Ministerio de Hacienda. Boost Data

Apoyo a la comercialización

Dirección de Comercialización – DC: La Dirección de Comercialización es una dependencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que depende del Gabinete del Ministerio. Fue creada por Decreto N° 23.127 de 1 de diciembre de 1971 y fue sufriendo modificaciones en su estructura orgánica y funcional a través del tiempo.[70] La Dirección de Comercialización es la encargada de estudiar el comportamiento del mercado interno y externo de productos agropecuarios para contribuir al desarrollo de la competitividad de la producción agropecuaria nacional y al aumento de los beneficios económicos del productor primario, difundiendo informaciones; promoviendo la adopción de normas para la comercialización de productos y subproductos; capacitando a técnicos y a productores organizados y apoyando a estos en la gestión de mercadeo de sus productos.

Durante 2018, esta dirección logró ejecutar el 94% de lo presupuestado, registrando así el mayor nivel de ejecución de los últimos años e inclusive logrando duplicar la inversión realizada en el 2014.

Gráfico 33.
Dir. de Comercialización. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

70 MAG, http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias, consultado en diciembre de 2019.

Programas mixtos de atención al productor

Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)[71]: El PRODERS del Ministerio de Agricultura y Ganadería comenzó a ser implementado en el año 2009. Busca mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del proyecto de manera sostenible (en los Departamentos de Caaguazú, San Pedro, Cordillera, Paraguarí, Ñeembucú, Misiones, Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Canindeyú, Amambay y Concepción), a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y cadenas de valor. La meta inicial ha sido beneficiar a 24.400 productores rurales y 6.100 familias, 180 comunidades de pueblos indígenas y 11.000 beneficiarios de la Estrategia "Familia por Familia" (MAG / STP).[72]

En 2018, el presupuesto vigente fue de Gs. 138,2 mil millones, de los cuales fueron ejecutados Gs. 92,6 mil millones, equivalente a un 67% de ejecución.

Dentro de este producto "Asistencia técnica a productores campesinos e indígenas" de la meta propuesta de 30.568 productores se ha asistido en el año a 25.874 (19.083 productores de la Estrategia Campesina, 2.999 familias de la Estrategia Familia por Familia - MAG/STP y 3.792 familias de Comunidades Indígenas). Esto representa un cumplimiento del 84,6%[73].

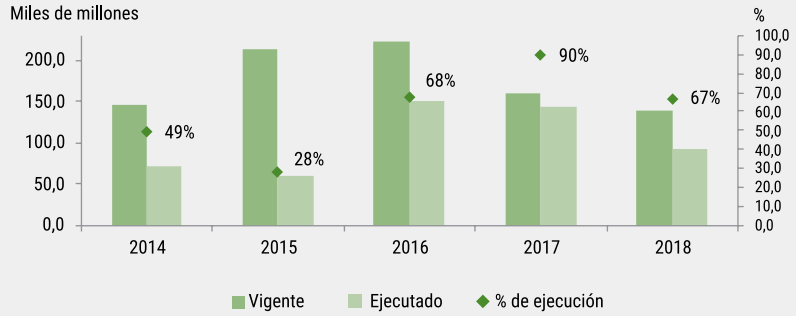
Fueron implementados 195 Planes de Desarrollo Comunitarios (PDC) y 99 Planes de Desarrollo de Comunidades Indígenas (PDCI) actualizados e implementados. Además de transferencias de fondos para la implementación de 114 planes de inversión comunitaria que beneficiarían a 6.737 familias por valor de Gs. 57 miles de millones.

71 Financiado por el Banco Mundial, con un monto global de U$S 146,7 millones.

72 http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/proders, consultado en noviembre de 2018

73 Ministerio de Hacienda. Balance Anual de la Gestión Pública. https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=247

Gráfico 34.
Programa Desarrollo Rural Sostenible. Presupuesto vigente y ejecutado.
(En miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor (Proyecto Paraguay Inclusivo- PPI)[74]**:** El Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI) tiene como objetivo contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos pobres y población rural pobre, mediante su inserción en forma sostenible, y a través de sus organizaciones sociales representativas, en Cadenas de Valor, con visión de género y conservación del medio ambiente.

Las áreas de intervención son la Región Oriental del Paraguay; prioritariamente los Departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Paraguarí, Alto Paraná, Cordillera y Canindeyú. Adicionalmente podrán tomarse en cuenta iniciativas localizadas en la región del Chaco.

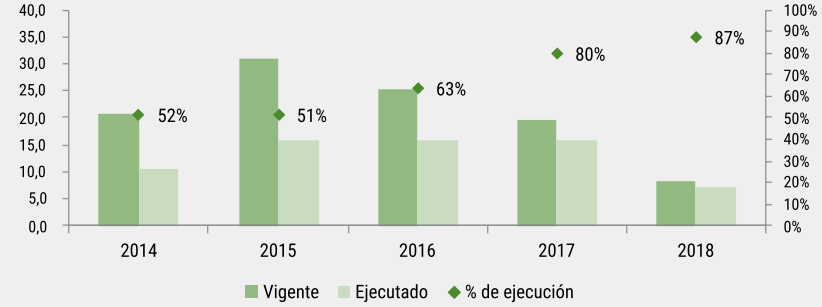
La meta es llegar a 14.500 familias del sector rural, que representan una población de unas 72.000 personas involucradas directamente en los planes previstos, con 70 Planes de Fortalecimiento (PF), 50 Planes de Negocio Articulados (PNA) y, 40 Planes de Micro capitalización (PMC) para Poblaciones Vulnerables y Comunidades Indígenas.[75]

74 Financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con un monto global de U$S 25,8 millones

75 http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/ppi, consultado en septiembre de 2019

En 2018, el proyecto ejecutó el 87% del presupuesto asignado, con una inversión total de Gs. 7,2 miles de millones. No obstante, el monto ejecutado disminuyó a un poco más de la mitad de lo ejecutado en el 2017. En efecto, este proyecto está en etapa de culminación.

Gráfico 35.
Presupuesto vigente y ejecutado. Programa Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor (En miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO)[76]**:** El programa tiene como objetivo general, contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El programa enfatiza fortalecer la agricultura familiar, para lograr la seguridad alimentaria e inserción a cadenas de valor a través del incremento de la cobertura de los servicios institucionales con calidad, enfoque territorial e inclusividad.

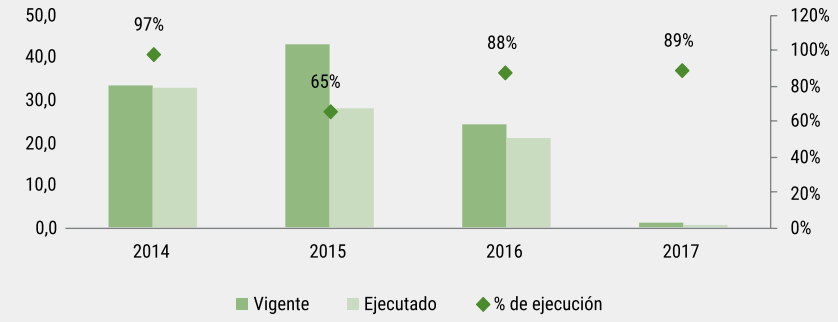
Los componentes son el desarrollo de la organización comunitaria, capacitación y mercadeo, extensión rural y asistencia técnica, fondo de inversiones, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación.

Los departamentos de acción del programa son Cordillera, Misiones, Paraguarí Caaguazú, Caazapá, Guaira, Central, Itapuá, San Pedro, Concepción y Pte. Hayes. La meta establecida fue de transferencia de tecnología a 16.7000 productores.

76 MAG, http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/pagro, consultado en noviembre de 2018. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un monto global de U$S 35 millones.

Entre el 2014 y 2017 este proyecto tuvo una disminución importante en la inversión, pasando de un monto ejecutado de Gs. 32,6 miles de millones a 1,0 miles de millones, es decir el presupuesto ejecutado se redujo en 31 veces. Este proyecto está en etapa de culminación.

Gráfico 36.
PAGRO. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Proyecto de modernización de la agricultura familiar: Este proyecto es coordinado por la STP y el MAG, con la participación financiera de ITAIPU y, es administrado por la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS) en Paraguay. Trabaja con el objetivo de modernizar la agricultura familiar mediante la mecanización agrícola, la agricultura de conservación y la reforestación. Esto ha permitido consolidar la modernización tecnológica, incrementar la productividad y aumentar los ingresos de familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en asentamientos rurales priorizados por el Gobierno.[77]

Según la UNOPS, con las acciones de este proyecto se mecanizaron y plantaron 31,500 hectáreas en seis departamentos del país y se aumentaron los ingresos y la productividad de 20 mil familias de agricultores.

No se ha podido tener información sobre los montos invertidos por este proyecto.

77 UNOPS, https://www.unops.org/es/paraguay, consultado en septiembre de 2019

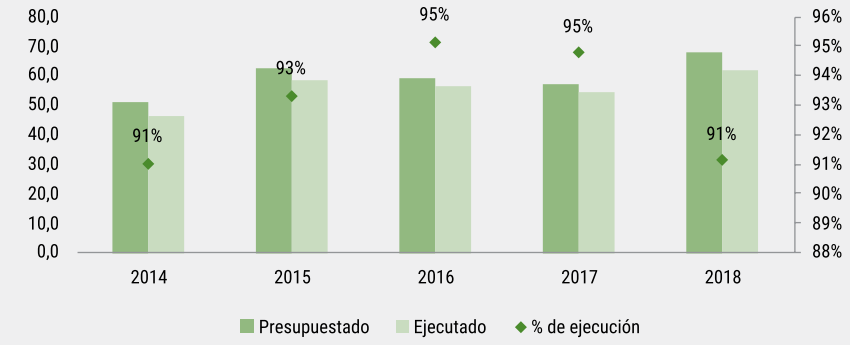
Soporte a la Agricultura Familiar Campesina

Distribución y regularización de la tierra

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT): El INDERT es la institución responsable de promover la integración de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación, debiendo adecuar la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando estrategias que integren participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

En lo que respecta a los gastos destinados a la administración institucional,[78] el presupuesto de la entidad tuvo un aumento del 34% entre el 2014 y 2018, en tanto, la ejecución presupuestaria se mantuvo en niveles elevados con un promedio de 93% durante el periodo señalado.

Gráfico 37.
INDERT. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

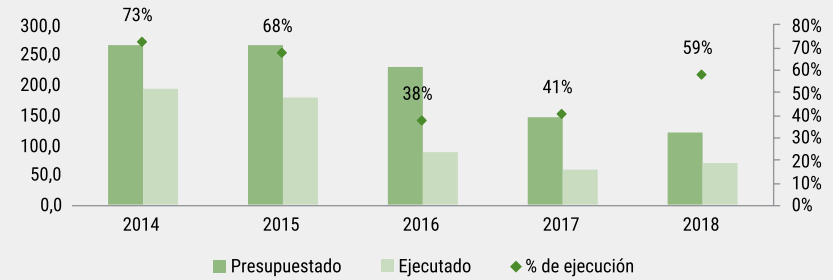
En cuanto a los programas de acción e inversión existe una notoria disminución de los gastos ejecutados, que representa una caída de 64% entre el 2014

78 Se analizaron los objetos del gasto del 100 al 500 correspondientes los gastos administrativos del INDERT.

y 2018. Al cierre del año 2018, ejecutó Gs. 8.500 millones a favor del PNUD en concepto del organismo ejecutor del proyecto del Sistema de Información de Recurso de la Tierra – SIRT, información de base para la regularización jurídica de la tierra.[79]

Además, Gs. 7.219 millones fueron transferidos a instituciones sin fines de lucro, para la construcción de sistema de abastecimiento de agua potable y red de distribución, en 23 asentamientos.

Gráfico 38.
INDERT. Programas de Acción. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

La política de reforma agraria

El acaparamiento de tierras de manera privada siempre fue la base del enriquecimiento de muchas familias en Paraguay y del prestigio y estatus social, así como de la construcción del poder político en la conformación del Estado paraguayo.

La política de "Reforma Agraria" ha sido funcional al proceso de concentración de la tierra, beneficiando mayoritariamente a políticos, militares, funcionarios públicos y personas del poder económico vinculado al poder de turno, profundizando el proceso de latifundización del país.

79 Ministerio de Hacienda. 2018. *Informe financiero 2018. Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.* Asunción, Paraguay.

En Paraguay, las adjudicaciones de tierras iniciadas desde 1936, con la a promulgación de la Ley para el reparto de tierra y la reforma agraria, han alcanzado unas 13 millones de hectáreas, en gran medida de forma ilegal (65%)[80], llamadas tierras mal habidas (CVJ 2008). En este mismo periodo se crearon el Instituto de la Reforma Agraria (IRA) en 1940, sustituido en 1963, en plena dictadura *stronista*, por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y, finalmente, en 2003 con la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

Mediante el IRA y principalmente el IBR, en el periodo 1954-2003, el Estado adjudicó 200.705 lotes que representaron un total de 12.229.594 hectáreas. Del total de lotes adjudicados, 4.241 lotes entregados a 3.336 propietarios, que totalizan 4.851.295 hectáreas, fueron entregados de manera irregular. Estas tierras corresponden el 64,1% del total de las tierras adjudicadas. Solamente durante la dictadura *stronista* (1954-1989), se han entregado de forma ilegal 6.744.005 hectáreas (CVJ 2008).

Por otro lado, las adjudicaciones a personas no beneficiarios de la Reforma Agraria suman 1.080 adjudicatarios que se apoderaron de 4.978.198 hectáreas con un promedio de 1.609 hectáreas cada uno. Entre los adjudicatarios se encuentran las máximas autoridades militares y civiles del gobierno dictatorial, parientes de las mismas, empresarios cercanos al régimen. Esta práctica de adjudicación corrupta e ilegal siguió funcionando en el INDERT hasta la actualidad. Prueba de ello es que el propio presidente de la entidad había reconocido que la institución tiene en su haber alrededor de 1.000.000 ha ocupadas de forma ilegal.[81]

La falta de procedimientos y de jurisdicción agraria (Poder Legislativo), la obligatoriedad del proceso civil y el mal desempeño de los funcionarios estatales (Poder Ejecutivo y Poder Judicial), posibilitan la protección judicial de la apropiación ilícita de lotes. Los detentadores fraudulentos de latifundios son tratados como propietarios civiles, transformando delitos en derechos.

80 Tierras vendidas a personas no sujetas de la Reforma Agraria, por funcionarios corruptos, "blanqueadas" por notarías y jueces de la misma característica e inscritas una y otra vez en el Registro de la Propiedad.

81 Ver http://www.ultimahora.com/indert-denunciara-poca-ayuda-que-recibe-jueces-y-fiscales-n1018605.html ; http://www.indert.gov.py/index.php/noticias/presidente-de-indert-refuta-abc-color, consultado en septiembre de 2019

Regularización de las tierras

La política de "regularización" de las tierras en manos de campesinos se realiza a través del Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT). El SIRT es un proyecto promovido por la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y fue lanzado en el stand del MAG de la Expo Mariano Roque Alonso en julio de 2014.[82] Su director es al mismo tiempo asesor de la UGP. Los resultados de la actual gestión del INDERT son periódicamente informados a dichos gremios.[83]

El SIRT realiza una actualización del registro agrario de las colonias campesinas del INDERT "con el propósito de conocer con la mayor precisión posible la situación de la tenencia y uso de la tierra en las 1.018 colonias de la Región Oriental" (muchas de las cuales ya no existen por el avance sojero). La metodología consiste en: 1) Estudio satelital de las colonias y los lotes; 2) relevamiento en terreno de la situación de los lotes y geo-referenciamiento; 3) informe final a la presidencia del INDERT.

La meta hasta el año 2017 fue llegar a relevar 300 colonias. A la fecha de este estudio finalizaron el relevamiento de 250 colonias y presentaron a la presidencia del INDERT el informe de 111 colonias, 38 han sido catastradas en el Servicio Nacional de Catastro, 6 en la Dirección General de Servicios Públicos. En el 2016 se han realizado 10.327 adjudicaciones y al 2017 fueron adjudicados 3.693 lotes.[84] Algunos datos relevantes encontrados en los asentamientos relevados son: 9,6% de los lotes tienen título y 61,4% de los lotes tienen vivienda, 4,8% tienen asistencia crediticia del sector público y 5,4% del sector privado, 5,6% tienen asistencia técnica.

Instituto Paraguayo del Indígena (INDI): El INDI es una entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio cuyas relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen por conducto del Ministerio de Educación y Cul-

82 http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ugp-y-arp-apoyan-el-proyecto-sirt-1266941.html, revisado el 21/08/2017

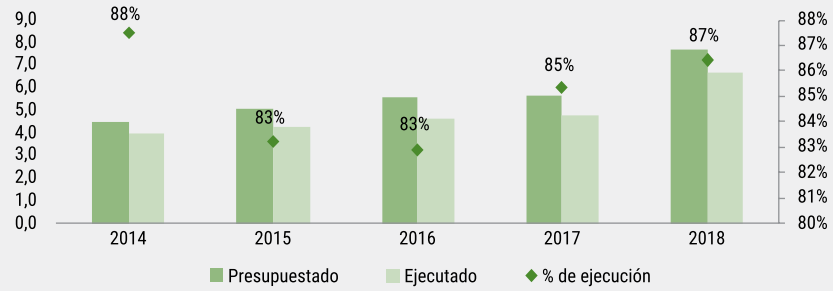
83 http://www.ip.gov.py/ip/indert-presento-avances-del-proyecto-sirt/; revisado el 21/08/2017 http://www.vicepresidencia.gov.py/?p=5236#!prettyPhoto, revisado el 21/08/2017

84 INDERT, http://www.sirt-indert.gov.py/index.php/datos/avances; revisado el 20/09/2017

tura, pero con autonomía para establecer vínculos directos con otros Poderes del Estado o dependencias del Gobierno Nacional.[85]

El gasto administrativo proveniente de esta institución representa el 21% del total ejecutado. Entre el 2014 y 2018, el gasto destinado a programas de administración[86] pasó de Gs. 4 mil millones a Gs. 6,6 mil millones, con un incremento de 68% durante ese periodo y una ejecución presupuestaria que alcanzó el 87% del presupuesto asignado en el 2018.

Gráfico 39.
INDI. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

La caída en la inversión en los programas de acción y de los rubros de Bienes de Cambio y Transferencias fue del 10%. El primero no presentó ejecución financiera, pese a que la entidad contaba con créditos presupuestarios para llevar a cabo la adquisición de tierras para las comunidades indígenas y el segundo experimentó una baja en la ejecución del 26% con respecto al año 2017, específicamente en lo que respecta a transferencias a productores indígenas y/u organizaciones de productores agropecuarios.

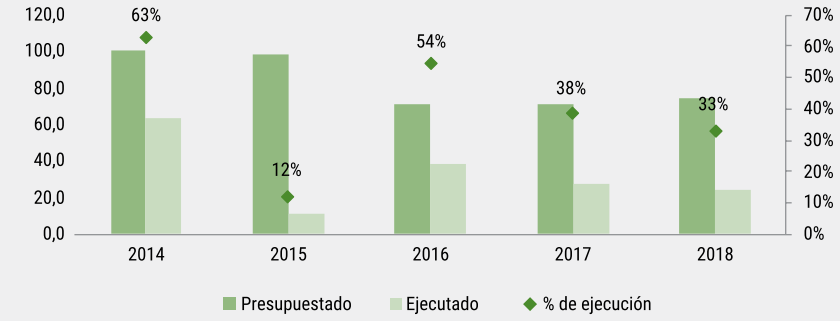
Es importante señalar que los recursos previstos para bienes de cambio, específicamente para adquisición de tierras no fueron ejecutados al cierre del ejercicio fiscal 2018, pese a ser considerado como un importante rubro misional de la entidad, teniendo en cuenta que la misma se enmarca en la misión del

85 INDI, http://www.indi.gov.py/pagina/2-el-indi.html, consultado en noviembre de 2019.

86 Se analizaron los objetos del gasto del 100 al 500 correspondientes los gastos administrativos del INDI.

INDI, que contempla el acceso a un régimen jurídico que garantice la propiedad de la tierra a las comunidades indígenas.

Gráfico 40.
INDI. Programas de Acción. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Certificación de semillas

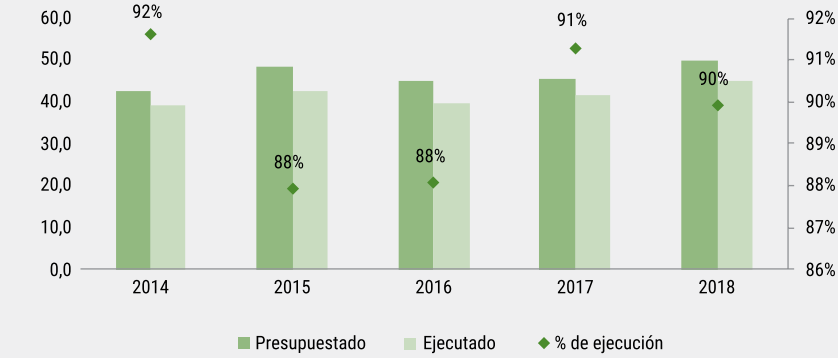
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE): Tiene como misión apoyar la política agro productiva del Estado, contribuyendo al incremento de los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad del sector agrícola, a través del mejoramiento de la situación de los recursos productivos respecto a sus condiciones de calidad, fitosanidad, pureza genética y de la prevención de afectaciones al hombre, los animales, las plantas y al medio ambiente, asegurando su inocuidad.[87]

Con respecto al presupuesto ejecutado dentro de los gastos de administración[88] se registra un incremento del 15% entre el 2014 y 2018, pasando de Gs. 39,1 mil millones a Gs. 45 mil millones. Para el 2018, la ejecución presupuestaria en relación al presupuesto asignado fue del 90%.

87 SENAVE, https://www.senave.gov.py/quienes-somos, consultado en diciembre de 2019.

88 Se analizaron los objetos del gasto del 100 al 500 correspondientes los gastos administrativos del SENAVE.

Gráfico 41.
SENAVE. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

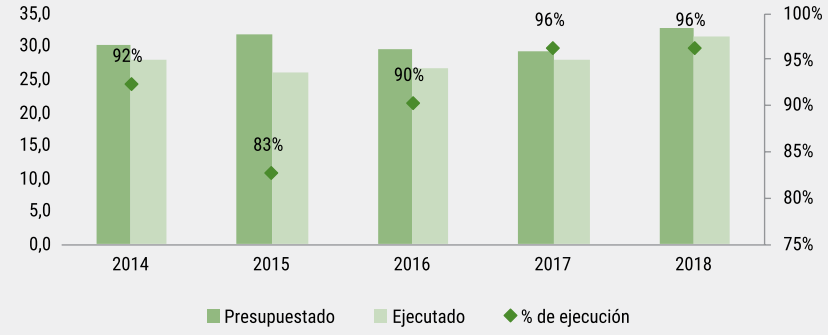
Educación Agrícola

Dirección de Educación Agraria (DEA): La Dirección de Educación Agraria, atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas, las cuales desenvuelven sus actividades educativas en base a un currículo elaborado y actualizado con la participación del Ministerio de Educación y Cultura; y de acuerdo a la demanda ocupacional del sector. Constituye un Organismo rector de la Educación Agraria del Nivel Medio y de la Educación Escolar Básica, por Convenio MAG – MEC y Educación no Formal destinada al sector rural.[89]

Al cierre del 2018, logró alcanzar su mayor nivel de ejecución con un total de Gs. 31,4 mil millones superior en 12% a la ejecución registrada en el 2014. El porcentaje de ejecución respecto a lo presupuestado fue del 96% para el último año.

89 MAG, http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias, consultado en diciembre de 2019.

Gráfico 42.
DEA. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs.)



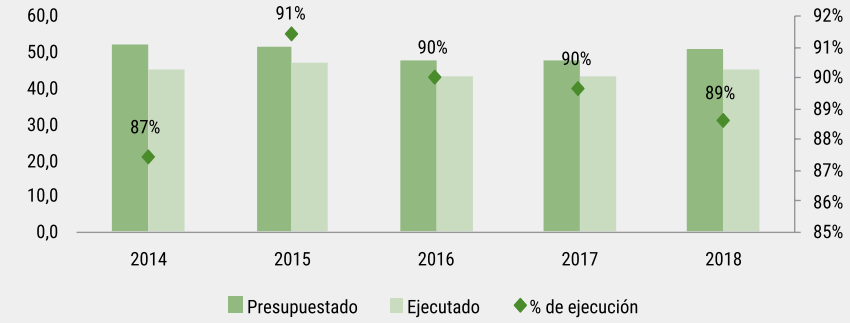
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) y Bachillerato Técnico Ambiental (BTAM) del MEC: Se trata de dos programas curriculares de Educación Media del MEC, con los cuales egresan técnicos agropecuarios y ambientales que contribuyen a la promoción de la agricultura familiar campesina a nivel local, especialmente orientado a los jóvenes.

Investigación

Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA): En cuanto a su presupuesto ejecutado, no ha sufrido muchas modificaciones entre el 2014 y 2018. La ejecución pasó de Gs. 45,4 mil millones a Gs. 45,2 mil millones con una disminución de 1%. Lo mismo ocurre con el porcentaje de ejecución en donde se observa que el promedio estuvo en torno al 89%. El IPTA ha realizado pocos aportes a la innovación tecnológica de la AFC en los últimos años. Sus actividades han estado más centradas en la agricultura mecanizada desde donde también es apoyada con recursos.

Gráfico 43.
IPTA. Presupuesto vigente y ejecutado
(en miles de millones de Gs.)



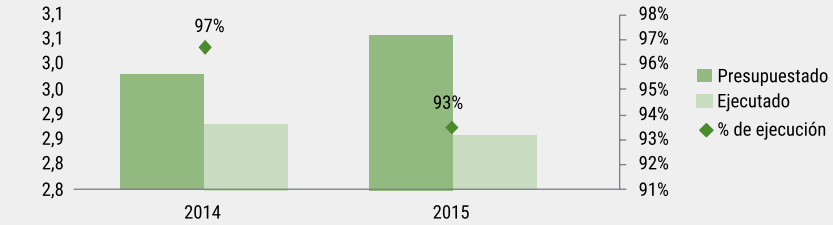
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Servicios de Información

Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA): La Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, está encargada de elaborar y mantener actualizadas las estadísticas del ámbito agrario, a cuyos efectos deberá levantar periódicamente el Censo Agropecuario Nacional.

El presupuesto ejecutado por esta dirección tuvo un comportamiento muy similar entre el 2014 y 2015, con un total de Gs. 2,9 mil millones en ambos años. Para los siguientes años no se observa la prosecución de los gastos de esta dirección en la Base de datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 44.
DCEA. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data

El seguro agrícola

El Paraguay ha atravesado un periodo de unos 15 años de bonanza económica, con tasas de crecimiento del PIB entre el 4% y 14%. El sector agropecuario en su conjunto (toda la cadena productiva) aporta en torno al 30% del PIB y es responsable de al menos 40% de las exportaciones (Banco Mundial, 2019)[90]. La agricultura que se desarrolla en nuestro país en gran medida es a la intemperie y sin riego, lo que lo hace altamente dependiente de las precipitaciones, así como vulnerable a los eventos climáticos adversos como la sequía, las olas de calor, heladas, exceso de lluvias, vientos fuertes, entre otros. Todos estos riesgos, válidos para la agricultura en su conjunto, afectan en mayor medida a la AFC al ser el sector con menos capitalización, con escasez de asistencia técnica y crediticia y, con todo tipo de activos extremadamente limitados.

En los últimos años, el segmento de la AFC ha sufrido los embates de los efectos del clima, provocando pérdidas económicas y de fuentes de alimentos a miles de familias (JICA, 2016). Además de los problemas climáticos, existen otros riesgos que afectan al sector: riesgos de producción, riesgos de mercado, riesgos de infraestructura, riesgos de contexto, riesgo de precios, riesgos por el contrabando, entre varios otros. Por estas y otras razones, los pequeños productores han reclamado históricamente la instalación de un "seguro agrícola" que se adecue al sector a fin de aliviar el impacto negativo de las pérdidas en la producción, vinculados a estos factores que se encuentran fuera del control de los mismos.

El seguro agrícola puede ser considerado como una medida para reducir la pobreza, al posibilitar el aumento de la producción de los sectores más vulnerables, además, de un instrumento que puede reducir la posibilidad que los agricultores familiares caigan en la pobreza. Cuando las familias no pueden hacer frente a los compromisos asumidos para la zafra agrícola, quedan endeudados y sin financiamiento para la siguiente siembra, por lo que se ven obligados a reducir las áreas de cultivo o a comprar insumos de peor calidad, lo que en suma reducen los rendimientos, la rentabilidad de los rubros de renta y el acceso a alimentos, y al final, empujados hacia la pobreza.

Si bien los debates sobre la necesidad de un seguro agrícola son de larga data, la apertura del mercado del seguro agrícola en Paraguay es más reciente.

90 Banco Mundial (06 de junio 2019). Banco Mundial da clave para que Paraguay esté inmune a la crisis: invertir en capital humano. Hoy Dinero y Negocios. Recuperado de https://bit.ly/3arQtuK , febrero de 2020

En 1985 se dieron los primeros intentos mediante 4 aseguradoras[91] que ofertaron seguros[92] para el sector. Sin embargo, no prosperó, entre otros, por la falta de acceso a datos, débil acceso a reaseguros y microfinanzas, no existía una normativa clara de cálculo de la prima por lo que las tasas resultaban muy costosas (JICA, 2016).

Recién en el año 2006, las aseguradoras incursionan nuevamente en el sector agrícola con el producto Seguro Agrícola *Multiriesgo*, para consolidarse y expandir operaciones en todo el país. Este producto es dirigido exclusivamente a la agricultura empresarial para la producción de granos y oleaginosas, vedada absolutamente para la pequeña agricultura, por sus altos costos de operación.

Actualmente, existen, además del *multiriesgo*, las coberturas a *riesgos nominados* y *coberturas adicionales*. Estos productos son ofertados como cobertura a los riesgos de caídas de rendimiento de granos de soja, trigo y maíz causadas por agentes meteorológicos como exceso y/o falta de lluvia (sequía), helada, granizo, vientos fuertes e incendio. Algunas seguradoras[93] cubren otros rubros agrícolas como la Canola, Girasol, Sorgo, y Arroz.

Tabla 38.
Productos destinados al sector Agrícola empresarial[94]

Esquema	Riesgos cubiertos	Complejidad
1. Seguro de Granizo	Granizo	
2. Seguro de Riesgos Nombrados (nominados)	Granizo, vientos fuertes, helada, incendio	
3. Seguro de Multi Riesgo	Condiciones meteorológicas adversos (incluyendo sequía, inundación, altas / bajas temperaturas, plagas y enfermedades no controlables etc.)	

Fuente: Chillado, G. (2012).

91 Se formó un Grupo Coasegurador con 4 aseguradoras Munich Re. Mundo S.A., Seguros Generales S.A.(SEGESA), Aseguradora Paraguaya S.A. (ASEPASA).

92 El mercado de Seguro está regulado por la Ley 827/96, así como por el Código Civil y de Comercio. Dicha Ley declara expresamente que la actividad del Seguro solo está permitida a empresas "Sociedad Anónima" y sucursales de empresas aseguradoras extranjeras. Las compañías más importantes y conocidas que operan en nuestro país en el ámbito agrícola son: Aseguradora Paraguaya; Seguridad S.A. Compañía de Seguros; MAPFRE Paraguay Compañía de Seguros; ADM (Archer Daniels Midland Company); SANCOR Seguros del Paraguay S.A.; Tajy S.A

93 Aseguradora Sancor S. A https://www.sancorseguros.com.py/granizo-premium

94 *Chillado, G. (2012). "Seguro agrícola el clima y su impacto en Latinoamérica". Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros. Consultado en https://bit.ly/3ayzwPq. Febrero de 2020*

Tabla 39.
Compañías de seguro agrícola que operan en el Paraguay

No.	Compañías de seguro agrícola	Tipos de seguro	Rubros cubiertos	Riesgos cubiertos	Área asegurada (ha) 2010	Área asegurada (ha) 2014
1	Aseguradora Tajy Compañía S.A. de Seguros	MPCI (Seguro agrícola)	Soja, Maíz Trigo	Daños meteorológicos (fuertes lluvias, granizo, sequía, viento)	17.035	49.913
2	AIC Seguros S.A.	MPCI (Agricultura)	Soja, Maíz Trigo	Daños meteorológicos	145.859	10.892
3	CENIT S.A. Seguros	MPCI (Agricultura)	Sésamo, mandioca	Precipitaciones intensas, granizo, sequía, daños de vientos		4
4	Garantía S.A. de Seguros y Reaseguros	MPCI (Agricultura)	Soja, Maíz Trigo	Daños meteorológicos	69.073	52.803
5	MAPFRE Paraguay y Cia. De Seguros S.A.	MPCI (Agricultura)	Soja, Maíz Trigo	Precipitaciones intensas, inundaciones, granizo, sequía, vientos fuertes y heladas		44.713
6	Sancor Seguros del Paraguay S.A.	MPCI (Agricultura)	Soja, Maíz Trigo	Precipitaciones intensas, sequía y granizos	50.557	79.398
7	Seguridad S.A. Compañía de Seguros	MPCI (Agricultura)	Soja, Maíz Trigo	Precipitaciones intensas, inundaciones, granizo, sequía, vientos fuertes y heladas, incendios, producción, transporte, materiales, instalaciones, herramientas de cultivo,	931	10.355

Fuente: JICA, 2016

De 36 aseguradoras que operan en el país, 11 están registradas para operar con el seguro agrícola pero sólo 7 están ofertando estos productos. Con estos datos también hay que decir, que la superficie asegurada en la agricultura mecanizada, en la zafra 2013/14 fue de apenas 7,6%.

Desde sus inicios, el mercado privado de los seguros no ha creado ningún producto o instrumento que permita al pequeño productor estar protegido de los riesgos en la producción de su finca (BID FOMIN, 2014). El alto costo de la prima excluye totalmente a este sector, y por las propias condiciones de producción, descriptas en apartados anteriores, hace que no represente un negocio atractivo para el sector privado.

Sin embargo, se encuentra en ejecución un proyecto piloto de seguro agrícola para pequeños productores implementado por la Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S.A., para productores de sésamo, con apoyo del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El proyecto se basa en el ***Desarrollo e implementación de un seguro agrícola paramétrico para pequeños agricultores***, que consiste en desarrollar, probar e implementar un Microseguro agrícola paramétrico que brinde una cobertura (inicialmente) para sequía y cuyo costo esté acorde con la capacidad de pago de los agricultores. Busca desarrollar un producto cuyo índice tenga una alta correlación con los fenómenos climáticos y de entorno que el agricultor enfrenta. Por otro lado, la c***apacitación y educación financiera en seguros y protección al consumidor*** tiene como objetivo desarrollar dos programas. El primero, en educación financiera y protección al consumidor; y el segundo, en entrenamiento en prácticas agrícolas que apoyan la adaptación a riesgos climáticos.

Una evaluación reciente de dicho proyecto[95] demostró falencias en la ejecución de los dos componentes descriptos. Por un lado, si bien se desarrolló el producto Microseguro para la AFC, un escaso número de productos tomaron la cobertura, que fue ofertada fuera de tiempo[96]. Inicialmente, se estableció como objetivo asegurar a unos 5.000 productores. Posteriormente se ajustó a 500 como objetivo del plan piloto, y se logró que sólo 147 productores vulnerables adquirieran los seguros.

Otro punto en contra fue la baja ejecución de actividades relacionadas a la capacitación de productores. De una meta de capacitación de 7500 productores, se logró llegar a solo 1491 productores. Donde la inclusión financiera fue el tema fundamental y no las buenas prácticas agrícolas en la producción del sésamo, para minimizar el riesgo.

La Empresa Acopiadora de Sésamo-Shirosawa expresa, en la evaluación del piloto, que el productor paga una prima de 130.500 guaraníes esperando obte-

95 Moriya, E., M. Ramírez y N. Delgado (Equipo Consultor) (2019) Evaluación final del Proyecto "MICROSEGURO PARAMÉTRICO AGRÍCOLA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES EN PARAGUAY" ATN/ME-14428-PR / ATN/ME-14427-PR, Tajy, BID, Fondo Multilateral de Inversiones, Australian AID, Asunción Paraguay

96 Según expresan representantes de la Cooperativa Volendam Ltda. (Menonita), durante la evaluación del seguro piloto TAJY-FOMIN

ner una indemnización de 1.500.000 guaraníes, pero, toda vez que haya habido sequía en las tres etapas de producción. Sin embargo, el nivel de afectación que puede causar al cultivo un stress hídrico (sequía) es 100% en *etapa vegetativa*, 25% en *floración,* y 40% en *cosecha*. Aun así, Tajy no paga nada al productor cuyo cultivo es afectado en alguna etapa, por ejemplo, si en la *vegetativa* haya perdido completamente su cultivo. De igual modo, no paga si el productor no ha tenido sequía en la etapa vegetativa, pero sí en la etapa de floración y cosecha, incluso cuando haya tenidos pérdidas. Además, el sésamo tiene otros enemigos de origen climático, como la lluvia excesiva y los vientos fuertes, que no están contemplados en el seguro.[97]

A pesar de este esfuerzo, es categórico que para las empresas privadas no generan interés el sector de los pequeños productores y las mismas no crean productos accesibles a las posibilidades reales de los grupos más vulnerables (fincas de menos de 20 ha y aún menos de 10 ha, mayoritarias), ya que en el caso de Tajy estos productos siguen con costos altos, no cubren los múltiples riesgos más frecuentes, cubre sólo al rubro del sésamo y en un territorio definido, entre otros. Otro punto no menos importante es que los fondos para la ejecución del proyecto piloto son en gran parte (70%) no reembolsables, lo que implica que una iniciativa privada para recuperar la inversión y generar ganancias, elevaría mucho más la prima del seguro y establecería más restricciones para hacer efectivo el pago en caso de ocurrido el siniestro.

Organizaciones campesinas más representativas, como la Federación Nacional Campesina (FNC), han propuesto reiteradamente la necesidad de que el Estado sea el garante del seguro agrícola para la agricultura familiar a través de un Fondo de Riesgo de la Producción (FRP) formado mediante una capitalización mayoritaria del Estado y con aporte del productor, para dar protección sobre perdidas por factores climáticos a rubros de autoconsumo y renta, y distribuido a nivel nacional. Han propuesto la utilización de los índices paramétricos como medida acorde para facilitar la gestión estos fondos, el fortalecimiento del sistema MAG involucrado para que la gestión de riesgo sea integral, entre otras medidas.

97 Un aspecto aparte es además que, desde que volvió a cultivarse el sésamo hace dos zafras, este se realiza en muchos casos en acuerdo entre los productores organizados y las empresas acopiadoras, que además de proveer las semillas, realizan las capacitaciones y la asistencia técnica, con un acuerdo de precios preestablecidos, lo que en cierta manera minimizan los riesgos.

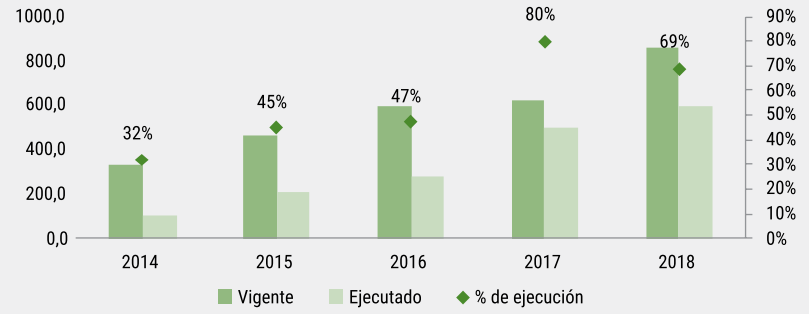
Con la misma lógica de la existencia del instituciones como el CAH, que atiende preferencialmente a productores que están fuera del sistema financiero privado por encontrarse en situación de vulnerabilidad y practicar la agricultura de subsistencia, de manera a "habilitarles" a ser sujetos de crédito privado en el futuro, los FRP servirán para que el productor pueda calificar ante las empresas aseguradoras cuando su capacidad productiva, la tecnología utilizada, la asistencia estatal y crediticia hayan mejorado.

Infraestructura vial

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC): En cuanto a la infraestructura vial rural, se mide la inversión realizada por el MOPC en la infraestructura vial dentro de la Región Oriental, considerado dos subprogramas de la citada institución. Estos son: la construcción, rehabilitación, conservación de caminos vecinales y rurales e infraestructura de acceso a caminos vecinales y rurales.

En ese sentido, es importante recalcar que el MOPC ha quintuplicado la inversión destinada a la infraestructura vial durante los años 2014 y 2018, pasando de Gs.105,2 mil millones a Gs. 597,5 mil millones. No obstante, el nivel de ejecución para el último año fue de 69%, lo cual indica que no hubo un aprovechamiento total de los recursos destinados a este rubro.

Gráfico 45.
Infraestructura, construcción, rehabilitación y conservación de caminos vecinales y rurales. Presupuesto vigente y ejecutado (en miles de millones de Gs.)

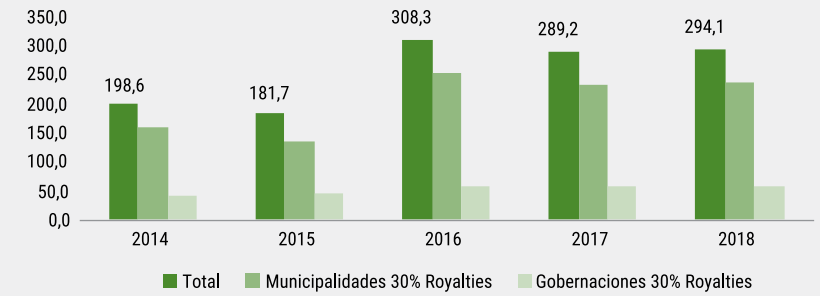


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Gobernaciones y municipalidades: Una contribución importante en el mantenimiento de los caminos rurales también los realizan las gobernaciones y municipalidades con la utilización de alrededor del 30% de los Royalties que reciben del gobierno central. Aunque la Ley de royalties no especifique, tanto las gobernaciones como municipalidades disponen de un presupuesto para la inversión en obras e infraestructura vial.

Tomando ese porcentaje para dicha estimación, se observa que durante el 2014 y 2018, las inversiones pasaron de Gs. 198,6 mil millones a Gs. 294,1 mil millones, lo cual representa un crecimiento de 48% durante el periodo analizado.

Gráfico 46.
Gobernaciones y municipalidades - Infraestructura. Presupuesto ejecutado (en miles de millones)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. Boost Data

El Gasto Público en la Agricultura Familiar Campesina (GPAF)

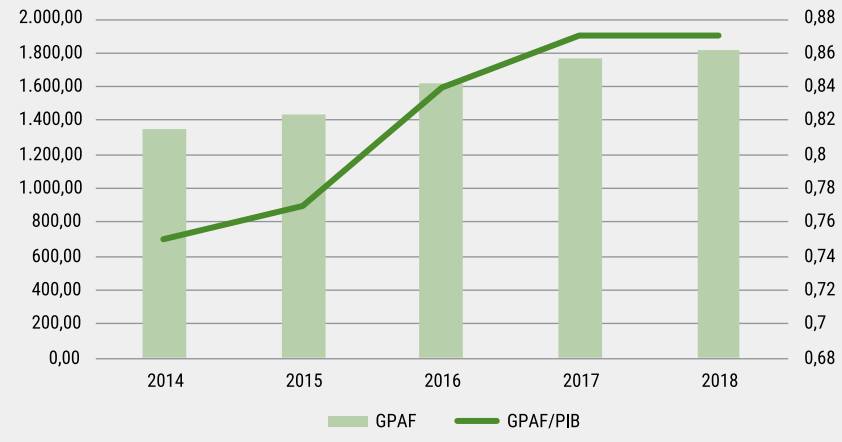
Tomando en cuenta los programas y proyectos analizados se observa un aumento del gasto público en la AFC del 34,9% en el periodo de estudio de 2014 al 2018 (Ver Gráfico 47). Este aumento se debe principalmente a los siguientes factores: el aumento de la administración del MAG de 32,8%, el aumento del gasto de la DEAg de 166,2%, y del volumen de las prestaciones crediticias del CAH del 33,4% (que probablemente se deba al programa de refinanciamiento realizado en los últimos años, para proporcionar nuevos préstamos). Vale decir, un aumento del gasto en la asistencia técnica y crediticia sin que se observe una importante mejoría en la cobertura.

Una incidencia importante en el gasto ha tenido el PRODERS, que durante el periodo de estudio ha inyectado US$ 146,7 millones, financiados por el BM. Sin embargo, los gastos dedicados a la construcción, rehabilitación y conservación de caminos vecinales y rurales, realizados por el MOPC, con fuentes de endeudamiento, ha tenido un crecimiento del 468%, al igual que el gasto de las gobernaciones y municipalidades han aumentado en ese rubro 48,1% en el periodo, unos US$ 492 millones. Por otro lado, es importante resaltar que las instituciones dedicadas a la distribución y regularización de la tierra tuvieron significativas reducción en sus gastos: el INDERT -44,8% y el INDI -53,8%.

En sísntesis se puede decir que el GPAF anual en promedio ha sido alrededor de US$ 279 millones en el periodo de estudio y, sin considerar el gastos en caminos rurales (US$ 97 millones promedio año) resulta en un GPAF promedio anual de alrededor de US$ 182 millones.

El GPAF como porcentaje del PIB se incrementó de 0,75% a 0,87%, incremento que ocurrio principalmente en los años 2016 y 2017. De cualquier manera el GPAF no llega ni al 1% del PIB, según los gastos de las instituciones, los programas y proyectos considerados.

Gráfico 47.
Gasto publico en Agricultura Familiar Campesina, 2014 - 2018 (Valores constantes)



Fuente Elaboración propia con datos analizados para este estudio

Programas de servicios de protección social con incidencia en el área rural

Los programas de la política de protección social tienen relación con sus tres pilares: Inserción laboral y productiva, previsión social e integración social. En este apartado solo veremos algunos de estos últimos, cuyo alcance territorial es urbano y rural, algunos más urbanos y viceversa, siendo muy difícil desagregarlos por área geográfica.

Todos estos programas corresponden al pilar de integración social y programas selectivos o focalizados a poblaciones específicas, excepto el de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, que es un programa no contributivo perteneciente a la previsión social.

Para este estudio se agruparon en programas de Servicios de ayuda alimentaria y de Transferencias condicionadas.

Tabla 40.
Programas de protección social con incidencia en el área rural

Servicios de ayuda alimentaria	Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) del INAN, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (LAM) del MH/DPNC, Instituto Nacional del Indígena (INDI)[98] Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) (Gobernaciones y Municipalidades)
Transferencias condicionadas	Transferencias condicionadas con Corresponsabilidad (Tekoporã) y Tenonderá del MDS. Programa de erradicación del trabajo infantil (Abrazo) del MINNA

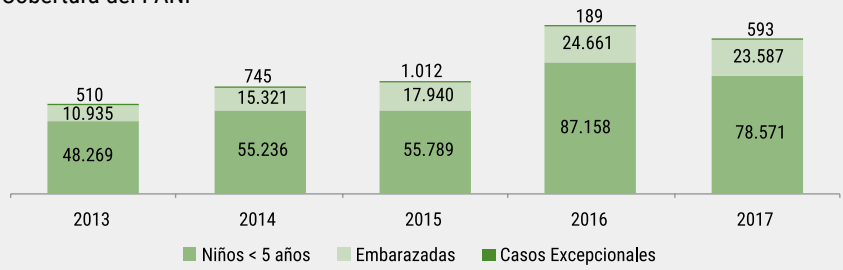
Servicios de ayuda alimentaria

Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)[99]. La asistencia se realiza a través de los hospitales de las distintas regiones sanitarias del país. En el 2013 la cobertura del PANI alcanzaba a 59.714 personas, de los cuales 48.269 eran niños menores de 5 años, 10.935 embarazadas y 510 casos excepcionales. Esta cobertura fue ampliándose llegando a 102.851 personas para el 2017.

98 Transferencias alimentarias para indígenas (Provistas)

99 GS, https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/PANI-docu-eva_uhfqt18i.pdf, consultado en noviembre de 2018

Gráfico 48.
Cobertura del PANI

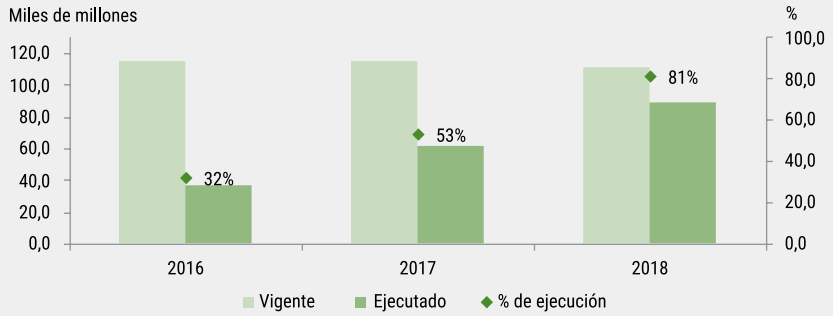


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición.
Disponible en: http://www.inan.gov.py/site/?page_id=81

Durante el 2018, el PANI tuvo un crecimiento de 46% en relación al 2017, con una inversión que pasó de Gs. 61,4 miles de millones a Gs. 89,9 miles de millones, cerrando con una ejecución que representó el 81% del presupuesto vigente.

A través de este programa, se asistió a un total de 88.521 beneficiarios, de los cuales 67.199 corresponden a niños menores de 5 años y 21.322 a mujeres embarazadas, estas cifras representan el 70% de la meta anual establecida (126.000 usuarios)[100].

Gráfico 49.
Evolución del presupuesto asignado y ejecutado. Programa PANI (En Gs. corrientes)



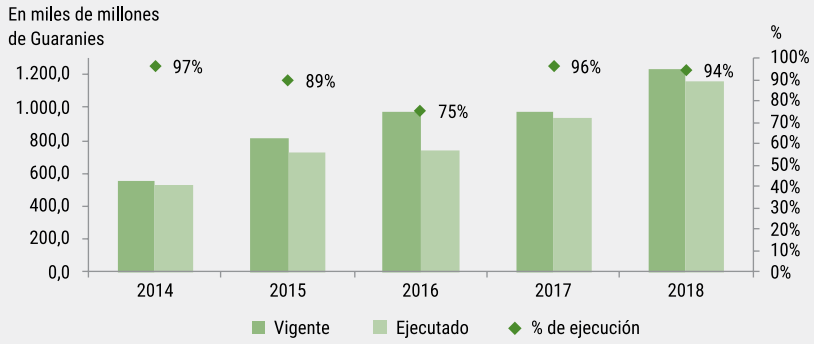
Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

100 Ministerio de Hacienda. 2018. Informe Financiero 2018. https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=289

Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza[101]**.** Entre los años 2010, en que comenzó a implementarse la ley, al 2018, la cantidad de personas beneficiadas aumentó de 870 a 191.995. Según la planilla fiscal de pagos, el programa abarca a 255 municipios de los 17 departamentos, representando una cobertura del 100%, a nivel país. Entre los departamentos de mayor cobertura, se encuentran: Central, Caaguazú, Itapúa, San Pedro y Cordillera.[102]

En términos nominales, los gastos destinados al programa aumentaron de G. 1.215 millones a G. 1.160,5 miles de millones.[103] En el último año este programa destinó recursos que representó un crecimiento en la inversión de 23% en relación al 2017, con una ejecución del 94% del presupuesto asignado.

Gráfico 50.
Pensión a Adultos Mayores. Presupuesto vigente y ejecutado.



Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP). La cobertura aproximada al 2018, era de 815 mil estudiantes (77%de la matricula) con el de-

101 https://plataformacelac.org/programa/229, consultado en noviembre de 2018

102 Ministerio de Hacienda. 2018. Informe Financiero 2018. https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=289

103 La cantidad de beneficiarios activos del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza asciende a 193.456 al cierre del primer semestre del presente ejercicio fiscal, lo que representa una inversión mensual promedio del Estado de G. 101.621 millones, G. 1.219.452 millones anuales (en 2019), de acuerdo con la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

sayuno y la merienda escolar y 250 mil estudiantes (24% de la matricula) con el almuerzo escolar, servicios que no cubren todo el año lectivo (Estimación propia en base a informes del PAEP, MEC).

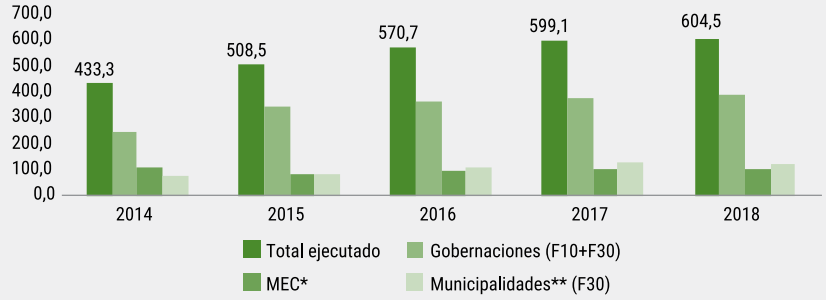
Tabla 41.
Evolución del presupuesto ejecutado en AE por organismos ejecutores, 2014 - 2018.

PAEP - (en miles de millones de GS)	2014	2015	2016	2017	2018
MEC (F10)	110,2*	81,5	98,4	100,7	99,5
Gobernaciones (F10+F30)	247,7	342,8	361,8	373,0	386,5
Municipalidades** (F30)	75,4	84,2	110,6	125,4	118,5
Total ejecutado	433,3	508,5	570,7	599,1	604,5

Fuente 10 Recursos del Tesoro. Fuente 30 Recursos del FONACIDE
*En el 2014 se denominaba TRANSF. PARA COMPLEMENTO NUTRICIONAL EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS
** Refiere al presupuesto transferido
Fuente: Ministerio de Hacienda. Boost Data.

El presupuesto del PAEP se ha incrementado hasta el 2016 y a partir de entonces de manera muy marginal. El incremento se realizó principalmente con Fuente 10 o recursos del tesoro nacional a través de las gobernaciones y, representa alrededor del 75% frente a la Fuente 30 provisto mediante la Ley No 4758/12 del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).

Gráfico 51.
Transferencia para Alimentación Escolar (en miles de millones de Gs.)

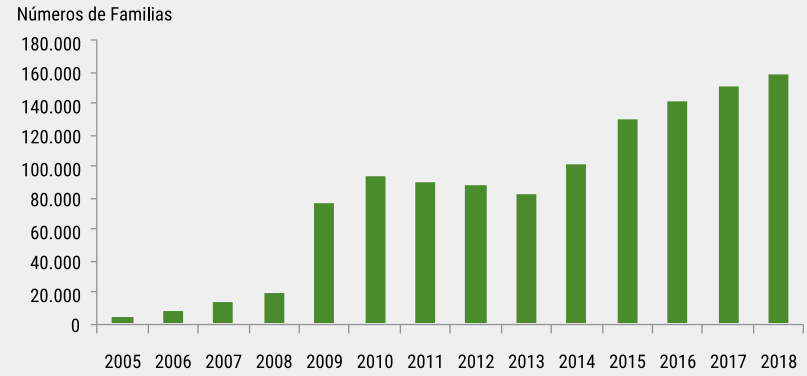


*En el 2014 se denominaba Trans. para complemento nutricional en las escuela públicas
**Refiere al presupuesto transferido
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Transferencias condicionadas

Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad (TMC) Tekoporã[104]**.** El número de familias beneficiadas, en situación de pobreza extrema, a través del programa ha venido aumentando desde el 2005 hasta el 2018, llegando a 158.257 familias para este último año. El número de familias beneficiadas creció en un 4% respecto a lo beneficiado en el 2017. Es decir, durante el 2018, fueron beneficiadas 6.125 familias más que el año anterior.

Gráfico 52.
Tekoporã. Evolución del número de familias beneficiarias

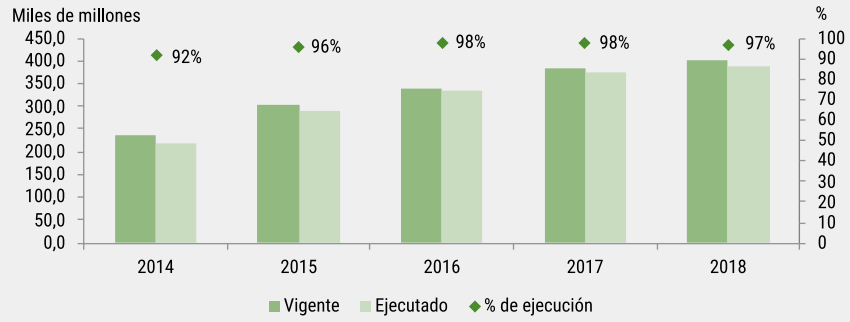


Fuente: Ministerio de Hacienda.

El programa Tekoporã constituye el principal componente de la ejecución realizada por la ex Secretaria de Acción Social (SAS) hoy Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En ese sentido, los desembolsos realizados por el Programa en el marco de las TMC, se incrementaron en un 3,2% respecto a lo realizado durante el año 2017, alcanzando un total de Gs. 388,2 miles de millones. Esto representa una ejecución del 97% si se compara con el presupuesto asignado. En general el programa tiene una alta ejecución presupuestaria.

104 MDS, http://www.mds.gov.py/pagina/54-tekopor.html, revisado en octubre de 2019

Gráfico 53.
Tekoporã. Presupuesto vigente y ejecutado
(En miles de millones de Gs.)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. Boost Data.

Programa de Apoyo a la Promoción e Inclusión Socioeconómica "Tenonderá": Complementario al programa Tekoporã, el programa Tenonderã del Ministerio de Desarrollo Social, busca que las familias que van a egresar de Tekoporã puedan generar sus propios ingresos, sean estables económica y socialmente con alternativas de producción, a fin de que puedan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza. Este programa complementa el trabajo con las familias para una salida estructural y sostenida de su situación de pobreza.

A nivel país la cobertura de Tenonderã beneficia a 23.516 participantes de los cuales 79% son mujeres y 21% varones, en 17 departamentos y 86 distritos, además de la capital. La inversión del Estado a través del programa asciende a 54.421.851.000 guaraníes para el 2019.[105]

Programa nacional para la disminución del trabajo infantil "Abrazo". El Programa Abrazo del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) es implementado desde el año 2005 para la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura, con el objetivo final de eliminar el trabajo infantil. El programa entrega transferencias monetarias condicionadas, servicios de salud y nutrición, ayuda alimentaria y facilidades para el cuidado de niños y niñas.

105 http://www.sas.gov.py/pagina/84-tenonder.html, consultado en septiembre de 2019; MH, Boost Data

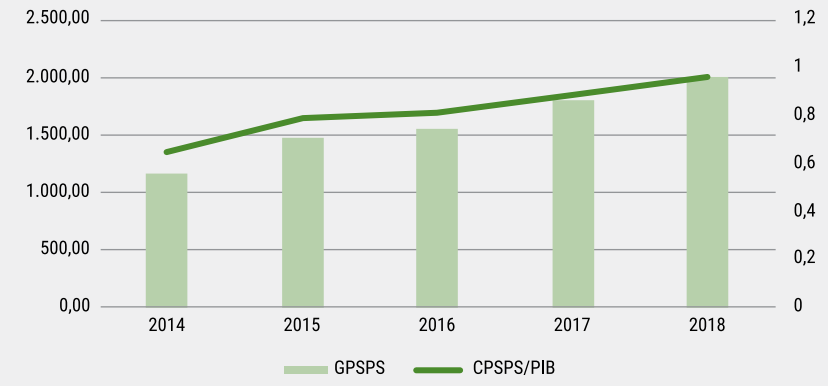
En términos presupuestarios el programa está incluido en el presupuesto general del MINNA de 74.983 millones de guaraníes[106] con un monto para transferencias monetarias a las familias de 9.200 millones de guaraníes al 2019.[107]

Gasto público en servicios de protección social con incidencia en el área rural

El gasto público en los programas de protección social analizados (PANI, Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, PAEP, Tekoporã y Abrazo), han tenido un incremento del 72,6% entre 2014 y 2018. Este incremento fue debido, principalmente al significativo aumento en el gasto de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 118,7%, Tekoporã con 83,2% y, el PAEP con un incremento en el gasto de 39,5%. El PANI también tuvo un crecimiento extraordinario de 143,6% y el programa Abrazo de 32%.

El gasto público en estos servicios de protección social paso de 0,65% de PIB en 2014 al 0,96% del PIB en 2018, manteniendo un crecimiento sostenido en el periodo.

Gráfico 54.
Gasto público en servicios de protección social (valores constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos analizados para este estudio.

106 Esto hace muy difícil desagregar el monto presupuestario que en particular se destina al programa.

107 https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1047, consultado en octubre de 2019

Incumplimientos de normativas agrarias

En cuanto a la reforma agraria, la mayoría de los mandatos constitucionales no se cumplen. Estos incumplimientos tienen relación con el bienestar de la población rural, la incorporación efectiva de los campesinos al desarrollo económico y social, la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, entre otros (Art. 114).

Con respecto a las "bases de la reforma agraria y el desarrollo rural" (Art. 115) no se cumplen preceptos constitucionales como: la adopción de un sistema tributario que desaliente el latifundio (Inc. 1), el uso racional de la tierra e impedir su degradación (Inc. 2), precios justos al productor primario (Inc. 5), la defensa y preservación del ambiente (Inc. 6), la creación del seguro agrícola (Inc. 7), la igualdad de género (Inc. 8 e Inc. 9), la educación del agricultor (Inc. 12), y los estímulos al interés de la población por las tareas agrícolas (Inc. 14).

El Estatuto Agrario tampoco se cumple en los artículos relacionados con la "Reforma Agraria y el Desarrollo Rural" (Art. 2), la "función social y económica de la tierra (Art. 3), la "Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF)" (Art. 8 y 11), de los "beneficiarios" (Art. 16), de las "tierras destinadas a la reforma agraria" (Art. 19, g), los "sistemas de producción" (Art. 25, a, d, e, g), de los "asentamientos coloniales agro ganaderos" (Art. 26), sobre las "restricciones de los campos comunales" (Art. 30), "intransferibilidad" (Art. 75), entre otros.

En relación a la composición de las fincas de la agricultura campesina, se puede observar, que, de las 264.047 fincas de la agricultura campesina, 117.229 (44,4%) cuentan con menos de 5 hectáreas con un total de 238.012 hectáreas, promedio de 2 hectáreas por finca y 66.218 (25,1%) fincas de 5 a menos 10 hectáreas, con 416.702 hectáreas, promedio de 6,3 hectáreas (CAN 2008).

Estos datos muestran la existencia de 183.448 fincas pertenecientes a la categoría de minifundio (Art. 11 del Estatuto Agrario). Ello contraviene lo establecido por el Estatuto Agrario de 2002, cuyo artículo 8º define la Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF), como aquella propiedad agraria necesaria, cuyo aprovechamiento eficiente, atendiendo a su característica, ubicación geográfica y aptitud agrológica, permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, que facilitan su inserción en la economía de mercado.

El Estatuto señala que la UBEF no podrá ser inferior a 10 hectáreas por beneficiario. Si 10 hectáreas es la cantidad mínima necesaria para obtener niveles de ingresos que permitan cubrir las necesidades básicas de una familia campesina, los datos del Censo 2008 muestran que en el país existían más de 183.000 fincas minifundiarias, que no pueden cubrir esas necesidades básicas. El minifundio es claramente una limitación para el desarrollo de una agricultura diversificada y eficiente.

La limitación de tierra junto con otros factores, como la escasa cobertura en asistencia por parte del Estado y la presión de la agricultura empresarial que se expande aceleradamente, deja a la agricultura campesina con una fuerte crisis estructural. (Riquelme 2015).

Un elemento importante para el debate también es la forma de propiedad y tenencia de la tierra en los asentamientos que, puede ser familiar, asociativa o mixta, a elección de las personas beneficiarias (Art. 20 del Estatuto Agrario). Sin embargo, la forma corriente de adjudicación es la forma individual o por familia, ya que la forma asociativa y la forma mixta requieren ser desarrolladas con alguna reglamentación.

La ley de Seguridad Fronteriza (Ley Nº 2.532/05 reglamentada recién en 2011) no se aplica y los pocos intentos de control realizados no fueron efectivos. La Dirección de Catastro y el Ministerio de Defensa son las instituciones con competencia para hacer respetar los 50 km de la frontera sin posesión en manos de extranjeros.

El Estatuto Agrario de 1940 ya prohibía que extranjeros comprasen tierras ubicadas a menos de 20 leguas (100 Km) de las fronteras, pero esto fue derogado en 1963. Otros países como Argentina y Brasil poseen leyes por la cuales prohíben a paraguayos la compra de propiedades en sus fronteras con Paraguay.

A partir de esta ley vigente desde 2005, se establece como zona de seguridad fronteriza una franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional. La Ley prohíbe la venta a extranjeros en esa zona, pero hace referencia exclusivamente a los extranjeros "oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República". Al no establecer control alguno sobre las titulaciones a nombre de personas jurídicas o sociedades anónimas, la ley casi pierde razón de ser (Glauser 2009).

Las normas relativas a la franja de protección fitosanitaria de los cultivos del agronegocio (la Ley Nº 3.742/09 y la Ley Nº 123/91, el Decreto Nº 2.048/04 y la Resolución del SENAVE Nº 660/11) tampoco se cumplen. Las franjas de seguridad deben ser vivas (barreras de árboles de más de cinco metros de altura de altura y dos de ancho) o de distancias no menores a 100 metros y las fumigaciones deben ser comunicadas con tiempo a las autoridades y a la comunidad para la toma de precauciones, entre las disposiciones más importantes.

La violación cotidiana de esta normativa es la mejor expresión de la nula importancia que dan los sojeros a estas normativas y el menoscabo de la vida hacia los habitantes de las comunidades y asentamientos campesinos.

Desalojos y criminalización de la lucha campesina

Ante la fallida reforma agraria implementada en Paraguay acabada la dictadura, se realizaron ocupaciones como forma irremediable de acceso a la tierra por parte de los campesinos. A finales de los años 90 y comienzo de este siglo se dio una nueva oleada, mecanismo que siguió hasta el 2004 más o menos, en que las instituciones estatales como el Ministerio Público, el Poder Judicial, las fuerzas policiales y militares actuaron judicializando y criminalizando la lucha campesina para defender la propiedad privada de los grandes propietarios y la expansión del agronegocio.

Los desalojos violentos, las imputaciones y detenciones arbitrarias, los asesinatos y ejecuciones extrajudiciales, las amenazas a la población civil, entre otros, conforman un patrón de represión de los campesinos e indígenas, que, sin ser nuevo, se consolida como práctica sistemática del Estado (Guereña y Rojas 2016).

Desde 1990 hasta el 2013, se han documentado 115 ejecuciones extrajudiciales y 2 desapariciones de dirigentes y miembros de organizaciones campesinas vinculadas a la lucha por la tierra y en contra del cultivo de la soja. Estas acciones, muchas fueron realizadas por sicarios, guardias civiles o grupos paramilitares, que en su casi totalidad han quedado impunes. En el gobierno de Rodríguez fueron asesinados 8 campesinos, en el de Wasmosy 31, con Cubas Grau 7, con González Macchi 22, con Duarte Frutos 22, con Lugo 14 y, con Franco 4 (CODEHUPY 2014)

La mayoría de las ejecuciones y las persecuciones ocurren en dos zonas territoriales. Por un lado, en las áreas de expansión de la soja, donde las poblaciones campesinas defienden sus asentamientos y comunidades de este avance y especialmente de las fumigaciones con agroquímicos y; por otro lado, en los desalojos de comunidades o asentamientos que no están en las áreas de expansión de la soja, muchos de ellos de larga data de existencia. En ambos casos, la respuesta estatal sigue los mismos mecanismos: ejecución de dirigentes, represión e imputación por "delitos de perturbación de la paz pública, coacción, invasión de inmueble ajeno o resistencia a la autoridad", entre los más comunes, que buscan la muerte civil de los imputados

Una mención especial merece la masacre de Curuguaty (2012), donde fueron asesinadas 14 personas, seguido de un bochornoso juicio donde fueron condenadas 11 personas, varias de ellas con penas máximas "ejemplificadoras". Recientemente el juicio fue anulado y los procesados recuperaron su libertad.

Las ejecuciones y las persecuciones a campesinos siguen la lógica de una doble intencionalidad política: atemorizar a las organizaciones que luchan por la defensa de sus comunidades ante el avance de la soja y, desalentar la lucha por la tierra, expulsando a los campesinos para apoderase de la misma. Un mecanismo permanentemente usado por los latifundistas y sectores del agronegocio es el uso de paramilitares o civiles armados que actúan bajo la anuencia y el amparo de los poderes políticos, judiciales y las fuerzas de seguridad.

Entre el 2013 y 2015, cinco ejecuciones de campesinos fueron denunciadas, así como una gran cantidad de imputaciones, 43 casos de conflictos, ya sea con el agronegocio (17) o por tierras (26), las personas que resultaron heridas son 87, fueron destruidos bienes en 16 casos de lucha por la tierra, fueron imputadas 460 personas, detenidas 273 y condenadas 39 (Areco y Palau 2016). "La estrategia de utilizar el aparato de justicia para frenar y silenciar la lucha campesina implica, tal como lo plantea Martens (2009:75), el ´funcionamiento selectivo del sistema penal paraguayo como instrumento de persecución y desmovilización de grupos organizados que reivindican derechos humanos fundamentales´, que además tiene por objetivo ´no solamente desarticular al movimiento campesino, sino a la vez, disciplinar a la población excedente a través de la aplicación de violencia excesiva y simbólica contra quienes resisten al modelo agroexportador´ (Martens et al., 2015:34). Así, el sistema judicial en su conjunto actúa para dar un ropaje de legalidad a la represión, buscando principalmente el disciplinamiento social" (Areco y Palau 2016).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su Observación General (OG) Nº 7, define a los desalojos forzosos como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos" y considera que los mismos, son incompatibles con los requerimientos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por lo cual se han desarrollado obligaciones específicas para los Estados.

De los 43 conflictos documentados por BASE IS (2016) en el periodo 2013 – 2015, 26 son por conflictos de tierra, suscitados en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Canindeyú y Alto Paraguay. La disputa por la tierra es con propietarios particulares en su mayoría extranjeros, principalmente brasileños, muchos de ellos "brasiguayos" (Areco y Palau 2016).

El caso del desalojo de Guahory, un asentamiento de más de 25 años de existencia con alrededor de 200 familias, sito en el distrito de Tembiaporã, Caaguazú, es probablemente uno de los más emblemáticos y humillantes para la sociedad paraguaya. El desalojo fue dirigido por un brasileño, desde un helicóptero del Estado paraguayo y con la presencia de más de 1.500 efectivos policiales, destruyendo totalmente los bienes de los campesinos y envenenando el agua potable. El objetivo de los brasileños fue realizar una "limpieza social" para el libre avance del cultivo de la soja. Ante la vergüenza y en el marco de una coyuntura política de enfrentamientos el Congreso logró una ley de expropiación que fue vetada por el Ejecutivo en 2017. La lucha de los campesinos por ese pedazo de tierra continúa.

7 PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

A continuación, se esbozan algunas propuestas que podrán aportar al debate y a las acciones de las políticas públicas.

La agricultura familiar campesina y la realización de la Reforma Agraria en Paraguay

La promoción de la agricultura familiar campesina necesita de la realización de la Reforma Agraria. Este es un precepto constitucional que hasta hoy no se ha cumplido en el Paraguay. La Reforma Agraria es una política pública integral que abarca aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, orientada a transformar la estructura agraria en general y propiciar el desarrollo nacional.

La misma está basada en el reparto equitativo de la tierra, aunque no es el único aspecto. El acceso a la tierra es un derecho básico y fundamental[108] para la concreción de varios otros derechos humanos, siendo su democratización un factor fundamental para avanzar en la democracia en Paraguay (Galeano, L. 1984; Fogel, R. 2010). El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) forman parte de la Reforma Agraria y son de cumplimiento universal por el Estado.

Otro aspecto fundamental de la agricultura familiar campesina entrelazada con la realización de la Reforma Agraria es el objetivo de la soberanía alimentaria que tiene un carácter estratégico para el país, para la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada (Pereira F. 2011; Imas, V. 2019).

108 Declaración de Derechos campesinos, Pereira F., Milena, en http://www.baseis.org.py/declaracion-de-derechos-campesinos-sera-una-herramienta-para-fortalecer-las-luchas-por-los-derechos-humanos-en-el-contexto-rural-paraguayo/ Consultado en febrero de 2020

Al respecto se plantean las siguientes líneas de acción:

La realización de la reforma agraria debería comenzar con el cumplimiento de todas las normativas que atañen al sector agrario, entre las que se destacan la Constitución Nacional y los capítulos relativos a la reforma agraria, el Estatuto Agrario, la Ley de Seguridad Fronteriza, la Ley de Seguridad Fitosanitaria, las normativas locales de zonificación y uso de suelo.

La implementación de medidas de carácter jurídico, administrativo y tributarios que desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de las pequeñas y medianas fincas rurales. Para ello, será necesario una normativa que unifique el registro de las tierras mediante un catastro fiable, tomando especial atención a las propiedades superiores a 500 hectáreas.

En relación a la tenencia y la concentración de la tierra, se plantea el acceso gradual a la tierra de los campesinos sin tierra, además de buscar ampliar, en los casos necesarios para la actividad agropecuaria familiar, el tamaño de las fincas de aquellos que tengan menos de 10 hectáreas. El proceso se puede iniciar con la recuperación de las tierras mal habidas y las derecheras entregadas por el INDERT de manera ilegal.

Sera fundamental considerar el aumento de la tenencia de la tierra por parte de las mujeres e incorporarlas en los programas dirigidos a la agricultura campesina, incluyendo en rubros de renta para garantizar su autonomía económica: acceso a servicios financieros y a mercados, extensión agropecuaria, entre otros. Incorporar el enfoque de género en todas las políticas dirigidas a las mujeres.

A nivel general es necesario debatir sobre el modelo económico imperante en el país. Un modelo extractivista, destructivo de los recursos naturales, con poca generación de fuentes de trabajo, concentrador de la riqueza, orientado hacia el mercado externo, con bajo aporte tributario al Estado y que desplaza de las tierras productivas a la AFC productora de alimentos. El modelo económico se debería sustentar sobre la base de la diversificación productiva, la masiva generación de empleo, la soberanía alimentaria y el desarrollo sustentable.

Será necesario la reformulación de la política tributaria hacia una más equitativa, aumentando las recaudaciones tributarias del sector agropecuario, la reformulación del impuesto inmobiliario hacia uno progresivo, el gravamen a la exportación de granos en estado natural y, promoviendo la evaluación del

gasto tributario y su efecto neto en el desarrollo de manera permanente. Existen otras áreas, perjudiciales a la salud, como el tabaco, las bebidas azucaradas y la comida chatarra, que deberían contribuir significativamente a reforzar la política de salud debido a los costos sanitarios que provoca.

A partir de allí se puede comenzar a trabajar en políticas integrales hacia el sector, de modo a ir disminuyendo las brechas en las condiciones laborales, la seguridad social, la desigualdad del ingreso, el acceso universal a servicios sociales (salud preventiva y curativa, educación de calidad y vivienda digna) y públicos con calidad (electricidad, agua, saneamiento y caminos rurales), luchando contra la pobreza y el hambre.

En esta perspectiva será importante una evaluación de la eficiencia de las instituciones cuyos programas están orientados al área rural y en específico a la AFC. Son demasiados años de actuación y gastos con impactos claramente negativos o cuanto menos limitados, a juzgar por los resultados. La política estatal hacia la AFC no puede ser una política de programas y proyectos con fechas de caducidad periódicas y existentes principalmente gracias a la cooperación internacional o la deuda pública. Es necesario invertir con recursos genuinos en políticas de largo plazo y, para lo cual, se impone una verdadera recaudación tributaria de los que destruyen los recursos naturales y se apropian extractivamente de las riquezas. Por eso, son, además, necesarios cambios institucionales, programáticos y presupuestarios de la política orientada a la AFC, para reformularlos, rediseñarlos y fortalecerlos según un enfoque de eficiencia y sostenibilidad. La incorporación de la gestión por resultados a los diferentes programas sumado a las evaluaciones de proceso, resultados e impactos, así como de trazabilidad del gasto, serán de suma importancia para dicha reorientación.

Promoción y mejoramiento de las condiciones de producción de la agricultura familiar campesina

1. El apoyo a la agricultura familiar debe ir acompañada por una política de acceso a los recursos: capital natural, físico, financiero, humano y social:
    a. el acceso a la tierra mediante una política de distribución más equitativa;
    b. el acceso a las semillas mediante una política de mantenimiento y conservación de las semillas nativas, así como su innovación, generando

las semillas nacionales especialmente para el sector hortícola, de modo a superar la dependencia de la importación;

c. el acceso a tecnologías apropiadas, técnicas y maquinarias agrícolas que ayuden al mantenimiento y la conservación del suelo y las prácticas culturales en armonía con el medio ambiente, aumentando la productividad;

d. el acceso a infraestructura de producción, almacenamiento y comercialización para superar la estacionalidad, enfrentar el cambio climático y aumentar la productividad;

e. el acceso al crédito de carácter preferencial y a la asistencia técnica con enfoque de acompañamiento;

f. Implementación de una política de prevención y gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático;

g. Implementación de los fondos contingencias agrícolas, con participación pública y de los productores de la agricultura familiar campesina para hacer frentes a los riesgos productivos agrícolas y de cambio climático;

h. Implementación de las compras públicas con precios de referencia para potenciar la producción de la agricultura familiar campesina;

i. Impulsar diversas formas de acceso a los mercados locales, regionales y nacionales, minimizando la intermediación y fomentando los circuitos cortos y directos de mercadeo;

j. Facilitar y priorizar la participación de los jóvenes y las mujeres;

k. Promover la educación agraria y agroecológica en los centros educativos.

2. Priorizar la producción frutihortícola en el ámbito de la agricultura familiar de modo a contrarrestar el permanente aumento de la dependencia de la importación de estos productos. En este marco la lucha contra el contrabando es fundamental.

3. Mejorar la infraestructura vial de acceso a las zonas productivas de la agricultura familiar con caminos de todo tiempo

4. Proteger las zonas de la agricultura familiar, asentamientos y comunidades campesinas e indígenas del avance de la agricultura mecanizada y de las diversas formas de expulsión ejercidas para el acaparamiento de sus tierras.

5. Incorporar a las comunidades indígenas en la promoción de la agricultura familiar en el marco de la soberanía alimentaria, para fomentar el arraigo

y el desarrollo de las comunidades.[109] La participación de los indígenas en las decisiones y diseño de los programas, son condiciones esenciales del trabajo con los mismos que el Estado está obligado por las normativas nacionales e internacionales a realizarlas.

6. Sanción una ley de soberanía alimentaria que posibilite entre otros, la protección y conservación de las semillas nativas, la protección de la producción y el mercado interno, el respeto de las formas de producción y cultura alimentaria locales, regionales y nacional de la población.
7. Promoción de las pequeñas y medianas industrias de alimentos priorizando aquellos con demanda de mano de obra intensiva y el desarrollo local.
8. Promoción y expansión en los distintos mercados de los productos alimentarios procedentes de la producción agroecológica.

Protección social para el sector campesino y la agricultura familiar

A nivel macro, la protección social estimula el crecimiento económico local lo cual tiene efectos de retroalimentación positivos en la producción agrícola y el empleo rural. En términos ambientales, esta política ayuda en la gestión sostenible de recursos naturales y medios de vida resistentes (FAO, 2017).

La política de protección social dirigida a la AFC no solo es relevante en la lucha contra la pobreza de quienes viven y trabajan en fincas campesinas, sino también para los que no están en dicha situación, pero se encuentran en al área rural y realizando actividades similares u otras del empleo no agropecuario. Hay que tener en cuenta que la AFC también produce alimentos necesarios para el consumo en las ciudades, insumos para cadenas productivas y para la exportación. Los datos que se han señalado en este estudio, demuestran la importancia histórica desde el punto de vista social, económico, cultural y político, de la AFC y la vulnerabilidad en la que se encuentra. Esto crea la necesidad de que sea priorizada en la agenda política pública, a fin de posibilitar el acceso a mejores oportunidades que generen y promuevan el mejoramiento de las condiciones sociales y productivas de este sector, lo que posteriormente incidirá en el desarrollo nacional (Barril y Almada C. 2007).

109 Existen experiencias exitosas al respecto llevadas adelantes por algunas OSC. Un ejemplo de ello es el modelo implementado por OGUASU y la Organización Indígena Ñoguero´i Pave´í de pueblo Mbya en el departamento de Caaguazú.

Existe también un aporte intangible importante de la AFC, ya que se convierte en un soporte significativo para el equilibrio ambiental, al ser responsable de la utilización de los suelos, agua y de la vida silvestre de forma sostenible. Además, la identidad cultural nacional está fuertemente relacionada y preservada por este grupo poblacional.

En un país donde la agricultura y la actividad pecuaria se convierten en pilares socio-económicos y donde la población se caracteriza por ser eminentemente joven, el potencial de la juventud rural de convertirse en mediadora de transferencia de tecnologías, de conocimientos culturales y de promover la formación de capital humano, debe ser tenido muy en cuenta.

No obstante, debido a la falta de políticas integrales, la agricultura familiar campesina en Paraguay fue deteriorándose. Las características de bajo desarrollo (IICA 2004) y el deterioro de las condiciones económicas y sociales de la AFC (PNUD 2010), ha llevado a que la incidencia de la pobreza en dicho sector sea cercana al 50% con fuertes brechas en el acceso a los servicios públicos y sociales.

Por tanto, las políticas públicas y en especial la de protección social orientada a la AFC deben considerarse, dentro del manejo integrado del riesgo (Consejo Agropecuario del Sur, 2010), pero no reducido solamente a la población en situación de pobreza, sino en la concepción universal de la política pública. Desde esta perspectiva, no solo es necesaria que la política de protección social incorpore instrumentos diferenciados y específicos para la AFC y su efectiva integración con la política agropecuaria, si no que sean integrales, articulados y complementarios.

Este estudio acompaña la propuesta actual del Sistema de Protección Social "Vamos" en sus tres pilares fundamentales de inserción laboral y productiva, previsión social e integración social.

Sin embargo, en el primer pilar de inserción laboral y productiva, es necesario incorporar como acción estratégica el acceso a la tierra, de lo contrario no se entiende como se llevaría adelante la inserción productiva en la AFC. Además, del acceso a la tierra es necesario la provisión en los asentamientos campesinos en creación, de infraestructura básicas de servicios públicos y sociales y viales, así como el apoyo a la producción, con insumos, asistencia técnica y crediticia.

La falta de caminos de todo tiempo ha sido uno de los problemas más importantes encontrado en el análisis de riesgo del contexto productivo. Es importante seguir la tendencia de crecimiento de la inversión en ese sentido.

Por lo demás, se plantea la promoción del trabajo decente, es decir, el que se realiza con respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo y se lleva a cabo con protección social[110] En este sentido tomar en cuenta las siguientes prioridades: el trabajo familiar no remunerado, la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres y el acceso al salario mínimo de los trabajadores de los establecimientos agropecuarios, específicamente el ganadero. En el caso de los jóvenes rurales, la formación laboral para empleos agropecuarios y no agropecuarios será muy importante.

En cuanto a la previsión social, avanzar en la formalización laboral e impulsar la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes y trabajadores domésticos a la seguridad social. Ampliar la cobertura del Programa de Pensión Alimentaria a Adultos mayores hasta su universalización. En la medida en que la seguridad social avance en su cobertura, la pensión alimentaria a los adultos mayores perderá importancia.

En cuanto al pilar de integración social: mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos (tendido eléctrico trifásico y servicio más barato, cobertura universal de agua y saneamiento) y sociales de salud y educación. En salud, universalizar la atención primaria a la salud a través de la Unidades de Salud de la Familia (USF), priorizando la salud materno infantil. En educación trabajar el mejoramiento de la infraestructura, la preparación de los docentes y atacar la deserción escolar desde el tercer ciclo de la EEB y en especial de la EM. El mayor impulso a los BTA y BTAM, así como las escuelas agrícolas orientadas a la AFC y a la producción agroecológica fortalecerá al sector e impulsará la conciencia ambiental y la alimentación saludable.

En cuanto a los programas selectivos de integración social de servicios alimentarios y de trasferencias condicionadas es necesario que alcancen una cobertura universal sectorial. La subalimentación en la población rural prevalece y, la desnutrición, si bien ha venido disminuyendo, todavía persiste, por lo tanto, el PANI debe seguir creciendo. El PAEP, debe ser prioridad hasta llegar

110 OIT, https://ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm , consultado en febrero de 2020

a la universalización como indica la ley de creación (Ley Nº 5210/14), especialmente en el área rural, pero no solamente en el servicio de alimentación a los estudiantes de todos los niveles, sino también en el eje de la educación alimentaria y nutricional, de modo a promover la alimentación saludable. El PAEP, es, además, una importante herramienta para la promoción de la AFC al aportar a la alimentación de los estudiantes con alimentos frescos, a través de las compras públicas locales, así como también ser un elemento dinamizador de la economía familiar y local. Para ello debe liberarse de la captura que hoy han hecho del programa, muchas empresas alimentarias conformadas al efecto y que han distorsionado su objetivo educativo.

El programa Tekoporã que comenzó en el año 2005, está muy arraigado en el área rural y recientemente en las comunidades indígenas. Sin embargo, requiere una mayor cobertura y acompañamiento familiar. Su programa complementario o de salida Tenonderã, debe ser ampliado ya que aún tiene poco impacto.

Se ha mencionado que el programa Abrazo, de erradicación del trabajo infantil es puramente simbólico, ya que es de escasa cobertura considerando la magnitud de dicho problema, especialmente en el área rural. Indudablemente debe ser ampliado y el problema afrontado de manera integral debido a su complejidad.

La horticultura y la soberanía alimentaria

Uno de los sectores más importantes del abastecimiento alimentario nacional es la horticultura y, es al mismo tiempo una de las más amenazadas con los riesgos del cambio climático y con cada crisis de la AFC. Con cada momento mencionado se desnudan las precariedades productivas del sector y la desidia de la política pública de no promover un sector tan estratégico para la alimentación nacional. La dependencia de los alimentos frescos producidos por la horticultura va en aumento y enfrenta la entrada masiva por las vías del contrabando.

Los perjudicados son los productores hortícolas que pierden sus cosechas, afectando sus precarios capitales naturales, físicos y financieros y, pierden los consumidores que adquieren productos hortícolas cuya trazabilidad fitosanitaria es desconocida y muchas veces a precios exorbitantes.

A continuación, se plantea porque es importante impulsar la producción hortícola en el país de modo a superar de dependencia alimentaria y cuales serían algunas de las medidas básicas a considerar:[111]

Justificación de la propuesta

La producción frutihortícola es muy relevante para la Agricultura Familiar Campesina desde el punto de vista del acceso a la seguridad alimentaria de sus familias, así como la provisión de alimentos sanos y frescos a las poblaciones de áreas urbanas y suburbanas.

En efecto, el potencial de la producción es muy superior a la producción actual y es fuente importante de ingresos económicos de los pequeños productores. La rentabilidad de la producción es considerable y con tecnología adecuada se puede producir todo el año. Los ciclos de las principales hortalizas son relativamente cortos, pudiendo realizar más de un cultivo al año si se cuenta con la tecnología adecuada.

Otro aspecto importante de este rubro es la utilización intensiva de mano de obra familiar y local, absorbiendo mano de obra tanto de jóvenes como de adultos, pudiendo colaborar en frenar o disminuir la migración hacia las ciudades tanto de propietarios como de trabajadores. A su vez, esta producción se adecua a las explotaciones minifundiarias, debido a que, a mayor tecnología, menor extensión de parcela es utilizada para la producción, siendo una alternativa incluso para las áreas suburbanas.

Contribuye también a la diversificación productiva, distribuyendo los riesgos en cultivos de ciclo corto y con mercado relativamente seguro. En todos los departamentos del país se pueden producir estos rubros, y todo el año. También colabora con la demanda insatisfecha de los productos hortícolas básicos que consume todo el año la población paraguaya, especialmente urbana.

Con una planificación de la producción, para cubrir la demanda insatisfecha, se puede evitar o disminuir la importación de productos hortícolas al mínimo, generando un ahorro de millones de dólares en divisas al país. La

111 Los principales aspectos que se plantean fueron trabajados conjuntamente con miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC) y que fue concretada en la propuesta **Programa Nacional para la Producción y Comercialización Hortícola** (FNC, 2018), aunque posteriormente fue enriquecido para este estudio.

importación de productos que se pueden producir a nivel local desangra la economía nacional y genera pobreza.

El ingreso generado del rubro dinamiza la microeconomía y la economía local al generar circulante de efectivo y estimulación del consumo local. Toda la cadena productiva hortícola involucra a miles de personas, familias y unidades productivas que generan ingresos y demandan consumo de otros sectores de la economía.

El Objetivo General, es impulsar el desarrollo de la producción y la comercialización hortícola para mejorar el ingreso de las familias y lograr el abastecimiento nacional.

Los Objetivos Específicos son: 1. Mejorar la productividad y la calidad de los productos hortícolas; 2. Lograr el abastecimiento de la demanda de productos hortícolas durante todo el año; 3. Instalar un apoyo institucional integral, sistemático y sostenible a la producción hortícola y; 4. Consolidar la organización de los productores hortícolas del Paraguay para una mayor capacidad de mercadeo.

La cobertura territorial, debe priorizar especialmente los departamentos de Central y Caaguazú en el corto plazo. Posteriormente, se debe expandir los departamentos de Itapúa (que está cobrando una activa participación en el rubro), Alto Paraná, Paraguarí, San Pedro, Cordillera, Guairá, Concepción, Caazapá y Misiones, para su implementación total en cada departamento.

Se plantean 7 componentes para el logro de los objetivos general y específicos:

Capacitación y Asistencia Técnica

Resultado: Productores capacitados y asistidos para producir hortalizas de calidad.

- Conformación del equipo Técnico de Capacitación para la aplicación de buenas prácticas de producción de hortalizas para trabajar con los productores.
- Elaborar un Registro de productores de hortalizas por Departamento, Distrito y Compañía.
- Planificar la producción por zonas y registro de productores.

- Realizar jornadas de capacitación y actualización sobre técnicas modernas de producción hortícola focalizados a extensionistas locales.
- Capacitación permanente a productores en las mejores prácticas e innovaciones tecnológicas

Conservación, manejo y recuperación de suelos.

Resultado: Base productiva con fertilidad para el cultivo de hortalizas.

- Capacitación, motivación y desarrollo de conocimiento y habilidades técnicas básicas que permitan a técnicos y productores encarar problemas de degradación del recurso suelo.
- Identificar y recuperar los suelos para el aumento de su productividad.
- Instalación de parcelas de producción demostrativos con abonos verdes, uso de implementos adecuados, siembra directa y rotación de cultivos.
- Aumento de rendimientos de la producción de hortalizas, mediante la realización de análisis de suelo para la corrección de la acidez y otros elementos tóxicos, con la incorporación de cal agrícola.

Inversión Productiva

Resultado: Fincas de productores con insumos e infraestructura.

- Incorporar en la producción de hortalizas insumos e infraestructura (malla media sombra, sistema de riego e invernadero) para la producción continua.

Comercialización

Resultado: Oferta de productos de calidad de acuerdo a las exigencias de la demanda.

- Planificar la comercialización en base al comportamiento de la oferta y la demanda en el mercado interno.
- Asistencia técnica en mercadeo para productores de hortalizas.
- Apoyo técnico y logístico para la organización de ferias locales**.**

- Divulgación de información sobre mercadeo de hortalizas.
- Gestionar acuerdos y convenios de abastecimiento de productos hortícolas en los mercados nacionales.
- Apoyar la comercialización conjunta para acceder a mejores precios reduciendo la intermediación.

Crédito y Apoyo Financiero

Resultado: Créditos y apoyo financiero disponible para tecnificar la producción de hortalizas

- Gestionar a líneas de crédito especializados para adoptar innovaciones tecnológicas
- Apoyo financiero para realizar inversiones productivas en hortalizas.

Protección vegetal

Resultado: Producción de hortalizas con calidad e inocuidad destinados al consumo nacional

- Seguimiento y evaluación de la sanidad del cultivo de hortalizas.
- Capacitación a productores de hortalizas en manejo y uso de agroquímicos
- Capacitación y orientación para realizar cultivos orgánicos de hortalizas
- Realizar el registro de comerciantes importadores de semillas de hortalizas.
- Investigación e Innovación Tecnológica
- Resultado: Nuevas tecnologías de producción disponibles para productores de hortalizas.
- Desarrollar líneas de investigación de producción de hortalizas en los Centros de Desarrollo de Investigación y en fincas de productores.
- Transferir los resultados de la investigación y realizar la capacitación a los técnicos extensionistas.

La prevención y gestión del riesgo

Gestión del riesgo agroclimático

Se propone una prevención y gestión del riesgo implementada en el marco de una política de gestión del riesgo agropecuario.

La implementación de una política de prevención y gestión del riesgo agroclimático, con medidas de información permanente del clima, zonificación agroclimática para los distintos rubros de la AFC, estaciones meteorológicas, información satelital, asistencia técnica e incorporación de tecnologías e infraestructura de producción y comercialización.

El Estado paraguayo debe pasar de una *Política de Contención de Crisis* a una *Política de Gestión del Riesgo* en la pequeña agricultura.[112] La **gestión del riesgo** agroclimático y de emergencias agrícolas debe ser un componente de la política agraria. Por tanto, esta se debe considerar dentro del **manejo integrado del riesgo**, que considere el **riesgo climático, sanitario, económico y de mercados**.

Las estrategias propuestas para la política Estatal de Gestión del Riesgo relativas al riesgo agroclimático son:

La evaluación del riesgo. Orientada al levantamiento, sistematización y análisis de la información necesaria para manejar el riesgo de la forma más precisa posible. Se trata que los productores tengan acceso a una información confiable respecto de los efectos de la variabilidad del clima y eventos extremos sobre los rendimientos y los costos de los rubros agropecuarios. Ésta en realidad es una información relevante para todos los actores involucrados. Este análisis se efectúa con la puesta en ejecución de información y mapas agroclimáticos zonificados y digitalizados.

La reducción del riesgo: Esta estrategia tiene dos niveles:

1. *La responsabilidad del productor*, a nivel de la finca, adecuándose a las exigencias actuales, con:

   El Manejo Eficiente de los Recursos: buscando optimizar la producción y previniendo directa o indirectamente los efectos adversos en la producción:

112 Este concepto fue tomado de la experiencia chilena (CAS, 2010)

con prácticas de manejo adecuado del suelo y el agua, técnicas adecuadas de cultivo y aspectos sanitarios y fitosanitarios.

La Diversificación: distribuyendo el riesgo a través de varios cultivos con características particulares.

2. *La responsabilidad del Estado*, planteando a nivel general la reducción del riesgo a través de una política integral para la AFC. Por ejemplo, con la implementación de programas de créditos diferenciados, asistencia técnica, introducción de tecnología, garantías de precios, compras públicas, etc.

La mitigación del daño. Se realiza una vez declarada la emergencia a partir del daño ocasionado por algún evento generalmente no previsto o previsto, a través de programas públicos de prevención y ayuda como un Fondo de Riesgo, Seguros, etc., que procuran que el productor reinicie el ciclo productivo en la brevedad. Estas ayudas pueden ser múltiples y de acuerdo a las características del daño: medidas financieras, subsidios, infraestructuras, etc.

Los costos serán muchos menores con políticas preventivas del Productor y del Estado.

Finalmente, la Política de Gestión del Riesgo debe ser parte de una política integral de atención a la pequeña agricultura. Los fondos y seguros que buscan prevenir y minimizar los efectos económicos y sociales de las pérdidas en la agricultura, son de difícil aplicación y de poco impacto si se realizan aisladamente. Factores como el crédito y la asistencia técnica son concomitantes e imprescindibles. En efecto una política integral para la AFC debería prever programas de asistencia técnica, introducción de tecnología, créditos diferenciados, garantía de precios, fondos contingencias y seguro agrícola, registros, información agrícola, etc.

El Fondo de Contingencia Agroclimática[113]

La propuesta del Fondo de Contingencia Agroclimática (FCA) no es propiamente un seguro, cuyo funcionamiento está normado en el ámbito privado por la Ley Nº 827/96 de Seguros. Esta propuesta es un instrumento público en corresponsabilidad entre el productor y el Estado para atender contingencias

113 Basado en propuestas realizadas por la Federación Nacional Campesina (FNC) y desarrollada por la Unidad de Economía Social, del MH (2011)

agroclimáticas de la agricultura familiar campesina, que no tiene ninguna posibilidad de acceder a los seguros privados, debido a la escala económica de los cultivos y las mínimas capacidades naturales, físicas, financieras y humanas en la que se desarrolla; así como, por el poco interés de las aseguradoras privadas por este eslabón agrícola debido al bajo o nulo retorno que en general representaría.

Los Índices Agroclimáticos para la gestión del riesgo en la Agricultura Familiar

El desarrollo de programas de atención al riesgo en poblaciones vulnerables, tanto públicos como privados, suelen tener el elemento común de ser muy onerosos. Una nueva modalidad, que trata de superar este problema, además de otros aspectos, es la utilización relativamente reciente en el mundo de los Índices Agroclimáticos.

Los instrumentos financieros son vinculados así a índices agroclimáticos relacionados a los rendimientos locales de los cultivos, implementados mediante el Monitoreo del Clima (precipitación, temperatura, humedad, vientos) a través de Estaciones Meteorológicas, zonificación de la producción según suelo y clima, valor de los rendimientos por zona y por rubros, etc. El pago de las compensaciones se realiza mediante índices paramétricos definidos previamente, eliminando o disminuyendo la necesidad de una *evaluación en terreno* de la finca. (FIDA, 2010; IRI, 2010)

El funcionamiento es esencialmente técnico y automático, lo que disminuye su costo administrativo y operativo. Generalmente no hace falta una evaluación en terreno y una vez instalado el sistema es menos costoso. Sin embargo, inicialmente necesitará una importante inversión en infraestructura (Estaciones Meteorológicas de monitoreo del clima por distritos o zonas predeterminadas). Se requiere además un conocimiento previo e importantes estudios para su funcionamiento: tales como un historial del clima, zonificaciones agrícolas por rubros y rendimientos agrícolas.

La propuesta del Fondo de Contingencia Agroclimática (FCA)

Los FCA, deben ser creados por el Estado paraguayo para atender las emergencias agrícolas de los pequeños productores, buscando reparar las pérdidas

para evitar la caída del ingreso y la merma de los activos, así como procurar el reinicio del ciclo productivo para precautelar el abastecimiento alimentario.

El FCA plantea la participación del productor y del Estado en un esquema de corresponsabilidad, donde el primero con su adhesión asuma la responsabilidad del manejo eficiente de los recursos, atienda los cuidados culturales que correspondan y multiplique las previsiones que estén a su alcance para la consecución del proceso productivo. El Estado por su parte tendrá la responsabilidad de realizar los arreglos institucionales y aportar los recursos correspondientes para garantizar básicamente que el proceso productivo no devenga en la perdida de los activos y la caída de los ingresos, protegiendo a las familias de productores agrícolas para que estos no empeoren su situación de pobreza, e incentivando de este modo las oportunidades de superación de la misma.

La operación técnica del FCA debe estar vinculado con Índices Agroclimáticos, generados del monitoreo del clima a través de Estaciones Climáticas convenientemente instaladas e información agroecológica y estadísticas agrícolas trabajadas para el efecto.

1. El productor planteará una Propuesta de Cultivo sobre los rubros de autoconsumo y renta, y la cantidad de hectáreas a cultivar, la que será certificada por parte de los técnicos locales de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
2. El productor deberá adherirse anualmente al Fondo mediante una Declaración Jurada, acompañada de la Certificación de Cultivo de la DEAG, con un Aporte (X% del monto previsto) que depositará en las sucursales locales del Banco Nacional de Fomento (BNF), establecido anualmente por hectárea cultivada, hasta un límite de 5 hectáreas, de los rubros preestablecidos en la constitución del FCA.
3. El Estado aportará anualmente al Fondo (X% del monto total previsto por cada hectárea) con recursos presupuestados del tesoro nacional, a determinar según el Registro Nacional de la AFC y la cantidad de pequeños y medianos productores adheridos.
4. La activación del FRP se realizará de forma automática con la declaración del 50% de pérdida zonal (radio de acción de una estación meteorológica) mediante un Índice Agroclimático. La declaración de pérdida es local.

5. Si es necesaria, se podrá realizar verificaciones aleatorias de la pérdida mediante técnicos especializados.
6. El Pago de las Indemnizaciones se realizará a través del BNF, con montos preestablecidos anualmente por cada hectárea cultivada y que está relacionado con el costo promedio de los Insumos Técnicos por hectárea de los rubros de renta y autoconsumo determinados.

Funcionamiento del FCA

Gráfico 55.
Proceso de funcionamiento del FCA

Requerimientos del sistema

Para el desarrollo del Programa se requerirá de **Recursos Humanos** competentes, **información agroecológica y climática** y una infraestructura básica centrada en la instalación de estaciones meteorológicas.

La implementación por etapas permitirá la formación de técnicos de alto nivel para la generación de la información y el monitoreo climático, así como de técnicos orientados a distintas funciones en el terreno. El involucramiento de las escuelas agrícolas y la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional podrían ser muy importantes.

Un trabajo esencial es la generación de información y el monitoreo del clima que podría ser asumida por la **Unidad de Gestión de Riesgos** (UGR) del MAG. La generación de **Índices Agroclimáticos,** se realizará mediante las Estaciones de Monitoreo, así como la zonificación, estudios, estadísticas, registros e información agrícolas podrán realizarse por la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR), la Dirección de Investigación Agraria (DIA), la Dirección de Censo y Encuestas Agrarias (DCEA) y la Dirección de Meteorología (DM) de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), todo coordinado por la UGR.

Red de estaciones Meteorológicas del MAG

El MAG posee alrededor de 19 Estaciones Meteorológicas, con diversos grados de desarrollo tecnológico y sin que todas estén en funcionamiento. Existen otras 8 estaciones más, algunas privadas y otras de la DINAC, que totalizarían unas 27 estaciones. Obviamente, esto es totalmente insuficiente y existen algunos departamentos que carecen de ellas. La implementación por etapas del programa va a permitir que muchas se modernicen y se instalen las necesarias en las zonas estratégicas articuladas a una red informativa en línea. Los costos de los equipos y la infraestructura son muy bajos considerando la utilidad y dimensión del programa.[114]

114 El costo unitario de instalación de la Estación Meteorológica es de US$ 500.

Monitoreo y Evaluación

El monitoreo y la evaluación son funciones imprescindibles de la gestión. Revisten carácter complementario e interactivo y permiten, entre otras cuestiones, comprobar el cumplimiento de los objetivos propuestos. A partir de las actividades de monitoreo y evaluación se pueden identificar deficiencias en el uso de los recursos, tomar decisiones con base a información precisa y extraer enseñanzas a fin de orientar las futuras intervenciones. La relación entre monitoreo y evaluación debe entenderse en forma interactiva. Ninguna de las dos funciones puede emplearse en sustitución de la otra.

Perspectivas de la inversión pública en la agricultura familiar campesina

Ante la coyuntura desalentadora para la AFC, resulta imperiosa la necesidad de proteger y promover programas de incorporación de tecnología, tecnificación y promoción de la economía campesina.

Utilizando datos de la EPH 2017, se realizó una microsimulación para conocer como impactaría en la distribución del ingreso un programa de fortalecimiento de la AFC durante un año, con una inversión de 435 millones de dólares orientados a programas específicos, en las familias del área rural y en situación vulnerable (familias agricultoras y no agricultoras).

Para realizar esta simulación, es importante mencionar que el mismo se basa en los siguientes supuestos:

1. 285 millones de dólares (66% de los fondos) son para inversión directa para la AFC beneficiando a 60.000 hogares de agricultores en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales, con importe aproximado de Gs 1.565.521. por hogar (en partes iguales para efectos del ejercicio). Mientras que 150 millones de dólares (34%) para compras públicas beneficiando a 204.485 hogares rurales en pobreza, con importes aproximados de Gs. 241.485, en partes iguales (para efectos de este ejercicio)
2. Se asume que la inversión en programas y proyectos recibidos generan como mínimo montos equivalentes de ingreso familiar en dichas 60,000 familias de agricultura familiar en términos de aumento de la producción resultantes de mejores técnicas, semillas y uso de suelos recuperados.

Tabla 42.
Estimación de la inversión de unos programas para la AFC por etapas el primer año, en millones de dólares (US$)[115].

Acciones	Año 1 (U$S)
Recuperación y mantenimiento de suelos	16
Recuperación y mantenimiento de semillas	7
Inversión en infraestructura y tecnología	39
Asistencia técnica (60mil productores por año)	37
Créditos preferenciales (60mil productores por año)	64
Seguro Agrícola	25
Compras públicas	150
Apoyo a la comercialización	12
Programa Frutihortícola	14
Programa Algodonero	43
Apoyo a otros rubros de renta	20
Jóvenes y mujeres	8
Total U$S	435

Fuente: Propuesta de inversión de la Federación Nacional Campesina, 2017

Conclusiones sobre la distribución del ingreso

De acuerdo a los supuestos mencionados, la inversión pública del orden de 435 millones de USD impactaría de manera significativa en la distribución del ingreso en zonas rurales.

La EPH 2017 muestra que en Paraguay existen 204.485 hogares cuyos ingresos per cápita mensuales permanecen por debajo de la línea de pobreza total para áreas rurales establecida en Gs. 473.601 per cápita mensuales. La micro simulación muestra resultados alentadores. El promedio de ingresos de la población en áreas rurales crecería de Gs. 977.331 (sin inversión) a Gs. 1.032.468 (con inversión) lo que representa un aumento del ingreso promedio per cápita mensual del 5.6%. El impacto es más relevante si se considera el

115 Extraídos de un programa de Reforma Agraria presentado por la Federación Nacional Campesina (2017).

crecimiento del ingreso de la población más vulnerable del sector rural, cuyo ingreso mínimo se ubica cerca de los Gs. 56.529 (sin inversión). Para estas familias, la inversión duplicaría sus ingresos alcanzando Gs. 116.970 per cápita por mes.

Tabla 43.
Distribución del ingreso per cápita en áreas rurales con y sin inversión (en guaraníes)

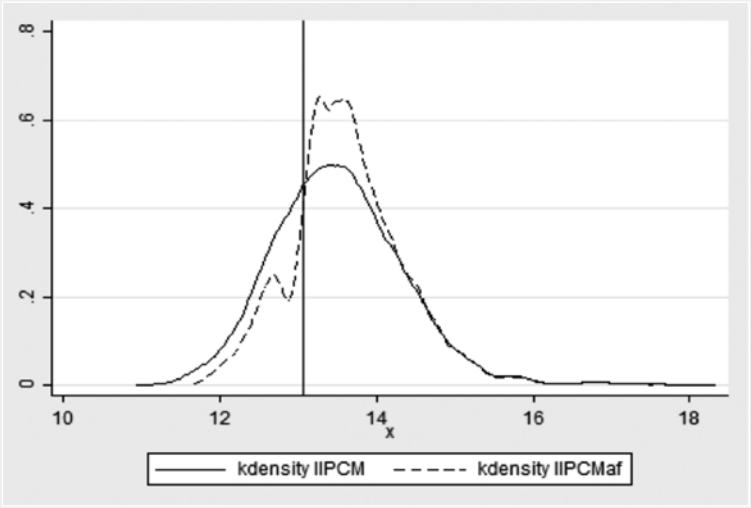
Variable	Observaciones	Población	Promedio de ingreso área rural	Ingreso mínimo población más vulnerable	Ingreso máximo población más vulnerable
IPCM total rural (sin inversión)	4.395	2.638.978	977.331	56.529	932.000
IPCMaf total rural (con inversión)	4.395	2.638.978	1.032.468	116.970	116.970

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH 2017

Esta situación se observa en el gráfico siguiente, donde se observa la curva del ingreso per cápita familiar en áreas rurales (en logaritmos) con y sin inversión en la AFC. La línea sólida (log IPCM) corresponde a la distribución del ingreso según datos de la EPH 2017 sin inversión en agricultura familiar. La línea intermitente (log IPCMaf) corresponde a la distribución del ingreso resultante con el programa de inversión en agricultura familiar, según los supuestos mencionados precedentemente.

Como se puede observar, las distribuciones de ingresos son claramente diferentes. La curva *log IPCMaf,* (distribución del ingreso con inversión), se dibuja más a la derecha de la curva log IPCM (distribución del ingreso sin inversión), lo que sugiere que las familias cuentan con mayores ingresos y más familias logran superar la línea de pobreza rural representada por la línea vertical en el gráfico.

Gráfico 56.
Distribución de ingreso en áreas rurales per cápita mensual con y sin inversión



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH 2017

BIBLIOGRAFÍA

Areco, E. (2001). "Ladrones y señores. El Cartel del Algodón. Causa de la extrema pobreza campesina y del desastre económico. Asunción Paraguay (Mimeog.)

Areco, A. y Marielle Palau (2016) *Judicialización y violencia contra la lucha campesina*, BASE IS, MISEREOR, Asunción Paraguay

Base IS (2018). *Mapeando el agronegocio en Paraguay***.** Base Investigaciones Sociales. Disponible en http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/03/2018Dic_Mapeando-el-agronegocio.pdf

Barril García A, Fátima Almada (2007) **"**La importancia de la agricultura familiar en el Paraguay". En Alex Barril García, Fátima Almada (editores). *La agricultura familiar en los países del Cono Sur*. IICA. 2007. Asunción

BECK, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad***.** Paidos, Barcelona España

Banco Mundial (2015). *Análisis de riesgo del sector agropecuario paraguayo***.** Washington, D.C.: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/105821468332711721/pdf/928660WP0SPANI00Box385339B00PUBLIC0.pdf, consultado el 16/09/2018.

Banco Mundial (2014). *Análisis de riesgo del sector agropecuario en Paraguay: identificación y priorización de los riesgos agropecuarios*.

Disponible en https://bit.ly/2UpGdxp Consultado en octubre de 2018

Consejo Agropecuario del Sur (2010). *Políticas Públicas de Gestión del Riesgo Agropecuario en los Países del Sur.* CAS, IICA, REDPA, Santiago de Chile.

Cecchini, Simone; Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile.

CEIDRA (2017). *Migración, desarraigo y exclusión de jóvenes rurales y su impacto en el futuro de la agricultura familiar campesina. Un abordaje desde sus propias voces*. CONACYT. Disponible en https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/Libro_Proyecto_14INV_428_Migracion_desarraigo_y_exclusion.pdf

CELADE (2002). "Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas"**.** Capítulos I y V del documento *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (LC/R.2086). Vigesimonoveno período de sesiones de la Comisión (Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002).

CEPAL (2014). "La economía del cambio climático en el Paraguay". (LC/W.617), Santiago de Chile, 2014. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37101/1/S1420018_es.pdf

Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (CVJ) (2008). *Informe final. Tierras Malhabidas.* Tomo IV, Asunción Paraguay

Chiavenato, Julio (2008) *Genocidio Americano. La guerra del Paraguay***.** Portal Guaraní

Chillado G. (2012) "Seguro agrícola. El clima y su impacto en Latinoamérica". Primer Congreso Paraguayo de Seguros. Munich R.E

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014). "Informe Chocokue 1989-2013: El Plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino". CODEHUPY, Asunción Paraguay

Devereux, Stephen (2012) *Social protection for rural poverty reduction***.** FAO, Rome

DGEEC (2015) Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes Rurales (EANA 2015). DGEEC, Fernando de la Mora, Paraguay

DGEEC (2011). Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA 2011). DGEEC, Fernando de la Mora, Paraguay

DGEEC (2010). Censo Económico Nacional. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay.

DGEEC (2018). Caaguazú. Proyección de la población por sexo y edad, 2018. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20departamentos/05_Caaguazu_Calculo_Triptico2018.pdf

DGEEC (2017). *Anuario estadístico 2017.* Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/ece9_Anuario%20Estadistico%202017.pdf

DGEEC (2018). Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2018). Base de Datos.

Disponible en: https://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph/

DGEEC (2018). Principales Resultados de la Pobreza Monetaria y Distribución del Ingreso. Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en: https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria_Boletin.pdf

Giménez-Caballero, E., J.C. Rodríguez, G. Ocampos y L. Flores (2017). "Composición del gasto de bolsillo en el sistema de salud del Paraguay". IICS, Vol 5 No 3. Universidad Nacional de Asunción (UNA).

FAO (2014) "Adaptación de la agricultura al cambio climático". http://www.fao.org/fileadmin/templates/tci/pdf/backgroundnotes/webposting_SP.pdf

FAO (2017) *Marco de Protección Social de la FAO. Promoviendo el Desarrollo Rural para todos.* FAO Roma

FIDA-MERCOSUR-CLAEH (2013) "Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR". Programa Regional FIDA MERCOSUR.

http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2013/SeminarioSubrregional/Texto_Principal_Impacto_Dialogo_sobre_PP_para_la_AF.pdf

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (2010). "El potencial para la ampliación y sostenibilidad de los seguros basados en índices climáticos para la agricultura y subsistencia rural". FIDA, WFP, Roma, Italia

FNC (2001). *Por la producción e industrialización del algodón*. Federación Nacional Campesina. Editora TEVECINE S.R.L., Asunción Paraguay

FNC (2017). *Programa de la Federación Nacional Campesina. Por la Reforma Agraria y la Producción Nacional*. Asunción Paraguay.

FNC (2018). *Programa Nacional para la Producción y Comercialización Hortícola*. Asunción Paraguay.

Foschiatti, Ana Maria (2012). *Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones conceptuales*. Obtenido de Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste: http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo2/contenid/vulner1.htm

Fogel, Ramón (2010). **Contribuciones campesinas a la construcción del Estado Nación**, http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_690.pdf , revisado el 06/10/2019

Franceschelli, Ines (2016), "Toda la gloria del mundo cabe en un grano de maíz", en Marielle Palau (coord) *Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agronegocio en Paraguay*. BASE IS, Asunción Paraguay

Gabinete Social (2019-a). *Punto de Partida 2019 del Sistema de Protección Social*. Asunción Paraguay.

Gabinete Social (2019-b). *Presentación Estructurada de la Propuesta General del Sistema de Protección Social del Paraguay*. Asunción Paraguay.

Gabinete Social (2018). "Protección Social en Paraguay. La oportunidad de implementar un sistema de protección social". Nota Sectorial de Protección Social 2.0, Asunción Paraguay.

Gabinete Social (2010). *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 – 2020*. UE, PNUD, FAO, AECID, Asunción Paraguay

Galeano, Luis (2014). "Extranjerización de las tierras: consecuencias y desafíos". Revista Economía y Sociedad, CADEP, Asunción Paraguay

http://decidamos.org.py/www/component/k2/item/1371-extranjerizaci%C3%B3n-de-la-tierra-consecuencias-y-desaf%C3%ADos

García, A. (1982). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. IICA.

Glauser, Marcos (2009). *Extranjerización del territorio paraguayo*. BASE IS, Asunción Paraguay

Guereña, A., Luis Rojas (2016). *Los dueños de la tierra en Paraguay*. OXFAM, Asunción Paraguay.

Grupo Intergubernamental de Cambio Climático. IPCC (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis.* https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf, consultado el 16/09/2018.

Heñoi (2019) "Luchar para comer" en https://henoi.org.py/2019/10/14/luchar-para-comer/ consultado en noviembre de 2019,

Heñoi (2019) "Asentamiento Crescencio González: No solo rentabilidad, una patria nueva". Fundación Rosa Luxemburgo.

IICA (2017). *Manual Básico para la gestión integral de riesgos agroclimáticos en Paraguay*. San Lorenzo. Paraguay. Disponible en https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/7219/BVE18040307e.pdf;jsessionid=ADAB2AFCA8BA6183D40090B8321265A1?sequence=1

IICA (2004). *Caracterización de la Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay.* IICA, Paraguay.

Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (2010). *Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres.* IRI, The Earth Institute at Columbia University, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), IRI, Oxfam América, Swiss Re, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), PNUD y la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EEUU (NOAA) y Oxfam. Nueva York, EEUU.

Imas, V. (2019). *Seguridad y Soberanía alimentaria en Paraguay*. CADEP- CONACYT. Asunción Paraguay

Imas, Víctor (2018). "Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria"; en Palau, Marielle (2018). *Con la soja al cuello. 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay.* Base IS

Imas, Víctor (2017). "Impacto del cambio climático en la producción de alimentos"; en Palau, Marielle (2017) *Con la soja al cuello, 2017. Informe sobre Agronegocios en Paraguay.* Base IS.

Imas, Víctor (2016). "Agronegocio y Alimentos. Importación y Dependencia Alimentaria"; en Palau, Marielle (2016). *Con la soja al cuello, 2016. Informe sobre Agronegocios en Paraguay,* Base IS.

Imas, Víctor (2013). "De una política de contención de crisis a una política de gestión del riesgo. La gestión del riesgo en la agricultura familiar"**.** Revista Acción. Asunción.

IPTA (2019). *Manual técnico. Tomate – Papa – Cebolla – Pimiento*. Instituto Paraguayo de Tecnología Apropiada. Paraguay. Disponible en https://bit.ly/2JXkEy8

Jenkins, J. C. (1998) "La teoría de movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales"; en Cohen, Touraine, Melucci y Jenkins, *Teoría de los Movimientos Sociales.* Cuadernos de Ciencias Sociales 17, FLACSO, Costa Rica.

JICA (2016). *Estudio de Análisis de Política y Mercado de Seguros Agrícolas en la República del Paraguay. Informe Final.* Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Asunción Paraguay

Jiménez García, W. (2012). *Pobreza y Vulnerabilidad.* En https://sociedadespacionaturaleza.wordpress.com/2012/04/13/pobreza-y-vulnerabilidad/

Jorgensen, Steen; y Robert Holzmann, (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.* Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial. Washington D.C.

Jorgensen, Steen; y Robert Holzmann, (2003) "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". Revista Facultad Nacional de Salud Pública. Vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2003. Universidad de Antioquia .png, Colombia

Kaztman, R. (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, Nº 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kaztman, R. y F. Filgueira (2006), "Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO", *Colección Aportes Conceptuales*. Nº 4. Universidad Católica del Uruguay.

La Vía Campesina. *Qué significa soberanía alimentaria,* https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/, consultado en febrero de 2019

Ley Nº 6286. "De defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina". Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. Asunción. Paraguay. 17 de mayo de 2019. Disponible en http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8898/ley-n-6286-de-defensa-restauracion-y-promocion-de-la-agricultura-familiar-campesina

MAG (2014) *Informe de Gestión 2014.* MAG, Asunción Paraguay

MAG (2008) *Marco Estratégico Agrario 2009-2018*. MAG, Asunción Paraguay

MAG (2008) *Censo Agropecuario Nacional 2008*. MAG, Asunción Paraguay

MAG (2010) *Programa de Fomento para la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar 2010-2020***.** MAG, Asunción Paraguay

Ministerio de Hacienda. 2018. *Informe financiero 2018. Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.* Asunción, Paraguay. Disponible en: https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=aeaeb1b7c2bbc1bcc07cafaeb4bd7f7d7e857cb6bbb3bcbfbab26db3b6bbaeb97bbdb1b3ae04d&x=9999038&y=6969008

Ministerio de Hacienda. Base de Datos. Boost Data. Disponible en: http://168.90.176.79:8080/gastos_anual/

Moriya, H., Ramírez, D., y Delgado, N. (2019). "Evaluación Final Proyecto Microseguro paramétrico agrícola para pequeños productores en Paraguay" ATN/ME-14428-PR / ATN/ME-14427-PR. Asunción. Paraguay.

Morínigo, José N. (2005) "La matriz histórica del problema de la tierra en la sociedad paraguaya". NOVAPOLIS, Centro de Estudios y Educación Popular, Asunción Paraguay

Moser, S. C. (2010). "History, challenges, process and future directions". Wiley Interdisciplinary Reviews – Climate Change 1(1): 31-53

Moser, S. C. (1998). "Reassessing urban poverty reduction strategies. The asset vulnerability framework". World development Vol 26 (1), 1-19.

Moser C., 1996, "Confronting Crisis: A Comparativ e Study of Household Responses To Poverty And Vulnerability in Four Urban Communities" ESD. Washington

Nugent, Ricardo (1997). "La seguridad social, su historia y sus fuentes"; en Néstor de Buen Lozano y Emilio Morgado Valenzuela (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y seguridad social.* Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México 1997.

Ortega, G. (2016) Mapeamiento del extractivismo. BASE IS, Fundación Rosa Luxemburgo, Asunción Paraguay

OXFAM (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina.* OXFAM Internacional

Pastore, Carlos (2008). *La lucha por la tierra en el Paraguay.* Intercontinental Editora S.A. Asunción Paraguay.

Rojas, Luis (2016). *Campesino rape: Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay*. BASE IS. Asunción Paraguay

Ortiz, J. (2016). "Registro de la Agricultura Familiar – Experiencia MAG – RENABE – Paraguay". Trabajo presentado en el Taller Regional de Expertos: Promoviendo Sistemas Agroalimentarios Sostenibles. Análisis de Avances de los Programas de Compras Públicas de la Agricultura Familiar en ALC. Asunción. Paraguay. Disponible en https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/registro-de-la-agricultura-familiar-experiencia-mag-renabe-paraguay

Pereira Fukuoka, Milena (2011). *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay.* Base IS. Asunción Paraguay.

PNUD (2010). *Sector Rural Paraguayo. Una visión general, para un dialogo informado*. PNUD, CDH No 17. Asunción Paraguay.

PNUD (2008). *Equidad para el Desarrollo, Paraguay 2008*. PNUD, Asunción Paraguay

PNUD (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2003*. Instituto Desarrollo, DGEEC, Asunción Paraguay

Riquelme, Quintín (2015). "El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos"; en Patricio Dobree (comp) *La Tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos.* CDE, Asunción Paraguay

Riquelme, Quintín y Elsy Vera (2015). *Agricultura campesina, agronegocio y migración.* CDE. Asunción Paraguay

Riquelme, Quintín, Víctor Imas (2014). *Políticas Públicas en la Agricultura Familiar.* Decidamos, Asunción Paraguay.

Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Políticas*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Santiago de Chile

Sánchez-González, D; Egea-Jiménez, C. "Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores". Papeles de Población, vol. 17, núm. 69, julio-diciembre, 2011, pp. 151-185

Secretaria de Emergencia Nacional, SEAN (2016). *Diseño final del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.* http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/comunicacion/Ultima%20version%20Plan%20Nacional%20de%20Adaptacion%20al%20Cambio%20Climatico%202016%20-%20Para%20prensa.doc.pdf, consultado 17/09/2017.

Schvartzman, M. (2011). *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya.* CIDSEP, Secretaría Nacional de Cultura, Asunción Paraguay

Sen, Amartya (2012). *La idea de justicia.* Editorial España

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta

SENAVE (2015-2019). Boletín Estadístico. Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Paraguay. Disponible en https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico

SENAVE (2007-2015). Anuarios Estadísticos Asunción Paraguay, http://www.senave.gov.py/boletin-estadistico.html, consultado 16/09/2019.

Serafini G., Verónica (2019). *La Protección Social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.* CADEP-CONACYT, Asunción Paraguay.

Serafini G., Verónica (2019). *Pobreza en Paraguay: Crecimiento económico y conflicto redistributivo*. CADEP-CONACYT, Asunción Paraguay.

Serafini G., Verónica (2018). "Pobreza Rural en Paraguay". Instituto de Estudios Peruanos – Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Lima Perú

Serafini G., Verónica (2018). "Paraguay: Inversión social en protección social no contributiva". CADEP, Paraguay Debate, Unión Europea, Asunción Paraguay.

UE (2010). "Informe Europeo sobre el Desarrollo. La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África". Centro de Estudios avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole. Ginebra.

USAID (2011). *Hortalizas y frutas. Análisis de la cadena de valor en el departamento de Concepción.* Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Paraguay. Disponible en https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/frutas_y_hortalizas.pdf

White, Richard (1989). *La primera revolución radical en América Latina. Paraguay 1810 – 1840.* Portal Guaraní

Vázquez, F. (2006). *Territorio y población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay.* Asunción: ADEPO - UNFPA- GTZ. Disponible en: http://www.unfpa.org.py/download/territorio_y_Poblacion.pdf

Villa, Miguel y Jorge Rodríguez (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.* CEPAL, CELADE, Santiago de Chile

Zavatiero, Claudina (2017). "Migración rural con enfoque de género y juventud en Paraguay". (Informe realizado para La Vía Campesina). Asunción Paraguay

Zukowski, José C. (2012). *Gestión de Riesgos para la Agricultura Familiar. Programas del Gobierno Federal en Brasil.* Secretaría de la Agricultura Familiar, Ministerio de Desenvolvimiento Agrario, Brasil.

Guia de entrevista semi estructurada para el pequeño productor/ra

P-INV 1075, CONACYT/CADEP											
Agricultura Familiar: Riesgos, Vulnerabilidad, Pobreza y Protección Social.											
Guia de entrevista semi estructurada para el pequeño productor/ra											
Nombre y Apellido:			Asentamiento/ comunidad:			Distrito:		Departamento:			
Lote	Propio		Alquilado			Ha:					
Producción de autocon-sumo:								Ha:			
Producción de renta:								Ha:			
¿Como decide que producto de renta va acultivar? ¿Qué factores toma en cuenta?											
1											
2											
3											
4											
5											
En general ¿Cuál de estos factores resultan más riesgosos para la agricultura campesina?											
Riesgos de Producción:	Sequía		Heladas		Lluvias Exc		Granizo		Plagas y Enefer-medades		
Riesgos de Mercado:	Mercado		Intermediación		Precio						

Riegos de contexto:	Caminos		Distancia		Sobreabastecimiento						
	Riesgo de Producción					Riesgo de mercado			Riesgo de contexto		
	Sequía	Helada	Lluvias Exc	Granizo	Plagas y enfermedades	Mercado	Intermediación	Precio	Caminos	Distancia	Sebreabasteci-meinto
Mandioca											
Sésamo											
Algodón											
Caña de azúcar											
Tomate											
Locote											
Piña											
Banana											
Poroto											
Maní											
Maiz											
Habilla											
Batata											
Yerba Mate											
Hortalizas Verdes											

ANEXO

Que medidas realizas para reducir el riesgo	
1	
2	
3	
4	
5	
¿Que medidas o políticas plantearías al Estado?	
1	
2	
3	
4	
5	

Guia 2							
RELEVAMIENTO DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES (FNC) (2017)							
Departamento:							
Distrito:							
Asentamiento o localidad:							
Producción principal de renta:							
Producción de renta secundario:							
Tamaño del lote: Si No					¿El lote es propio?:		
Característica de la Deuda							
Institución financiera (BNF, CAH, El comercio, Visión, Familiar, Casas electrodomésticos Cooperativas, Prestamistas, ANDE, Almacén)		Monto inicial prestado (en Guaraníes)	Año en que adquirió el préstamo	Para qué adquirió el préstamo	¿A cuánto asciende la deuda ahora?	¿Donde suele deber a menudo?	¿Donde es que más debe?
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
Recibió algún subsidio entre 2010 y 2015							
Institución del cual recibió		Año		Que cosa			
Recibe asistencia técnica							
Institución del cual recibe				Año			
Recibe TEKOPORA							
Si				No			

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONACYT

PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

ISBN: 978-99967-973-6-1
ISBN: 978-99967-973-8-5