

7

2010

Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado



PN
UD

Paraguay

Número especial



Cuaderno de Desarrollo Humano

DESARROLLO
HUMANO
PARAGUAY





El sector rural paraguayo presenta, en general, un perfil dual de producción. Por un lado la Agricultura Familiar, que concentra la gran mayoría de productores y productoras rurales. Y por el otro, el Mediano y Gran Productor, con altos niveles de producción y productividad en rubros de exportación.

Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado

Número especial

Diciembre, 2010



Copyright ©2010
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PARAGUAY

Este documento es de propiedad del PNUD en Paraguay.
No tiene fines de lucro, por lo tanto no puede ser comercializado en el Paraguay
ni en el extranjero.

Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio
del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

El análisis y las orientaciones aquí contenidas no reflejan necesariamente la
opinión del PNUD.

Diseño gráfico: CreativePARK

Diagramación: Comunicación Visual S.R.L.

Impresión: Mercurio S.A.

Prólogo

El *Cuaderno de Desarrollo humano N° 7 Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado* tiene el propósito de ofrecer al público en general, sobre todo a aquel relacionado con el desarrollo rural, una perspectiva amplia pero resumida de la situación del sector, especialmente del estrato más numeroso: el de la Agricultura Familiar. Por la amplitud del tema abordado y la extensión del documento, constituye una edición especial de la Serie *Cuadernos de Desarrollo humano* del PNUD.

Con la objetividad necesaria que aportan los datos estadísticos, el rigor científico en su utilización y la neutralidad que caracteriza a la Organización de las Naciones Unidas, este documento constituye un insumo básico para un diálogo abierto e informado sobre un tema de alta sensibilidad social y política: la Reforma Agraria.

En efecto, con este material y otros anteriores ya publicados, el PNUD aspira a contribuir con la sociedad paraguaya en el debate incluyente e informado acerca de la Reforma Agraria y el desarrollo rural, cuyos delineamientos básicos tienen rango constitucional y cuya implementación constituye una imperiosa necesidad considerando la realidad socioeconómica del campo.

En general, los dos Censos Agropecuarios Nacionales, el del 1991 y el del 2008, suministran la información de este estudio. Aunque pudieran existir debilidades en algunos aspectos metodológicos en el más reciente de los dos censos, los resultados generales de éste muestran la consistencia que lo hacen suficientemente confiable.

Junto con el Cuaderno N° 6, que analiza tres estudios de casos de cuentapropismo en el Paraguay, uno en el área urbana y dos en el rural, este documento forma parte de una serie de estudios realizados en el marco de elaboración del próximo *Informe Nacional sobre Desarrollo humano*, respecto al Trabajo decente en el Paraguay. El Informe constituye una iniciativa y esfuerzo conjunto del PNUD con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA).

Los insumos producidos en el proceso de elaboración del referido Informe Nacional, rebasan en su cantidad y contenido el alcance y los propósitos del mismo, razón por la cual son puestos a disposición de los sectores público, privado y de la sociedad civil, por medio de publicaciones de esta naturaleza.

Finalmente, manifiesto mi agradecimiento al Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG), al Director General de Planificación y al Director de Censo y Estadísticas Agropecuarias de dicha cartera –por la muy buena predisposición para el suministro de la información estadística utilizada en esta publicación– así como también a la JICA, por haber contribuido en el financiamiento de un estudio sobre el sector rural que constituye el insumo principal del Cuaderno.

Extiendo el mismo reconocimiento al Viceministro de Agricultura del MAG, a la Unidad de Economía Social y a la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, a la Unidad Técnica del Gabinete Social, al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por la revisión general del documento.

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Autoridades del PNUD

Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente

Ana Inés Mulleady, Representante Residente Adjunta

Equipo de elaboración

Oficina de Desarrollo Humano

Jorge Méndez Rheineck
Coordinador

Roberto Céspedes
Especialista social

Nicodemo González
Asistente administrativo

Consultores

Julio Brun
Milda Rivarola

Colaboración

Elizabeth Barrios K.

Corrección de texto

Miguela Benítez Fariña

Índice

Introducción	8
.....	
1. Desarrollo humano en el sector rural	11
1.1. Desarrollo humano: una concepción integral del desarrollo	13
1.2. Caracterización socioeconómica del sector rural	15
1.3. Agricultura familiar y mediano y grandes productores	20
1.4. Perfil demográfico de los hogares rurales	24
1.5. Algunas conclusiones	26
.....	
2. Carácter dual del sector productivo rural	27
2.1. Disímiles condiciones de producción	29
2.2. Mercados segmentados	38
2.3. Perfil diferenciado de producción agrícola	40
2.4. Expansión de la soja y sustitución del algodón	43
2.5. Perfil diferenciado de producción ganadera	46
2.6. Algunas conclusiones	49
.....	
3. Tierra	51
3.1. Distribución	53
3.2. Tenencia	59
3.3. Uso	61
3.4. Propiedad nacional o extranjera	64
3.5. Algunas conclusiones	67
.....	
4. Trabajo rural	69
4.1. Ocupación del productor residente y su familia	71
4.2. Empleo asalariado temporal y permanente	77
4.3. Informalidad del empleo	82
4.4. Descampesinización y pobreza	84
4.5. Algunas conclusiones	87
.....	
5. Marco institucional y de políticas del desarrollo rural	89
5.1. El MAG y el INDERT	91
5.2. Planes y políticas públicas	94
5.3. Financiamiento del desarrollo rural	96
5.4. Deforestación cero	99
5.5. Algunas conclusiones	101
.....	
6. Principales conclusiones y orientaciones de políticas públicas	103
6.1. Principales conclusiones	105
6.2. Orientaciones de políticas públicas con énfasis en la Agricultura Familiar	107
6.3. Orientaciones generales para la Reforma Agraria	109
.....	
Siglas y acrónimos	115
Bibliografía	117
Anexos	121
Índice de cuadros y gráficos	144

Introducción

El séptimo cuaderno de Desarrollo humano en el Paraguay analiza la situación del sector rural paraguayo, con énfasis en la Agricultura Familiar, a partir de las condiciones socioeconómicas de los productores, hombres y mujeres, y sus familias.

El documento fue elaborado en el marco del proceso de producción del *Informe Nacional sobre Desarrollo humano 2011*, sobre el tema del trabajo decente. El Informe constituye una iniciativa conjunta del PNUD, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Asimismo, el Cuaderno se publica en el contexto de la implementación del proyecto *Puentes al Desarrollo Incluyente* del PNUD y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y tiene por objeto promover la capacidad de generación de ingresos de las familias en extrema pobreza.

Las políticas públicas juegan un rol relevante en la inclusión, sostenibilidad y empleo digno de los productores del campo, y en la seguridad alimentaria del país. Este trabajo aborda las condiciones y cambios ocurridos en la Agricultura Familiar y en la empresarial, sobre la base de los datos de los dos últimos Censos Agropecuarios (1991-2008).

En el primer capítulo se realiza una breve introducción del marco teórico del Desarrollo humano y se presenta la tipología de la población rural utilizada en el documento. El sector primario paraguayo muestra un perfil dual, con una economía campesina en proceso de crisis, y otra agroexportadora mecanizada, basada en uso intensivo de bienes de capital y biotecnología, con su mercado fuertemente vinculado a la globalización y a la integración regional.

En el capítulo segundo se caracteriza a la población rural según el mencionado perfil dual, desde el punto de vista de sus condiciones socioeconómicas generales, de producción y de acceso a mercados.

La tierra es el tema del capítulo tercero; en donde se trata la distribución, la tenencia y el uso de la tierra y la propiedad rural nacional y extranjera. El capítulo cuarto se centra en el análisis del trabajo agropecuario, la ocupación del propietario residente y los miembros de su familia, y aborda el fenómeno de la descampesinización y pobreza rural.

En el capítulo quinto se presentan el marco institucional y de planes y políticas públicas vigentes y en desarrollo, y el financiamiento del desarrollo rural. Finalmente, en el sexto se formulan algunos delineamientos generales de política para el debate público orientado a un desarrollo sostenible, sustentable e inclusivo.



Capítulo 1

Desarrollo humano en el sector rural

El Desarrollo humano consiste en la expansión de las libertades de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten.



1

Desarrollo humano en el sector rural

1.1. Desarrollo humano

El enfoque del Desarrollo humano fue impulsado por el economista pakistaní Mahabub ül Haq y difundido sistemáticamente desde 1990 por medio de los Informes mundiales, regionales y nacionales sobre Desarrollo humano del PNUD. Precisamente en el 2010 se cumplen 20 años de la presentación del primer Informe mundial.

El Desarrollo humano consiste en la expansión de las oportunidades y capacidades de todas las personas de modo a ampliar sus opciones para una vida digna, productiva y creativa.

El filósofo y economista Premio Nobel de Economía (1999), Amartya Sen, concibió el enfoque de las capacidades, teoría medular del enfoque del Desarrollo humano. Según este enfoque la expansión de las capacidades humanas es, en la práctica, la expansión de las libertades reales que tienen las personas para vivir la vida que valoran. En este sentido, el Desarrollo humano no es otra cosa que la ampliación de la libertad real de las personas.

El Informe Mundial del 2010 (PNUD) ubica a la libertad en el centro de la definición del Desarrollo humano:

“El Desarrollo humano consiste en la expansión de las libertades de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son las beneficiarias e impulsoras del Desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo”.

Este enfoque incluye principios centrales para el desarrollo rural, como la sustentabilidad, la equidad, la eficiencia y la participación. En general, enriquece la comprensión de las oportunidades y los desafíos en el sector rural, como también promueve, amplía y agudiza la creatividad



El desarrollo rural, o del campo, incluye todos los aspectos de realización de la persona: el social, el político, el cultural, el ambiental y el económico.

para asumirlos con eficiencia, como podrá apreciarse en cada capítulo del Cuaderno.

La ampliación de las capacidades, como las de aprender, vivir sanos y ser productivos, contribuyen a que las personas amplíen sus opciones de vida o, dicho de otro modo, sus libertades reales. La persona con educación, sana y productiva, cuenta con más opciones de vida, o mayores libertades, que aquella con poca educación, vulnerable a las enfermedades y de baja productividad. Las personas, con el desarrollo de sus capacidades, pueden vivir más libremente, porque la educación, la salud y los ingresos amplían sus opciones de vida y las oportunidades de concretarlas.

Junto con las capacidades son necesarias las oportunidades que el contexto ofrece para que el individuo desarrolle y utilice dichas capacidades. Una persona educada, sana y productiva, precisa que el mercado laboral demande sus servicios; requiere que las instituciones, las normas y las políticas públicas generen el ambiente propicio para su desarrollo económico, político y social.

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural tiene una connotación más amplia que aquella referida al ámbito productivo y económico. Es decir, el desarrollo rural, o del campo, incluye todos los aspectos de realización de la persona: el social, el político, el cultural, el ambiental y el económico. No obstante, ante semejante amplitud y diversidad de dimensiones que aborda el Desarrollo humano, este Cuaderno concentra el abordaje del desarrollo rural fundamentalmente en los aspectos relacionados con la producción.

La información aquí presentada y analizada se refiere más a las capacidades con

que cuenta la población rural que a las oportunidades que ofrece el entorno y el mercado. Estas capacidades se ilustran a partir de los datos estadísticos emergentes de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2008, y particularmente se centran en los cambios registrados en dicho periodo intercensal.

La capacidad de aprender de la población está fuertemente definida por el nivel de escolaridad. La capacidad de vivir una vida sana, por el nivel de acceso a una alimentación adecuada, a un entorno saludable y a los servicios de salud. La capacidad de ser productivo y vivir una vida digna, depende, en importante medida, de la disponibilidad de activos (tierras, herramientas, maquinarias), insumos (semillas, abono), créditos y asistencia técnica, o sencillamente de un empleo dependiente en condiciones dignas.

Desde este enfoque de capacidades definidas por las diversas variables o indicadores demográficos, sociales y económicos, se analizarán las condiciones productivas del sector rural considerando el ya mencionado carácter dual del sector: los pequeños productores o Agricultura Familiar (AF), por una parte, y los medianos y grandes productores (MGP), por la otra.

En cualquiera de los casos, desde la perspectiva del Desarrollo humano, los paraguayos y las paraguayas ocupan el centro del desarrollo nacional. Como agentes del mismo, son tanto sus impulsores como sus beneficiarios. De este modo, el Desarrollo humano del país es el *de* las personas (como sujetos del desarrollo nacional), *para* las personas (como objetivo final del desarrollo nacional) y *por* las personas (como protagonistas o agentes del desarrollo nacional).

1.2. Caracterización socioeconómica del sector rural

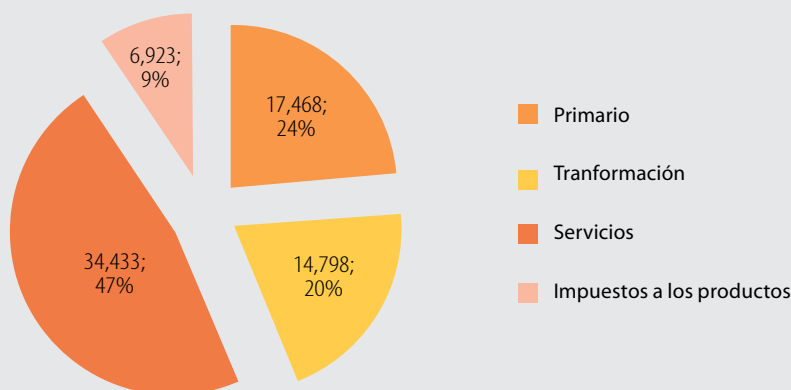
Antes de realizar la descripción socioeconómica del sector rural vis a vis con el sector urbano, es importante destacar la importancia del sector primario, es decir, de la agricultura, la ganadería, la producción forestal y la pesca, en el Producto Interno Bruto del país.

La cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) corresponde al sector primario, y aproximadamente el 60% de las actividades industriales están relacionadas, o se proveen, de la producción del sector primario. Por lo tanto, el aporte del sector primario al PIB es mucho más que el 24%.

El promedio de participación del sector en la década del 90, de 23,3%, creció al 27,6% de promedio en la presente década. Los mayores incrementos se verificaron en

La cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) corresponde al sector primario, y aproximadamente el 60% de las actividades industriales están relacionadas, o se proveen, de la producción del sector primario.

Gráfico 1.1. PIB por grandes sectores económicos, en miles de millones de guaraníes corrientes, 1999-2008



Fuente: Elaborado en base a Cuentas Nacional 1999-2008 del BCP

dos ramas dinámicas de la economía: la agricultura y la ganadería.

Como se podrá constatar más adelante, este crecimiento es coherente con los datos de los dos últimos Censos Nacionales Agropecuarios. De 1991 a 2008 la cantidad de cabezas de vacunos y de búfalos se incrementó de 7.626.617 a 10.496.641 (37,6% más). Nótese la estandarización en 2008, de prácticamente todos los datos.

En tanto que en la agricultura, en el mismo periodo, la producción de soja aumentó de 1.032.676 a 6.311.794 toneladas y la de maíz de 401.339 a 2.471.711, mientras que

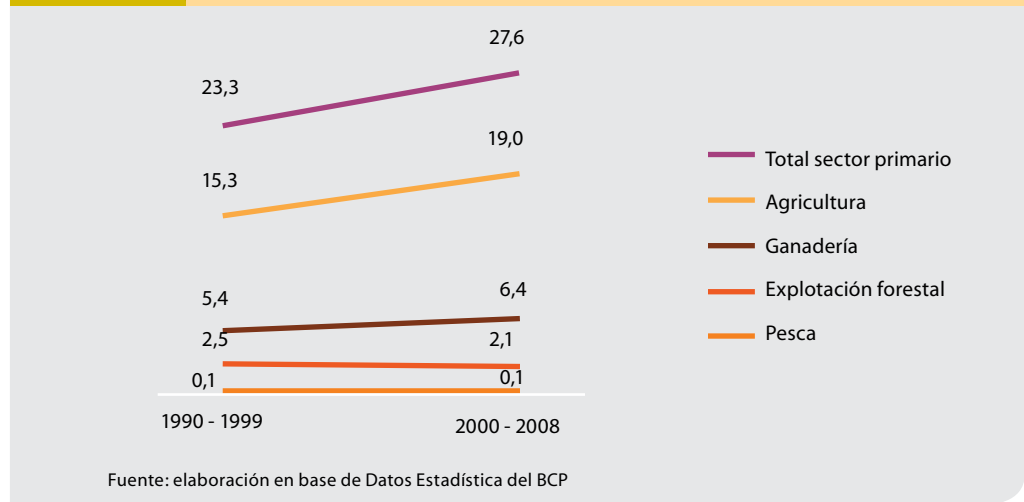
algunos rubros como el algodón y el tabaco redujeron su producción, el primero a su décima parte, y el segundo a menos de la mitad.

La importancia del sector agropecuario también se evidencia en la generación de divisas por exportaciones.

En 1991 el valor total de las exportaciones del sector agrícola alcanzó US\$ 486 millones (65,9% del total de exportaciones), del sector ganadero US\$ 83,5 millones (11,3% del total) y del sector secundario con productos procesados del sector primario US\$ 46,2 millones (6,3% del total).

La educación paraguaya, en términos de acceso, ha experimentado importantes avances en las últimas décadas. No obstante, siguen importantes asimetrías entre el sector rural y urbano.

Gráfico 1.2. Participación de las ramas del sector primario en el PIB, promedios décadas de 1990 y del 2000, en %



A 2008 estos valores absolutos evolucionaron, a US\$1.516 millones (34,0% del total de exportaciones) en el primer caso, a US\$ 708,5 millones (15,9% del total) en el segundo, y a US\$ 563,6 millones (12,6% del total) en el tercer caso.

Los productos más relevantes para la exportación al 2008 constituyen la soja (US\$ 1.485,3 millones), la carne (US\$ 708,5 millones) y aceites (US\$ 507,2 millones). Mientras que el valor de las exportaciones de soja al 2008 aumentó 8 veces el valor de 1991, el del algodón disminuyó en un 91,9% en el mismo periodo.

Capital humano

Según la Encuesta Permanente de Hogares de 2008 (DGEEC) la población total de Paraguay es de 6.164.082 habitantes, con equilibrio de hombres y mujeres a nivel país. En el sector rural habita el 41,4% de la población total y en el urbano, el 58,6%. En el urbano hay un leve predominio de mujeres, y en el rural, de hombres.

Como es posible observar en el Cuadro 1.1., la educación paraguaya, en términos de acceso, ha experimentado importantes avances las dos últimas décadas. No obstante,

siguen las importantes asimetrías entre el sector rural y urbano, sobre todo en los niveles de analfabetismo y de años de estudio. El porcentaje de población sana es similar en ambos sectores (más de dos terceras partes), pero la población con seguro médico, aunque es reducida en el sector urbano (apenas el 20,8%), duplica la del sector rural.

Los servicios de agua potable y de saneamiento constituyen otros factores que potencian el capital humano. El sector rural se caracteriza por el acceso a agua suministrada por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y por utilizar pozos sin bomba, y secundariamente usar pozos con bomba o red comunitaria. El sector urbano, en su mayoría, se abastece de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y de SENASA.

Con relación a los servicios de saneamiento, en el sector rural más de la mitad de los hogares utiliza letrina simple o pozo (con los riesgos que implica para la salud), y más de la tercera parte letrina con pozo ciego. En el urbano, los hogares en su gran mayoría tienen letrina con pozo ciego (lo que tampoco está exento de riesgos a la salud en razón de la densidad de la urbanización) y más de la décima parte está

Cuadro 1.1. Factores que potencian el capital humano por sector, en %

	Rural	Urbano	País
Educación			
Asistencia escolar población de 6 a 17 años de edad	83,7	93,5	89,0
Analfabetismo población de 15 años y más de edad	8,4	3,2	5,2
Años de estudio población de 10 años y más de edad	5,9	8,7	7,6
Salud			
Población con seguro médico	8,6	20,8	15,7
Población sana	71,6	69,6	16,7
Cobertura y tipo de servicio de agua			
ESSAP	2,4	36,8	22,9
Junta de Saneamiento/SENASA	31,3	20,6	24,9
Pozo sin bomba	27,1	5,4	14,2
Pozo con bomba	14,1	9,9	11,6
Red comunitaria	13,0	5,4	8,5
Red privada	5,0	17,0	12,1
Pozo artesiano	2,3	4,3	3,5
Servicio sanitario			
WC conectado a red pública	0,3	15,0	8,9
WC con pozo ciego	37,4	72,2	57,7
Hoyo o pozo	61,3	11,6	32,3
Ambiente			
Para cocinar usa leña	69,0	11,4	34,7
Gas	21,5	70,4	50,6
Carbón	6,7	13,9	10,9
La basura, quema	78,8	32,6	51,3
Recolección pública/privada	4,6	58,6	36,7
Tira en el patio/chacra	6,0	3,7	4,6
Tecnología de la información y comunicación			
Teléfono con línea fija	5,1	31,2	20,6
Celular	78,4	90,4	85,5
Computadora	4,7	20,3	13,9
Computadora conectada a Internet	0,8	9,2	5,8

Fuente: EPH 2008, DGEEC

conectada a una red de alcantarillado. Esta última es inexistente en el sector rural.

En relación con el ambiente y la salud, casi las dos terceras partes de los hogares rurales utilizan leña para cocinar y se deshacen de la basura, quemándola. En el sector urbano, cerca de las dos terceras partes de los hogares utilizan gas para cocinar, una tercera parte de ellos quema la basura y casi la mitad cuenta con servicios de recolección de basura.

Finalmente, en el sector rural la telefonía con línea fija es prácticamente inexistente, al igual que la tenencia de computadora y de ésta conectada a Internet. En el sector urbano, la telefonía fija sólo alcanza a la tercera parte de la población y sólo la quinta parte tiene computadora, pero sólo la mitad de ella conectada a Internet. La universalización de la comunicación se está dando en el último quinquenio a partir de la telefonía celular, tanto en el sector rural como urbano.

La universalización de la comunicación se está dando en el último quinquenio a partir de la telefonía celular, tanto en el sector rural como urbano.



Las modalidades de habitabilidad de las viviendas son similares en los sectores rural y urbano: la gran mayoría son viviendas propias.

Condición de bienestar de los hogares

En el Cuadro 1.2 se sintetizan las condiciones de bienestar de los hogares. Las modalidades de habitabilidad de las viviendas son similares en los sectores rural y urbano: la gran mayoría son viviendas propias. En los hogares rurales prácticamente no existe la modalidad de arrendamiento o inquilinato.

En el sector rural, a pesar de la pobreza existente, casi las tres cuartas partes de los

hogares cuentan con televisor, las dos terceras partes con heladera y las dos quintas partes con máquina lavarropas. En el sector urbano todos estos valores son superiores. Estos niveles de utilización de bienes son posibles en razón de que a nivel país el servicio de energía eléctrica es casi universal. Finalmente, en el sector rural las dos quintas partes de los hogares cuenta con moto y apenas una décima parte, automóvil o camioneta. En el urbano, al contrario, prevalece el uso de estos últimos.

Cuadro 1.2. Viviendas y bienes del hogar por sector, en %

	Rural	Urbano	País
Situación legal de la vivienda			
Propia	81,9	70,7	75,2
Inquilino o arrendatario	1,6	15,0	9,6
Cedida	14,1	11,9	12,8
Equipamiento del hogar			
Televisor	73,2	92,3	84,6
Heladera	63,9	86,0	77,1
Máquina lavarropas	38,9	66,5	55,3
Video/DVD	25,7	51,6	41,1
Termocalefón	2,6	11,3	7,8
Acondicionador de aire	4,9	24,6	16,6
Horno eléctrico	9,6	19,6	15,6
Tenencia de vehículo			
Automóvil o camioneta	11,4	29,6	22,3
Moto	41,5	25,5	32,0
Corriente eléctrica			
Tiene	93,3	99,0	96,7
Piso			
Tierra	27,5	5,1	14,1
Lecherada	35,8	28,0	31,2
Ladrillo	13,8	5,7	9,0
Mosaico,cerámica	9,2	30,7	22,1
Baldosa	9,1	29,1	21,0
Pared			
Ladrillo	52,4	85,3	72,1
Madera	43,9	13,6	25,8
Techo			
Teja	49,7	69,3	61,4
Eternit	24,0	14,9	18,6
Chapa de zinc	13,7	7,8	10,2
Paja	11,3	0,6	4,9
Hormigón	0,6	7,2	4,5

Fuente: EPH 2008, DGEEC

En relación a los materiales utilizados en la construcción de las viviendas, los mismos no sólo inciden en el bienestar de las personas, sino además en su salud y seguridad, factores que, de nuevo, contribuyen al capital humano.

Una tercera parte de las viviendas rurales tiene piso de lecherada de (cemento) y 3 de cada 10 tienen piso de tierra. En el sector urbano prevalecen el mosaico o la cerámica, la baldosa y la lecherada, en similares proporciones. La mitad de las viviendas rurales está hecha de paredes de ladrillo y poco menos de la mitad, de madera, mientras que las viviendas urbanas, en su gran mayoría, utilizan el ladrillo. La mitad de las viviendas rurales tiene techo de teja, la cuarta parte de eternit y la restante cuarta parte de chapa de zinc y de paja, mientras que las dos terceras partes de las viviendas rurales utiliza la teja, y en menor proporción eternit y chapa de zinc, en este orden.

Empleo e ingresos

Finalmente, en el Cuadro 1.3 se esbozan las principales características de la población rural y urbana en cuanto al trabajo y los ingresos. El desempleo abierto en el sector urbano es más que el doble del rural. La subocupación también es mayor en el sector urbano, debido a la subocupación invisible, es decir, a la población asalariada que gana menos que el mínimo legal establecido. Respecto al ingreso promedio de la población rural ocupada, el mismo equivale a las tres cuartas partes del ingreso promedio del sector urbano.

Como es de suponer, en el sector rural más de la mitad de la población labora en el sector primario (agricultura, ganadería, etc.), la cuarta parte en el sector terciario



Cuadro 1.3. Ocupación por sector, ingresos y pobreza, en %

	Rural	Urbano	País
Empleo e ingreso			
Tasa de desempleo abierto	3,2	7,4	5,7
Tasa de subocupación visible	8,1	6,1	6,9
Tasa de subocupación invisible	15,0	22,7	19,6
Ingreso mensual en ocupación principal (miles de Gs.)	1070,2	1483,0	1331,5
Sector de ocupación			
Primario	58,7	3,7	26,5
Secundario	13,6	22,0	18,5
Terciario	27,7	74,3	54,9
Categoría de ocupación			
Empleado/obrero público	3,9	12,3	8,8
Empleado/obrero privado	22,5	42,5	34,2
Trabajador por cuenta propia	46,2	25,1	33,8
Trabajador familiar no remunerado	19,5	4,3	10,6
Empleo doméstico	4,8	9,3	7,5
Ocupados por años de estudio			
Sin instrucción	3,8	1,6	2,5
De 1 a 6	66,1	31,2	45,7
De 7 a 12	25,0	45,2	36,8
De 13 a 18	5,0	21,8	14,8
Pobreza			
Moderada	17,9	19,6	18,9
Extrema	30,9	10,6	19,0
Total	48,8	30,2	37,9

Fuente: EPH 2008, DGEEC



La población urbana ocupada posee un mayor nivel de educación que la rural. Mientras que las dos terceras partes de la población urbana tiene 7 años de estudios o más, la población rural con similar nivel de educación no alcanza la tercera parte.

Por último, la mitad de la población rural se encuentra en situación pobreza, y la mayoría de ella en pobreza extrema. Los niveles de pobreza en el sector urbano son menores, y prevalece la pobreza moderada.

1.3. Agricultura familiar y medianos y grandes productores

En primer lugar cabe destacar que la definición operacional de la Agricultura Familiar se encuentra en debate y construcción. No obstante, a continuación se presentan algunas de ellas con sus estadísticas correspondientes.

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), creado en el 2007, considera agricultores familiares a productores¹ cuya principal fuente de ingreso familiar es la agricultura, con lotes de hasta 20 ha en la Región Oriental y hasta 50 ha en la Occidental.

En diciembre del 2009 el RENAf tenía registrados 161.291 productores, cuya distribución geográfica se presenta en el Gráfico 1.3.

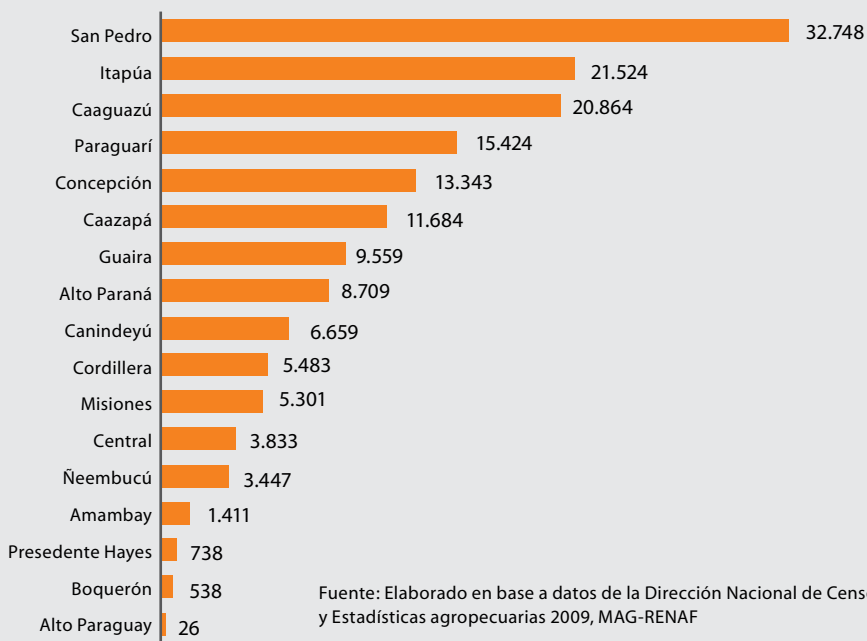
Los departamentos que albergan prioritariamente fincas de AF son San Pedro (20,3% del total de fincas del departamento), Itapúa y Caaguazú (13,3% y 12,9%, respectivamente).

(servicio, comercio, etc.) y finalmente apenas un poco más de la décima parte en el sector secundario o de la industria. En este último sector de la economía tampoco el sector urbano se destaca, porque sólo la cuarta parte de su población labora en él. En el sector urbano prevalece notoriamente la ocupación en el sector terciario.

Casi la mitad de la población rural trabaja por cuenta propia, una cuarta parte en el sector privado como empleado u obrero y otra cuarta parte como familiar no remunerado. En el urbano, por el contrario, la mayoría trabaja en el sector privado en relación de dependencia (dos quintas partes) y secundariamente, una cuarta parte, como trabajador por cuenta propia. En el sector rural, con relación al urbano, es considerablemente menor la población que trabaja en el sector público y en el empleo doméstico.

Por último, la mitad de la población rural se encuentra en situación pobreza, y la mayoría de ella en pobreza extrema. Los niveles de pobreza en el sector urbano son menores, y prevalece la pobreza moderada.

¹ El término productores se utiliza en sentido genérico, en este y en los casos que siguen, y comprende a hombres y mujeres que tienen la jefatura de la finca. No obstante debe apuntarse que, en el primer volumen publicado con los resultados oficiales del Censo, los productores no se han clasificado por sexo, hecho que limita el análisis de la información desde la perspectiva de género.

Gráfico 1.3. Cantidad de productores de AF por departamento (MAG-RENAF)

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), creado en el 2007, considera agricultores familiares a productores cuya principal fuente de ingreso familiar es la agricultura, con lotes de hasta 20 ha en la Región Oriental y hasta 50 ha en la Occidental.

te), Paraguarí (9,6%), Concepción (8,3%) y Caazapá (7,2%). La extensa región del nor-este del Paraguay Oriental (Alto Paraná, Amambay y Canindeyú), de agroindustrias y ganadería intensiva, alberga sólo un 10,4% de este tipo de fincas. (Ver Anexo 1)

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) define la agricultura familiar 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”.

En un concepto vinculado a la AF, el Estado Agrario define como Unidad Básica de Economía Familiar aquella propiedad agraria “cuyo aprovechamiento eficien-

te..., 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 faciliten su inserción en la economía de mercado”.

Finalmente, el Documento **Técnico presentado por Paraguay en la REAF/ MERCOSUR- 2007) define** la Agricultura Familiar 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 ha en la R. Oriental y 500 ha en la R. Occidental, independientemente del rubro productivo”.



A efectos comparativos, este documento considerará las fincas menores de 50 ha como de *Agricultura Familiar (AF)*, y las de 50 ha o más como de *Medianos y Grandes productores (MGP)*.



A efectos comparativos, este documento considerará las fincas menores de 50 ha como de **Agricultura Familiar (AF)**², y las de 50 ha o más como de **Medianos y Grandes productores (MGP)**.

De acuerdo con estos parámetros y el Censo Agropecuario Nacional 2008 (CAN 2008), la AF abarcaría a poco más de un millón de personas y los MGP a menos de cuarenta mil (Cuadro 1.4).

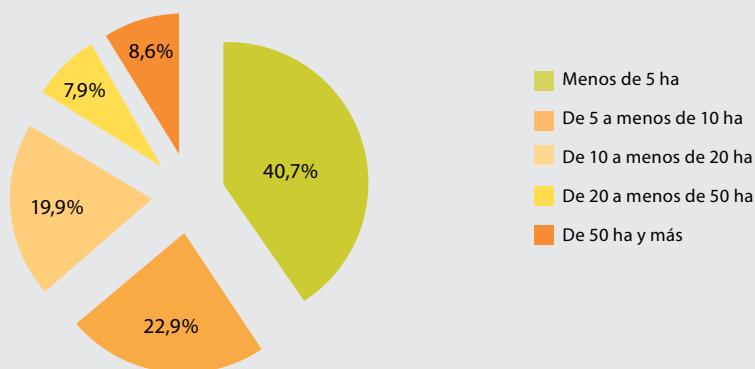
Con esta clasificación, más que construir una tipología, se busca agrupar productores rurales con potencialidades o restricciones más o menos similares, de modo a facilitar el análisis de la realidad rural. De hecho, tanto en la AF como en los MGP, existen diferenciaciones, pero por la razón aludida se opta por considerarlas sólo como dos grupos. No obstante, cuando es necesario se realizan especificaciones puntuales referidas a subgrupos.

² La expresión Agricultura Familiar Campesina (AFC) fue substituida por la de Agricultura Familiar (AF) porque no toda unidad productiva agropecuaria familiar se encuentra en el sector estrictamente rural o campesino.

En las fincas menores de 50 ha o de la AF se distinguen cuatro tipos:

El **Tipo I** abarca productores con **menos de 5 ha** ubicados en torno a capitales departamentales, en la región central del Paraguay Oriental y en antiguos asentamientos del interior, dedicados a rubros de subsistencia y producción horti-frutícola. En lo que respecta a ingresos, la actividad agrícola en la finca es complementaria, dado que estas familias realizan trabajos extra-prediales e incluso actividades no agrícolas. El estrato incluye a quienes realizan alguna tarea agropecuaria, aunque no posean tierras.

El **Tipo II** comprende productores con **5 a menos de 10 ha** ocupados en rubros de subsistencia y renta, con trabajo extra-predial ocasional. Los mismos emplean mano de obra familiar, se hallan escasamente capitalizados, y tanto su capacidad de explotación intensiva como su productividad son bajas. Logran escasos ingresos y son muy vulnerables ante la expansión de medianas y grandes empresas agrícolas en la Región Oriental.

Gráfico 1.4. Porcentaje de productores por tamaño de la finca, 2008

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

De acuerdo con esta tipificación en el CAN 2008 (Cuadro 2.1) existen 241.956 fincas (83,5% del total de fincas) menores a 20 ha, y 22.865 fincas con 20 ha a menos de 50 ha (7,9%).

El **Tipo III** incluye a productores que cuentan con **10 a menos de 20 ha**, cuya actividad agrícola constituye la fuente principal de subsistencia. Realizan escaso trabajo extra-predial. Cuentan con algunos animales vacunos, capacidad de explotación media y ciertos bienes de capital (trapiche, picadora, arado, etc.). Tanto su nivel de producción como su ingreso son bajos.

Y finalmente, los productores del **Tipo IV** trabajan superficies de **20 a menos de 50 ha** y su nivel de capitalización les permite explotar mejor sus fincas, vincularse con mayor eficiencia al mercado y obtener ingresos más altos. Apelan a la mano de obra familiar y asalariada, utilizando implementos manuales o alquilando servicios mecanizados de laboreo de suelo.

Estos últimos eventualmente se asocian con grandes productores de soja y maíz. Sus fincas se originan en la concentración de lotes de la Reforma Agraria o en el fraccionamiento de propiedades de gran superficie. Para los fines de este documento las estadísticas de la AF que serán presentadas y analizadas en adelante, incluyen todos los mencionados subtipos.

En contraste con la AF, los **Medianos y Grandes productores** (MGP) se caracterizan por la producción mecanizada de *commodities* (soja, maíz, trigo), el uso intensivo de capital, tecnología y agroquímicos, la preparación de suelo y cosecha mecanizada, y una baja contratación de mano de obra temporal en relación a su superficie.

De acuerdo con esta tipificación en el CAN 2008 (Cuadro 2.1) existen 241.956 fincas (83,5% del total de fincas) menores a 20 ha, y 22.865 fincas con 20 ha a menos de 50 ha (7,9%). Por tanto, dado que el RENAF tiene censados a sólo 161.292 productores, se infiere que no todos los productores residentes en fincas menores a 20 ha (241.956 según el Cuadro 2.1) se hallan registrados.



En el 2008, del total de 289.649 fincas censadas, 278.967 (96,3%) pertenecen a productores individuales, de los cuales 235.904 (81,4%) corresponden a la Agricultura Familiar y representan a 1.039.330 miembros de hogares.

La caracterización de las unidades productivas muestra las diferencias relativas a la dimensión y el destino de la producción, la tecnología aplicada, la productividad alcanzada y los activos disponibles. Es decir, la AF, en importante medida, limita su capacidad de producción al autoconsumo y, por ende, de obtener ingresos que permitan a las personas residentes en estas unidades productivas ampliar sus capacidades de aprender, vivir sanos, ser más productivos y sentirse seguros.

Por su parte, las condiciones bajo las cuales se desenvuelven los MGP en capital físico (tierras), financiero, humano (conocimiento y tecnología) y social (asociaciones y gremios) les permiten elevar su producción, productividad e inserción en los mercados internacionales. A su vez, mejoran su posibilidad de incidencia en la determinación de las políticas públicas y en las condiciones del mercado local en los que operan.

1.4. Perfil demográfico de los hogares rurales

En el 2008, del total de 289.649 fincas censadas, 278.967 (96,3%) pertenecen a productores individuales, de los cuales 235.904 (81,4%) corresponden a la Agricultura Familiar y representan a 1.039.330 miembros de hogares, como puede observarse en el Cuadro 1.4.

La población femenina de 10 años o más es del 46,3% en los hogares de la AF y el 45,2% en los hogares de medianos y grandes productores. Esto es, en ambos casos existe mayoría masculina.

El tamaño de los hogares de la AF es mayor que el de los medianos y grandes productores en casi un miembro por hogar

(4,4 y 3,5, respectivamente). La cantidad de productores y miembros de sus hogares se ha reducido en el periodo intercensal (1991-2008), experimentándose la mayor caída en la población menor a 10 años de edad (48,2%) en comparación a la de 10 años o más (26,0%).

Una de las razones de la disminución de los miembros del hogar se debe a la emigración interna e internacional. Esta última tuvo un incremento ascendente en el periodo 2003/2007 e implicó la emigración internacional de 255.932 personas, de las cuales 48,1% provenían del área rural (PNUD, 2009).

En relación a las mujeres, ellas se inician desarrollando actividades extra-prediales, preferentemente servicio doméstico en pueblos cercanos. Una vez que se consolidan en la actividad, migran a la urbe, en especial las que se hallaban residiendo en ciudades dormitorio o en las cercanas a las capitales departamentales. Este fenómeno obedece a una lógica de subsistencia ante la imposibilidad de hallar trabajo en el lugar de origen.



Cuadro 1.4. Miembros del hogar por tipo de productor, según sexo y edad (10 años o más)

	Total de productores residentes en la finca	Total miembros del hogar	Cantidad de miembros por hogar	Sexo (De 10 años o más de edad)			Total menores de 10 años
				Total	Hombres	Mujeres	
País 2008	246.728	1.077.589	4,4	831.134	446.008	385.126	246.455
País 1991	303.806	1.598.724	5,3	1.122.830	595.430	527.400	475.894
Variación (%)	-18,8	-32,6		-26	-25,1	-27	-48,2
AF	235.904	1.039.330	4,4	798.811	428.282	370.529	240.519
MGP	10.824	38.259	3,5	32.323	17.726	14.597	5.936

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

La composición de población por edad muestra que la pirámide poblacional de las fincas es sumamente ancha en la base.

Esta movilidad femenina por razones laborales habría contribuido a la fuerte disminución de la población menor a 10 años (48,2%) en el periodo intercensal, junto con otros factores como las medidas de planificación familiar y presumiblemente la concienciación sobre la paternidad responsable.

La composición de población por edad muestra que la pirámide poblacional de las fincas es sumamente ancha en la base, como se observa en el Cuadro 1.5. Del total de residentes en finca (1.077.589) la mayor proporción se da en los menores a 10 años (22,9%), de 10 a 14 años (12,0%) y de 15 a

Cuadro 1.5. Cantidad de miembros de hogar de 10 años o más, por grupos de edad y tipo de productor

	Total de miembros con 10 años o más	Miembros del hogar según edad							
		10 a 14 años	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	65 o más años	No Informado
País 2008	831.134	128.868	206.393	119.780	118.349	110.390	75.379	67.049	4.926
País 1991	1.122.830	192.739	292.879	206.652	157.968	113.966	75.127	64.320	19.179
Variación (%)	-26,0	-33,1	-29,5	-42,0	-25,1	-3,1	0,3	4,2	-74,3
AF	812.657	126.995	202.730	117.295	115.205	107.445	73.154	65.329	4.504
MGP	18.477	1.873	3.663	2.485	3.144	2.945	2.225	1.720	422

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

24 años (19,2%), para luego decrecer sucesivamente en los demás rangos de edades.

La disminución de la población en las franjas etarias menores a 44 años de edad se halla explicada, de nuevo, por la emigración interna e internacional. Respecto a la internacional, el 75,7% de la población que emigró al extranjero en el periodo

2003/2007 tenía de 15 a 29 años de edad y el 13,4%, de 30 a 39 años (PNUD, 2009).

Los estratos de edades menores (10 a 24 años), en el total de miembros de los hogares de fincas menores a 50 ha, es en promedio el 40%; esto revela la existencia de mano de obra en condiciones potenciales de trabajo para las actividades agrícolas.

La disminución de la población joven en las fincas de la AF es una muestra fehaciente de las insuficientes oportunidades a nivel local, sobre todo para la población femenina, y es a la vez consistente con el nivel de emigración de dicha población hacia el exterior (PNUD 2009).

1.5. Algunas conclusiones

La importancia económica del sector rural en Paraguay se fundamenta en que la producción primaria se concentra en dicho sector, y que más de la mitad de la producción en el sector secundario está relacionada con el sector primario. Así, en el 2008 la población rural aporta, directa e indirectamente, por medio del sector primario, poco más de la tercera parte del PIB total.

Igualmente relevante es el nivel de exportaciones de los sectores agrícola, ganadero e industrial que procesan insumos del sector primario, y que en conjunto representan las dos terceras partes de las exportaciones totales al 2008.

Las condiciones de vida del sector rural, sin embargo, son de menor calidad con respecto al sector urbano de acuerdo con los indicadores de la DGEEC, lo cual ubica a la población rural como prioridad del Desarrollo humano en el país.

En efecto, uno de los principios centrales del enfoque del Desarrollo humano constituye la equidad, y estudios recientes realizados por el PNUD (INDH 2008) constatan los altos niveles de inequidad entre los sectores urbano y rural.

Al interior del sector rural, nuevamente, se presentan disímiles condiciones de vida, tanto entre los subtipos de fincas de la AF como entre éstas y el grupo de los MGP. La importancia de la AF para el Desarrollo humano, en el caso paraguayo, también radica en que la gran mayoría de la población rural productiva pertenece al estrato de la AF.

Las limitaciones en las condiciones generales de vida de la población rural constituyen un efecto, y a su vez una causa, de las limitaciones a la expansión de las capacidades humanas de dicha población. Es decir, los logros socioeconómicos de bienestar de la población rural se hallan restringidos al

carecer ésta de las suficientes capacidades de aprender, ser productivos, organizarse, participar en las decisiones que le afectan, entre otras. Estas limitadas capacidades a su vez restringen dichos logros.

Al mismo tiempo, existen restricciones de oportunidades para la expansión de las mencionadas capacidades. Según el referido Informe (PNUD 2008) esto obedece, principalmente, a las limitaciones del Estado en cuanto a su capacidad de cumplir uno de sus papeles fundamentales: el de proveer servicios de calidad a toda la población. Las políticas educativas, de salud, de protección y asistencia social, de vivienda y servicios básicos, precisan ser focalizadas en las poblaciones más pobres y vulnerables, para lograr el principio de universalidad de las políticas públicas.

La pronunciada disminución de la población rural del sector productivo, sobre todo de la población joven, es consecuente con las condiciones de vida, capacidades y oportunidades señaladas. Por su parte, la reducción sustancial de la población menor a 10 años denotaría también los efectos de cambios de pautas culturales en lo referente a salud reproductiva.

Estas insuficiencias en los logros, las capacidades y oportunidades del sector rural, constituyen restricciones efectivas a la expansión de las libertades reales de su población. La pobreza, los niveles de cantidad y calidad de los servicios de educación y salud, las condiciones precarias de hábitat, son obstáculos objetivos que limitan sus opciones para una vida digna, productiva y creativa, de acuerdo con sus valores, necesidades y anhelos.

La disminución de la población joven en las fincas de la AF es una muestra fehaciente de las insuficientes oportunidades a nivel local, sobre todo para la población femenina, y es a la vez consistente con el nivel de emigración de dicha población hacia el exterior (PNUD 2009).

Capítulo 2

Carácter dual del sector productivo rural

Las diferencias de activos, recursos, ocupación y capital humano y social entre la AF y los MGP son evidentes en los datos del CAN 2008.



2

Carácter dual del sector productivo rural

2.1. Disímiles condiciones de producción

Las diferencias de activos, recursos, ocupación y capital humano y social entre la AF y los MGP son evidentes en los datos del CAN 2008 (Ver Anexo 2). Una primera

comparación, expresada en los gráficos 2.1a y 2.1b, permite observar el peso de las fincas de menos de 50 ha (91,4%) sobre el total de fincas, que sin embargo cuentan sólo un 6,3% de la superficie total de tierras censadas. Por otra parte, los MGP representan el 8,6% de las fincas y el 93,7% de la superficie.

Las fincas de la AF no sólo se diferencian de aquellas de los MGP por su tamaño, sino además por sus fuentes de crédito, niveles educativos, ocupaciones principales, formas de organización, condiciones de tenencia, destino de venta de sus productos y rubros de producción característicos.

Gráfico 2.1a. Participación en la cantidad de fincas, en %

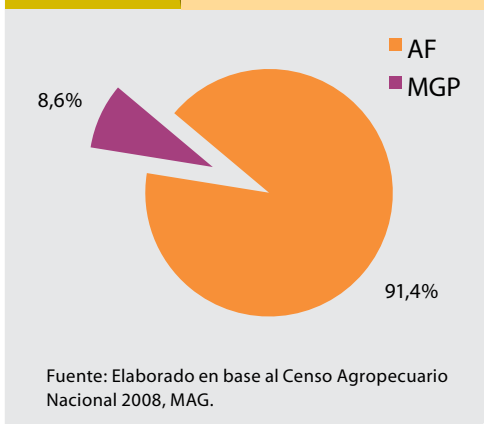
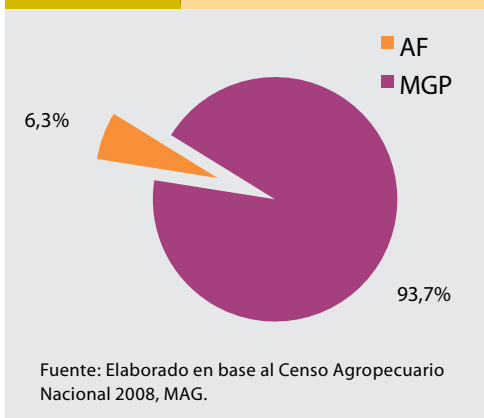


Gráfico 2.1b. Participación en la superficie total, en %



La jefatura de los hogares de los medianos y grandes productores posee niveles educativos más altos.

Cuadro 2.1. Cantidad de fincas, superficie y superficie promedio por tipo de finca

Rango de Superficie (ha.)	Agricultura Familiar					Mediano y Gran Productor
	tipo I	tipo II	tipo III	tipo IV	Total menores de 50 Has	Tipo V
	Menor a 5	5 a <10	10 a < 20	20 a < 50		50 a más
Cantidad de fincas	118.003	66.218	57.735	22.865	264.821	24.828
Superficie total	238.013	416.702	685.381	619.986	1.960.082	29.126.813
Superficie promedio	2,0	6,3	12,0	27,1	7,4	1173,1

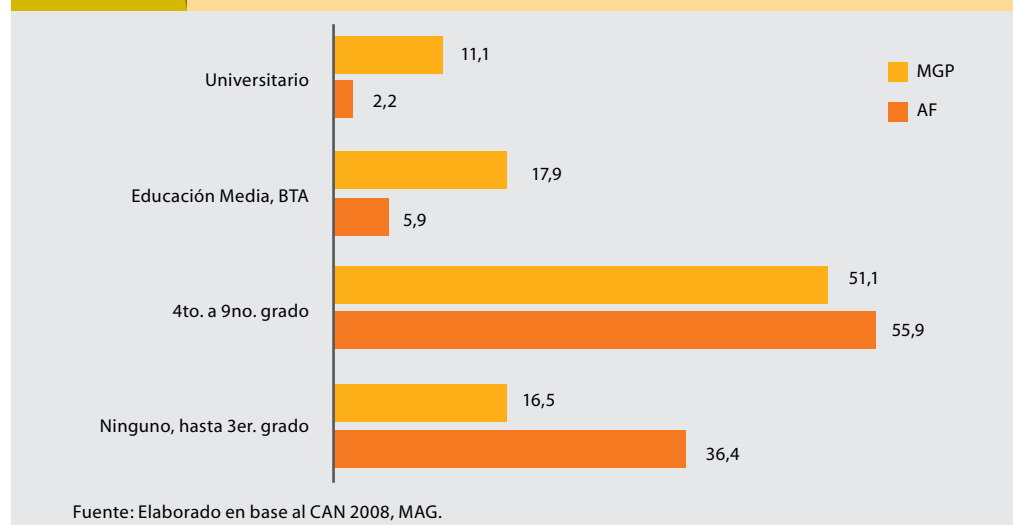
Fuente: Elaborado en base al CAN 2008, MAG

Educación rural

La jefatura de los hogares de los medianos y grandes productores posee niveles educativos más altos: tres de cada diez cuentan con educación media o técnica

(17,9%) o universitaria (11,1%); mientras que, en el otro extremo, poco más de uno de cada tres jefes o jefas de fincas familiares posee sólo hasta tercer grado terminado, o carece de formación escolar, según el Gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Nivel educativo del productor, en %



La educación de jóvenes ha dejado de constituirse en programa específico de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del MAG, la misma había sido impulsada en los inicios de la labor del Servicio de Extensión Agrícola Ganadera por el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación para la Agricultura (STICA), en el año 1953 con los denominados Clubes Agrarios Juveniles 4C.

Los adolescentes que han trascendido en el nivel educacional, y que optan por abocarse a la actividad agropecuaria, cuentan con la opción de incorporarse a una escuela agrícola. Esta incorporación está supeditada a la condición económica de los padres, dada la dispersión en la distribución regional de estos centros educativos. Los productores que cuentan con Bachillerato Técnico Agropecuario representan el



16% de los que poseen educación media y 0,09% del total de productores individuales censados.

A nivel de profesionalización, carecen de apoyo estatal específico quienes desean desarrollar sus habilidades, destrezas, adquirir más conocimientos para mejorar o ampliar la producción, mejorar sus condiciones de ingreso, motivarse a seguir trabajando en el campo y constituirse en el futuro en un productor empresario.

La Educación agropecuaria se encuentra a cargo de la Dirección de Educación Agraria (DEA) del MAG, que administra la Educación Técnica Agraria Formal (formación Técnico Profesional en los niveles de Educación Escolar Básica: EBB y Bachillerato y Medio Técnico) y de capacitación permanente.

La oferta educativa del sistema de educación agraria del MAG es la siguiente:

Educación Formal

- Bachillerato Técnico Agropecuario: (BTA) proveído por el MAG, Gobernación, Ministerio de Educación y Cultura e instituciones privadas. (Requisito: tener aprobado el 9no. Grado).

- Bachillerato Técnico Agromecánico: (BTAN) Colegio Técnico Agromecánico Don Idilo Castiglioni de Itacurubí del Rosario, San Pedro. (Requisito: tener aprobado el 9no. Grado).
- Iniciación Profesional Agropecuaria: (IPA) proveído por el MAG, Gobernación, Ministerio de Educación y Cultura, instituciones privadas. (Requisito: tener aprobado el 6to. Grado).

Educación No Formal

- Técnico en Mecanización Agrícola: (TMA), proveído por el MAG. Local Escuela Agromecánica de Caacupé. (Requisito: tener aprobado el 9no. Grado).
- Técnico en Mecanización Agrícola: (TMA), proveído por la Gobernación de Itapúa.
- Práctico en Agricultura Familiar Campesina: (PAF) proveído por el MAG, Gobernación, Ministerio de Educación y Cultura y Privadas. (Requisito: ser hijo de agricultor y menor de 15 años).

Igualmente el MAG ofrece opciones educativas, formales y no formales, en coordina-

La oferta educativa del sistema de educación agraria del MAG es la siguiente: Educación Formal y Educación no Formal.

Dado que la pobreza rural afecta a 1.243.693 personas, de las cuales 786.795 son pobres extremos (DGEEC, 2008), es razonable suponer la inasistencia escolar.

Cuadro 2.2. Instituciones educativas agropecuarias y agromecánicas bajo supervisión académica de la DEA

Tipo	Cantidad
Estatal (a cargo del MAG)	9
Estatal (a cargo de las Gobernaciones)	6
Privada	21
Estatal (a cargo del MEC)	75
Total	111

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección de Educación Agraria 2009, MAG.

ción con otras entidades y organizaciones privadas, sobre temas de interés específico.

En un país agropecuario el número de unidades educativas para este sector es escaso y con bajísima cobertura: las 111 unidades educativas cuentan con 6.102 alumnos matriculados de los cuales 4.488 son hombres y 1.614 son mujeres.

Un aspecto que dificulta la calidad educativa de las instituciones de la DEA, es el exiguo presupuesto con que cuentan frente al alto costo que representa dicha oferta educativa, puesto que incluye el régimen educativo de internado. A efectos de su sostenibilidad cuentan con un Plan Didáctico Productivo que le permite el sostenimiento de parte de los requerimientos nutricionales de los alumnos. Actualmente la mayoría de los activos destinados al desarrollo de la labor productiva ha cumplido su vida útil y solo tiene valor residual. La informática aún no ha tenido inserción y los profesores en su mayoría no cuentan con formación pedagógica.

Dado que la pobreza rural afecta a 1.243.693 personas, de las cuales 786.795 son pobres extremos (DGEEC, 2008), es razonable suponer la inasistencia escolar, la cual se acentúa cuando la edad de la población escolar es mayor. En efecto, 88.731 adolescentes (0-14 años de edad) vinculados a la Agricultura Familiar Campesina trabajan, de estos 77.085 (86%) trabajan

plenamente (6 meses o más). La finalidad es la de generar las condiciones para el sustento familiar, con el consecuente debilitamiento de sus oportunidades educativas.

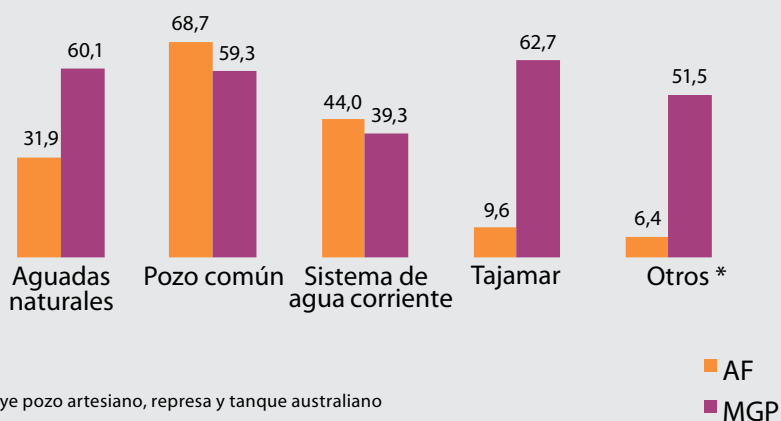
Uso del agua y de la energía eléctrica

En el periodo intercensal la expansión del uso de agua corriente fue exponencial, partiendo prácticamente de 0 y llegando al 43,6 de las fincas con agua. En contrapartida, se redujeron el uso de aguadas naturales (del 49,3% al 34,3%) y de pozo común (del 82,6% al 67,9%).

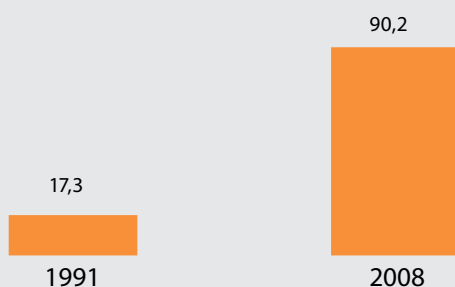
De acuerdo con el Gráfico 2.3, las fincas de la AF, con relación a los MGP, utilizan ligeramente más pozos comunes y sistemas de agua corriente. Por su parte, las fincas de los MGP utilizan mucho más el agua proveniente de tajamares o pozos artesianos, represas y tanques australianos. Esto, fundamentalmente, por el gran uso del agua que la producción agropecuaria requiere. Por lo menos más de la mitad de las fincas de los MGP utilizan estas fuentes de agua.

Respecto al uso de energía eléctrica, es también de notar el exponencial crecimiento que experimentó en el periodo intercensal. En 1991, el 17,3% de las fincas con infraestructura contaban con energía eléctrica. En el 2008, la cobertura se amplió al 90,2%.



Gráfico 2.3. Fincas con agua según fuente, 2008, en %

La asistencia financiera beneficia a 51.289 fincas, que representan el 17,7% del total de fincas (289.649). Este acceso se da de forma asimétrica. El 15,9% de las fincas de la Agricultura Familiar y el 36,8% de los medianos y grandes productores reciben crédito.

Gráfico 2.4. Fincas con infraestructura que cuentan con energía eléctrica, 1991-2008, en %

Financiamiento

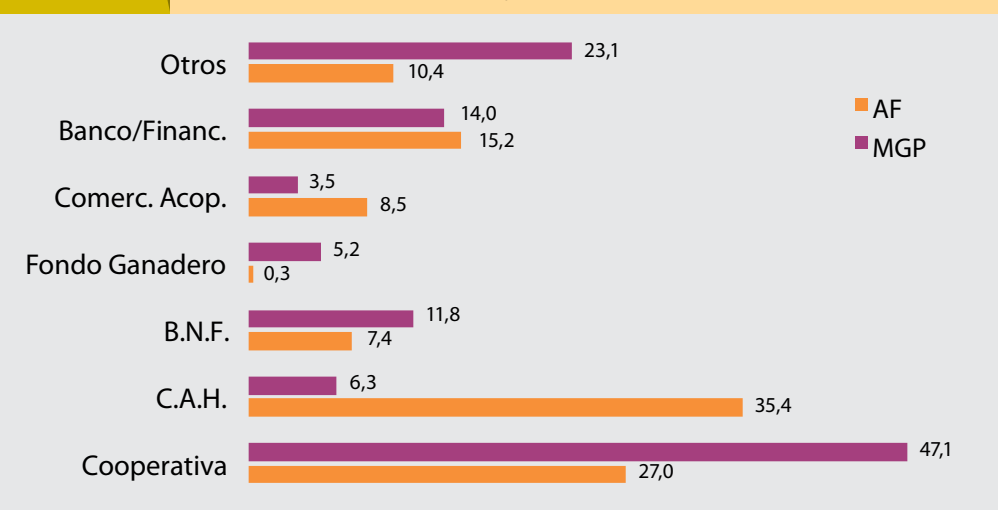
La asistencia financiera beneficia a 51.289 fincas, que representan el 17,7% del total de fincas (289.649). Este acceso se da de forma asimétrica. El 15,9% de las fincas de la Agricultura Familiar y el 36,8% de los medianos y grandes productores reciben crédito.

El 84,6% de los agricultores familiares no reciben crédito; de aquellos que acceden el 42,8% proviene de entes financieros públicos y el 27,0% de las cooperativas.

En efecto, también existen diferencias de fuentes crediticias, según se desprende del Gráfico 2.5. Los MGP recurren preferentemente a las cooperativas (47,1%), al Banco Nacional de Fomento (BNF) (11,8%) y al Fondo Ganadero (6,3%), mientras la AF accede al financiamiento del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) (35,4%) y, en segundo lugar, a las cooperativas (27,0%). Existe similitud en el acceso a créditos bancarios y de financieras (14,0% y 15,2%). Y los acopiadores y comerciantes como fuente de financiamiento son doblemente importantes para agricultores con menos

Los altos costos operativos y el riesgo de los microcréditos constituyen dos factores que limitan a los entes privados a conceder créditos a los pequeños agricultores. No obstante, existen entidades especializadas que prestan a este sector.

Gráfico 2.5. Fuentes de financiamiento, en %



Fuente: Elaborado en base al CAN 2008, MAG.

Nota: La sumatoria del porcentaje de las fuentes excede ligeramente el 100,0% porque su frecuencia es mayor al número de fincas (cantidad registrada en el original) debido a que una finca puede tener más de una fuente de financiamiento.

de 50 ha (8,5%) que para medianos y grandes productores (3,5%).

Los altos costos operativos y el riesgo de los microcréditos constituyen dos factores que limitan a los entes privados a conceder créditos a los pequeños agricultores. No obstante, existen entidades especializadas que prestan a este sector y que representan el 15,0% del total de créditos otorgados a este segmento productivo.

Considerando el total de productores residentes en las fincas (246.728), solo 41.882 (17,7%) reciben crédito, de los cuales 36.196 (86,4%) son hombres y 5.686 (13,6%), mujeres. Analizando proporcionalmente al número de fincas administradas por hombres (193.292) y mujeres (53.436), la situación se percibe más equitativa: el 18,7% de los hombres y 10,6 % de las mujeres reciben crédito.

El Estado, si bien provee créditos globales a cooperativas, no les brinda el suficiente incentivo para atender a los sectores más vulnerables de su cartera de crédito. El costo administrativo de la concesión de crédito a los pequeños agricultores se reduce otorgando crédito a las cooperativas, al asumir estas las responsabilidad por la administración, supervisión y cobro de los préstamos.

Asimismo, no se cuenta con oferta de crédito para pequeños productores o trabajadores rurales sin tierra, que desean comprar pequeñas parcelas para la agricultura. Esto genera el círculo vicioso: por carecer de tierra no tienen acceso al crédito, y por



carecer de crédito no pueden desarrollar su capacidad productiva.

En el país se estima que cada técnico en el sector financiero público atiende entre 300 a 400 productores, por lo que se podría inferir que están orientados a oficiar más de distribuidores de recursos financieros que de promotores para sustentar el éxito de la producción.

Asociativismo

El asociativismo por tipo de finca ofrece nuevamente asimetrías, visualizadas en el Gráfico 2.6. El cooperativismo es la forma preferencial de asociación de MGP, ya que dos de cada tres son miembros de alguna cooperativa, siendo la Asociación Rural del Paraguay (ARP) la segunda organización que los nuclea. Por el contrario, los agricultores familiares se agremian preferentemente en Comités de Agricultores (38,4%), en segundo lugar en cooperativas (en especial los de más de 20 ha) y marginalmente en organizaciones campesinas y comisiones vecinales.

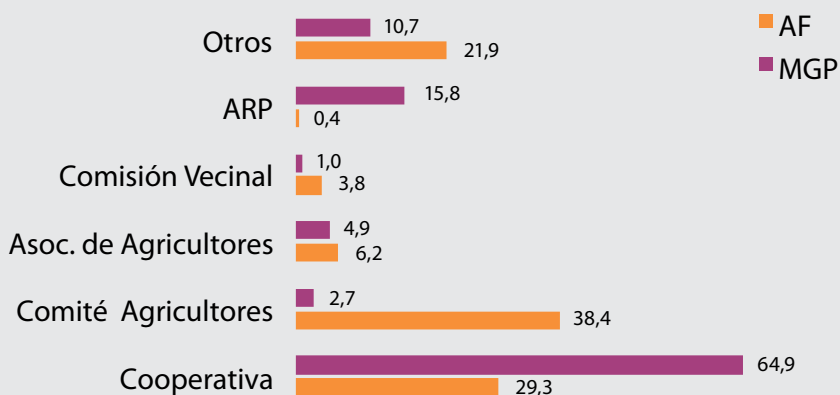
Los denominados Comités de Agricultores, son organizaciones de pequeños productores promovidos como parte de la estrategia de trabajo de la Dirección de Extensión Agropecuaria. Los Comités de Agricultores presentan ciertas características que requieren atención:

- Son organizaciones de hecho y de carácter informal, la mayoría no cuenta con personería jurídica y por tanto legalmente no pueden contratar ni contraer compromisos con terceros.

Los denominados Comités de Agricultores, son organizaciones de pequeños productores promovidos como parte de la estrategia de trabajo de la Dirección de Extensión Agropecuaria.



Gráfico 2.6. Asociatividad del productor, en %



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Los Comités generalmente tienen una vida breve, por la falta de adhesión a organizaciones más formalizadas.

- Son núcleos de pequeños productores desconectados unos de otros, carentes de la representatividad y la estabilidad necesarias como para constituirse en un instrumento idóneo de interlocución a los fines de la aplicación de la política agraria.
- Una proporción importante de sus asociados desconoce el fundamento de su propia organización, sus objetivos y los fines de su incorporación a la misma.
- La práctica de la cooperación es insuficiente.
- La práctica de la autogestión aún no ha tenido lugar, pues la organización subsiste mientras recibe apoyo de las entidades que la patrocinan.

Consecuentemente los Comités generalmente tienen una vida breve, por la falta de adhesión a organizaciones más forma-

lizadas tales como cooperativas, así como debido a la carencia de organizaciones de segundo grado que promuevan su formalización y los aglutine en función a acciones productivas de carácter comercial y gremial.

Una de las causas del débil asociativismo campesino fue de orden político. Hacia principios de los años setenta comenzaron a propagarse las cooperativas y las asociaciones de pequeños agricultores, al igual que las primeras bases de las Ligas Agrarias Cristianas. Éstas, ya entrada la década del setenta, se convirtieron en uno de los más importantes movimientos campesinos que registra la historia social y política, las cuales nacieron con apoyo de agentes de la Iglesia Católica. Posteriormente se independizaron de dicho apoyo y se transformaron en movimientos sociopolíticos que comenzaron a cuestionar bases fundamentales del orden político (Fogel 1986).

Originalmente las asociaciones estaban estrechamente vinculadas con el trabajo social de la Iglesia en el campo, ya que el régimen de Stroessner no daba espacio político para las organizaciones rurales autónomas.

Desde el comienzo de los 90, con apoyo de las ONG y organizaciones vinculadas con la Iglesia, se constituyó la Federación Nacional Campesina (FNC) (1991).

Posteriormente, se crea la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), con apoyo de la FNC, como resultado de una marcha campesina en 1994 que reunió a aproximadamente 15.000 personas de 22 organizaciones y que constituyó la primera movilización campesina relevante en el país. En lo sucesivo, los campesinos vinculados a la FNC



han realizado todos los años marchas, en especial en el mes de marzo, en Asunción.

Otra de las organizaciones campesinas relevantes es la Organización Nacional Campesina (ONAC), vinculada a la Confederación Unitaria de Trabajadores.

Entre otras Organizaciones Campesinas existentes, a nivel departamental o regional se hallan:

- Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)
- Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA)
- Asociación de Productores Agropecuarios de Alto Paraná (APALPA)
- Organización de Lucha por la Tierra (OLT)
- Organización Campesina de Misiones (OCM)
- Organización Campesina del Norte (OCN)

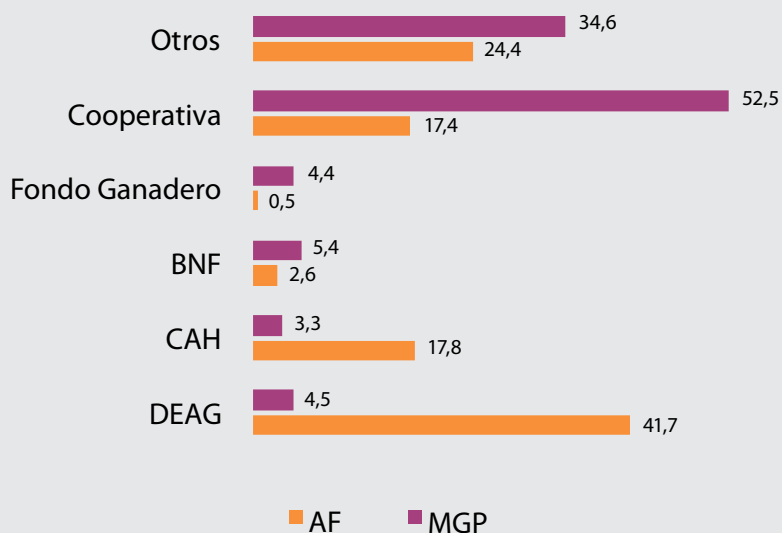
Asistencia técnica

En primer lugar, existen diferencias entre fincas de la AF y de la MGP asistidas; del total de aquellas cuenta con este servicio 13,9% en comparación al 38,0% de éstas. En segundo término, también se encuentran diferencias según la fuente de la asistencia técnica (Gráfico 10). Los MGP la reciben de cooperativas y de técnicos contratados o empresas (“otros”), mientras la AF apela básicamente a organismos del sector público como la DEAg y el CAH (en especial, minifundistas y fincas de subsistencia). La asistencia cooperativista es marginal para la AF de menos de 10 ha, y muy relevante entre MGP.

Como se observa, la transferencia de tecnología es desarrollada principalmente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la DEAg y otras instancias como: el PG-P14 (convenio entre el Gobierno de Paraguay y Banco de Coopera-

Existen diferencias entre fincas de la AF y de la MGP asistidas; del total de aquellas cuenta con este servicio 13,9% en comparación al 38,0% de éstas.

Gráfico 2.7. Asistencia técnica a productores, en % de fincas



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

La fuente de crédito a la que acceden diferencialmente las fincas de AF y de MGP, sumada a la también diferenciada capacidad de organización, es coherente con los mercados a los que se dirigen prioritariamente ambos grupos.

ción Internacional del Japón) y Paraguay Rural (Convenio con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA).

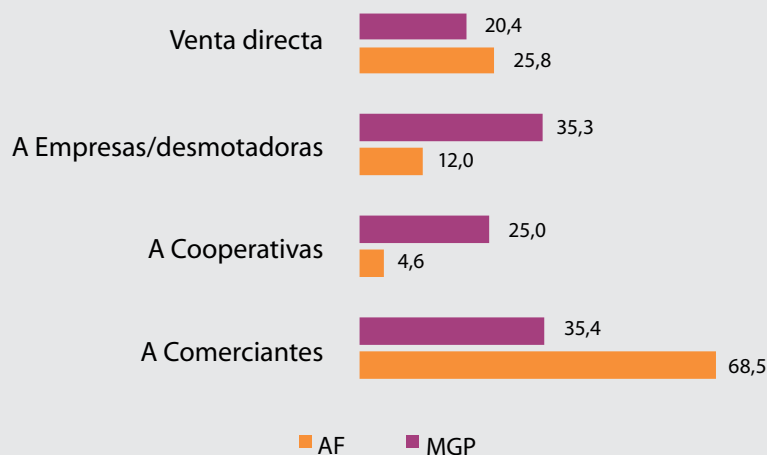
Existen a su vez entidades del sistema financiero público que desarrollan alguna acción en este campo. En el sector privado se tienen unas pocas Organizaciones No Gubernamentales y las empresas vendedoras de productos químicos.

Las entidades crediticias, si bien cuentan con técnicos especializados, en general éstos brindan orientaciones sobre algunos aspectos puntuales debido a la cantidad de clientes asistidos por técnico.

2.2. Mercados segmentados

La fuente de crédito a la que acceden diferencialmente las fincas de AF y de MGP, sumada a la también diferenciada capacidad de organización, es coherente con los mercados a los que se dirigen prioritariamente ambos grupos, según el Gráfico 2.8. Siete de cada diez fincas de AF venden su producción a comerciantes o acopiadores, que se reduce a tres de cada diez en las fincas de MGP, grupo que comercializa su producción en forma más diversificada (comerciantes-empresas-cooperativas).

Gráfico 2.8. Destino de venta de productos, en % de fincas

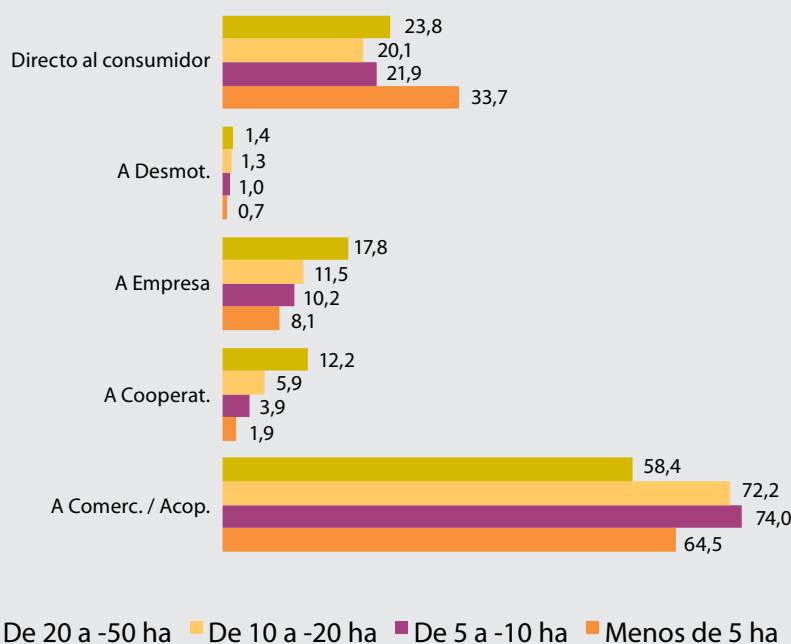


Nota: La sumatoria del porcentaje del destino de venta de productos excede el 100,0% porque su frecuencia es mayor al número de fincas (cantidad registrada en el original) debido a que una finca puede tener más de un destino de venta.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Al interior de la AF (Gráfico 2.9), el acceso al mercado de empresas y cooperativas aumenta en relación directa al tamaño de la finca, restando en esa misma medida peso al comerciante. El mercado de acopiadores y comerciantes intermediarios es más importante (72,2% a 74,0% de las fin-

cas) para unidades de 5 a menos de 20 ha, que para pequeños empresarios, de 20 a menos de 50 ha (58,4%) y micro y minifundistas (64,5%), subtipo éste que vende directamente a los consumidores en mayor medida (33,7%) que las demás categorías de fincas de AF.

Gráfico 2.9. Destino de venta de la AF, según tamaño de finca, en %

Nota: La sumatoria del porcentaje del destino de venta de productos excede el 100,0% porque su frecuencia es mayor al número de fincas (cantidad registrada en el original) debido a que una finca puede tener más de un destino de venta.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Las organizaciones de productores y empresas que tienen acceso al crédito formal participan en mejores condiciones del proceso de comercialización, que aquellos que no lo tienen.

Los acopiadores y comerciantes financian indirectamente la producción con créditos para el consumo (en mercaderías a menudo sobrevaluadas en precio, fondos para gastos de salud, etc.), pero este tipo de asistencia financiera con frecuencia se asocia a bajos precios al productor en tiempos de cosecha, en una simbiosis perversa con raíces históricas.

En general todos los costos del proceso de intermediación (transporte, almacenaje, procesamiento, descuento por calidad del producto, tasas portuarias, etc.) recaen sobre el productor primario, lo cual reduce sus márgenes de ganancia. Los sistemas comerciales locales son burocráticos en extremo y con escasa lealtad contractual.

Durante este proceso, los principios de transparencia, reciprocidad, confiabilidad

y fidelidad no son frecuentes en la relación entre intermediarios, procesadores y agricultores. El precio está más vinculado al volumen que a la calidad de la materia prima, y se arriesga la pérdida de los mercados internacionales por prácticas desleales.

Las organizaciones de productores y empresas que tienen acceso al crédito formal participan en mejores condiciones del proceso de comercialización, que aquellos que no lo tienen.

Los exportadores y procesadores tienen mayor acceso a información sobre precios internacionales que los demás integrantes de la cadena productiva, y la mejoría coyuntural de precios no suele trasladarse a los pequeños productores. De este modo no resulta equitativo el acceso, calidad y sostenimiento de los mercados.

La AF es altamente responsable de la producción de una decena de cultivos como el poroto y la mandioca (94% de la producción nacional).

2.3. Perfil diferenciado de producción agrícola

La AF es altamente responsable de la producción de una decena de cultivos como el poroto y la mandioca (94% de la pro-

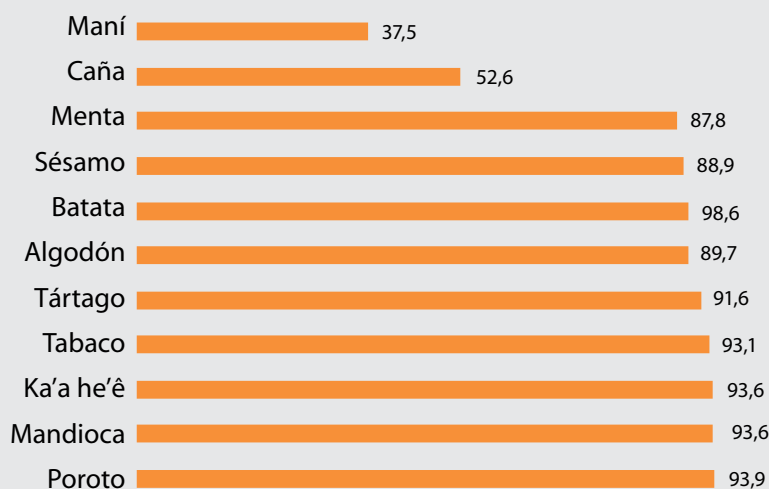
ducción nacional), la batata (89,6%) y de frutas, en gran medida. Se trata de rubros en general perecibles, cuya mecanización es inviable, que demandan intensa mano de obra; y que son aptos no sólo para renta sino también para el consumo de las familias productoras (Cuadro 2.3 y Gráfico 2.10).

Cuadro 2.3. Participación de la Agricultura Familiar en la producción total

RUBROS	AF			Total país			% de producción
	Nº de fincas	Has cultivadas	Producción en ton.	Nº de fincas	Has cultivadas	Producción en ton.	AF
Poroto	208.655	52.180	41.883	213.999	55.424	44.628	93,9
Mandioca	219.032	161.222	2.075.594	225.327	170.694	2.218.530	93,6
Ka'a he'ê	1.303	771	911	1.328	811	973	93,6
Tabaco	2.545	2.078	3.500	2.577	2.220	3.761	93,1
Tártago	4.655	4.266	4.506	4.715	4.828	4.919	91,6
Algodón	52.791	60.331	57.205	53.474	66.256	63.760	89,7
Batata	12.391	4.519	38.891	13.094	4.973	43.390	89,6
Sésamo	40.176	60.537	44.506	40.869	69.857	50.049	88,9
Menta	490	537	1.016	497	598	1.158	87,8
Caña de azúcar*	19.784	44.863	2.672.521	20.550	81.830	5.079.612	52,6
Maní	47.592	13.886	11.254	48.691	24.113	29.988	37,5

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG
* Para industria

Gráfico 2.10. Participación de la AF, por rubros, en % del total de la producción



*Para industria

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.



La AF desempeña además un papel relevante en la seguridad y soberanía alimentaria, conserva el germoplasma (variabilidad genética que puede perpetuar una especie) nativo de especies como el *maní jhuí*, *avatí carapé pyta*, *zapallo cururú*, poroto San Francisco, etc. Proporciona empleo a más del 60% de la PEA rural que totaliza unas 1,2 millones de personas, y produce rubros de renta estratégicos (sésamo, ka'a he'ê, cedrón, etc.) para el ingreso de divisas.

Si bien la producción de determinados rubros comerciales se ha reducido en el periodo comprendido entre los dos Censos Agropecuarios, en especial la del algodón y el tabaco (fundamentalmente el negro), han surgido otros rubros como el cedrón Paraguayo, el sésamo, la menta, el tabaco rubio, el ka'a he'ê, etc. Sin embargo, estos rubros en su conjunto no han alcanzado las dimensiones de la producción del algodón, el que involucra a una cantidad importante de la población rural; en 1.991 a más de 1.100.000 personas en los procesos de desmote, transformación y comercialización.

Es importante señalar que, ante la inexistencia de climas diferenciados, y a pesar de sus localizaciones y diferencias de tamaños, la mayoría de las fincas mantiene la misma estructura de producción de rubros de consumo, integrada por poroto, maíz, mandioca, habilla, batata y maní, y de crianza de animales de granja como gallinas, cerdos y algunas pocas vacas criollas.

La Agricultura Familiar es muy vulnerable a los precios por la excesiva permeabilidad de la frontera nacional, y esta permeabilidad es una limitación incluso mayor que aquella que impone el tamaño reducido del mercado interno.

La escasa capacidad de producción de rubros de primor (fuera de estación) con adecuada calidad, hace que la estaciona-

lidad de la producción genere un abarrotamiento del mercado con la consecuente disminución de los precios.

En los periodos de desabastecimiento ingresan productos hortigranjeros, en especial de la Argentina, que evita precios excesivos o el desabastecimiento del mercado. Esto último sucede, entre otros aspectos, por las dificultades de racionalizar la oferta ante la falta de organización para la producción, con el consecuente sostenimiento de un sistema de competencia permanente de proveedores extrafrontera cuya competitividad a menudo es favorecida por las diferencias de cambio entre las monedas.

La poca capacidad de diversificación de la producción obliga a que muchas ciudades se tengan que proveer de productos hortigranjeros provenientes de grandes distancias, preferentemente de la capital, que llegan al consumidor a precios exacerbados tras haber pasado por 4 o 5 intermediarios.

La poca capacidad de diversificación de la producción obliga a que muchas ciudades se tengan que proveer de productos hortigranjeros provenientes de grandes distancias.





Uno de los indicadores relativos a la Agricultura de Conservación (AC), con su demostrada viabilidad para una mayor productividad y sustentabilidad de las fincas de pequeños productores, es el “manejo de suelos”. Según datos del CAN 2008, el 66,2% del total de fincas de la AF implementa “manejo de suelos”, que asciende al 71,8% en el caso de las fincas de 5 a menos de 20 ha. Asimismo, de las 187.540 fincas con “manejo de suelos” el 93,5% corresponde

a la AF, siendo el tipo más representativo el de las fincas de 1 a menos de 5 ha (34,7%).

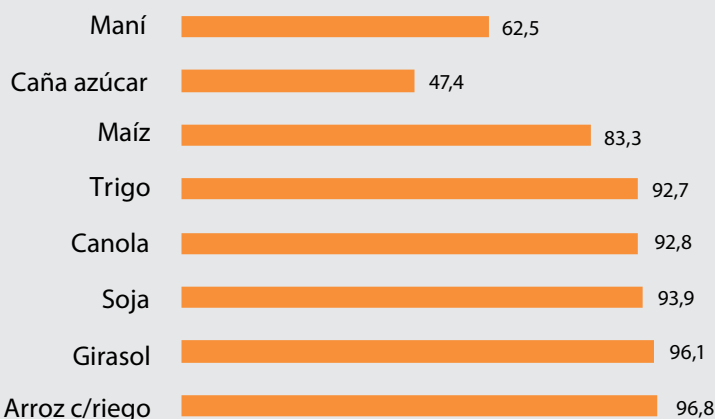
Una práctica de manejo y conservación de suelos más implementada por la AF es la rotación de cultivo, utilizada por el 55,5% de estas fincas. Otros componentes del manejo y conservación de suelos (curva de nivel, abono verde, certificación orgánica y siembra directa) están poco implementados en la AF.

Con relación al total de hectáreas sembradas, los medianos y grandes productores superan ampliamente las mayores cifras de la AF (161 mil ha de mandioca, 61 mil ha de sésamo, 61 mil ha de algodón y 45 mil ha de caña de azúcar). Según el CAN 2008, ese año existían 630 mil ha sembradas de maíz, y la soja ocupaba más de 2,3 millones de hectáreas.

La “agricultura empresarial” es responsable de la casi totalidad de la producción de la soja, el maíz, el trigo, el girasol y el arroz, cultivados y cosechados en forma mecánica y con uso intensivo de bienes de capital e insumos químicos (Gráfico 2.11). En la producción del maní y la caña de azúcar de uso industrial, ambos grupos –el de la AF y los productores empresariales– comparten su participación de forma más equilibrada.

La “agricultura empresarial” es responsable de la casi totalidad de la producción de la soja, el maíz, el trigo, el girasol y el arroz.

Gráfico 2.11. Participación de la MGP, por rubros, en % del total de la producción



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Las diferencias no se limitan al volumen sembrado por cada sector: los rendimientos promedios (kg/ha) de la AF son menores a los del MGP (en caña de azúcar de 59.000 kg vs. 65.000 kg; en maní, de 810 kg vs. 1.800 kg; en mandioca de 12.874 kg vs. 15.090 kg). En relación con productos horti-frutícolas, la intermediación comercial encarece el producto y su mercado es más vulnerable frente a la competencia de productos extra-frontera.

Los rendimientos promedios de la AF aún se hallan distantes del MGP, aunque es necesario considerar que en muchos rubros la productividad no es comparable, en especial por las variedades que se siembran de conformidad con los objetivos preestablecidos.

2.4 Expansión de la soja y sustitución del algodón

La Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) realiza estimaciones periódicas de superficie sembrada y producción, a partir de diversas fuentes¹. Estos datos permiten comparar la evolución de rubros prioritarios de la AF y la empresarial en el último quinquenio.

El rubro de renta histórico de la AF era el algodón, que entre otras causas, debido a cambios en la política del MAG, al picudo y a la caída del precio internacional, cayó de unas 320.000 ha sembradas (2004) a una sexta parte de esa superficie en la zafra 2009/10, de acuerdo al Gráfico 2.12. Se trató de sustituirlo, como rubro de renta, con el sésamo, que requiere escaso capital y

cuya técnica de cultivo es accesible para la economía campesina, el cual experimentó importantes variaciones de precios en cada zafra (de G. 2.000 a G. 10.000 el kilo).

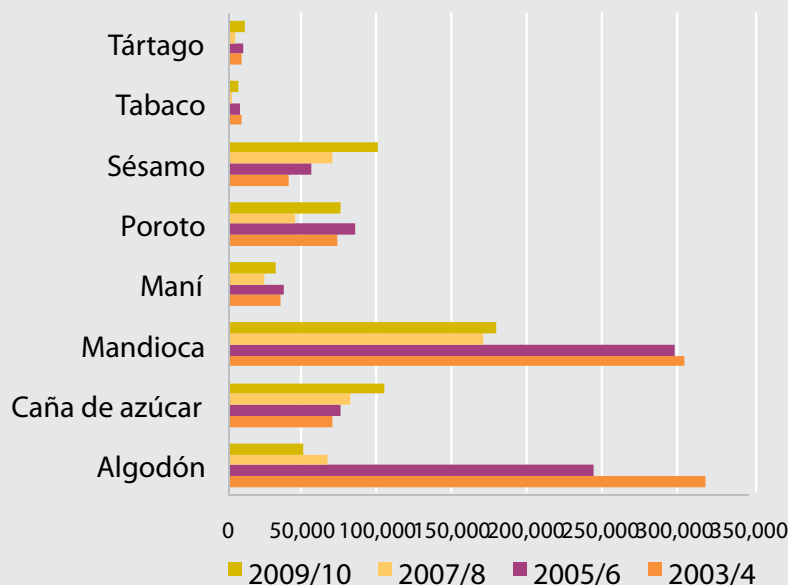
Siguiendo la evolución a través de zafras (alternadas) desde el 2003, el sésamo (pasó de 40.000 a 100.000 ha) y la caña de azúcar de uso industrial (de 70.000 a 81.400 ha) muestran algún crecimiento significativo entre los cultivos de renta campesinos.

La mandioca, otro tradicional rubro de renta y consumo de la AF, muestra también una caída persistente desde el 2003/4 (de 306.000 a 170.000 ha), mientras el poroto, el tabaco y el tártago mantienen hoy –pese a las fuertes variaciones– sus áreas de siembra de hace siete años.

La mandioca, otro tradicional rubro de renta y consumo de la AF, muestra también una caída persistente desde el 2003/4.



¹ DEAg y Dirección General de Planificación (DGP) del MAG, Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA), Instituto de Biotecnología (INBIO), Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semilla (SENAVE), cooperativas, etc.

Gráfico 2.12. Evolución de hectáreas sembradas, por rubros de AF, 2003/2010

Fuente: Elaborado en base a datos de la DCEA del MAG.

En la actualidad uno de los nuevos rubros de mayor relevancia para la Agricultura Familiar es el sésamo (CDH N° 1 PNUD 2006), cuya evolución reciente se resume: La superficie sembrada en el 2006/2007 fue 50.000 ha. En el periodo agrícola 2007/2008, a pesar de los magros precios del periodo anterior, se incrementó la superficie sembrada a 69.000 ha y los precios mejoraron ostensiblemente. En el periodo 2008/2009 la superficie llegó a 100.000 ha, pero la sequía afectó la producción y los precios se redujeron, lo cual conllevó la aplicación de subsidios. Los niveles de cultivo se estima que seguirían, pues el sésamo, al requerir escasa tecnología e inversión, sigue considerándose una alternativa al algodón ante la carencia de rubros de ingresos alternativos.

La producción de caña de azúcar se ha revitalizado básicamente por dos motivos: la exportación del azúcar orgánico y la producción de alcohol. Éste se mezcla con el combustible de origen fósil y responde a la demanda de rodados de combustión

múltiple (nafta, alcohol, etanol). La industria del azúcar orgánico se ha expandido gracias al incremento del consumo de productos orgánicos, aunque existe la restricción de que la caña de azúcar no se puede cultivar en regiones muy distantes de la industria que la procesa.

La nobleza de la producción de la mandioca, que requiere de escaso nivel de capital y abundante mano de obra para su cosecha, hace muy atractiva su producción. No obstante, su cultivo por varios años en la misma parcela hace necesaria la aplicación de correctivos y la siembra de abono orgánico para permitir niveles de rendimientos aceptables. La mandioca constituye una de las bases alimenticias del sector campesino; algunas estimaciones señalan que su consumo asciende entre 220 y 250 kg/ per cápita/año a nivel rural.

Por el contrario, los rubros agrícolas característicos de MGP tuvieron en el mismo lapso un crecimiento sostenido en superficie sembrada, según el Gráfico 2.13. La soja fue

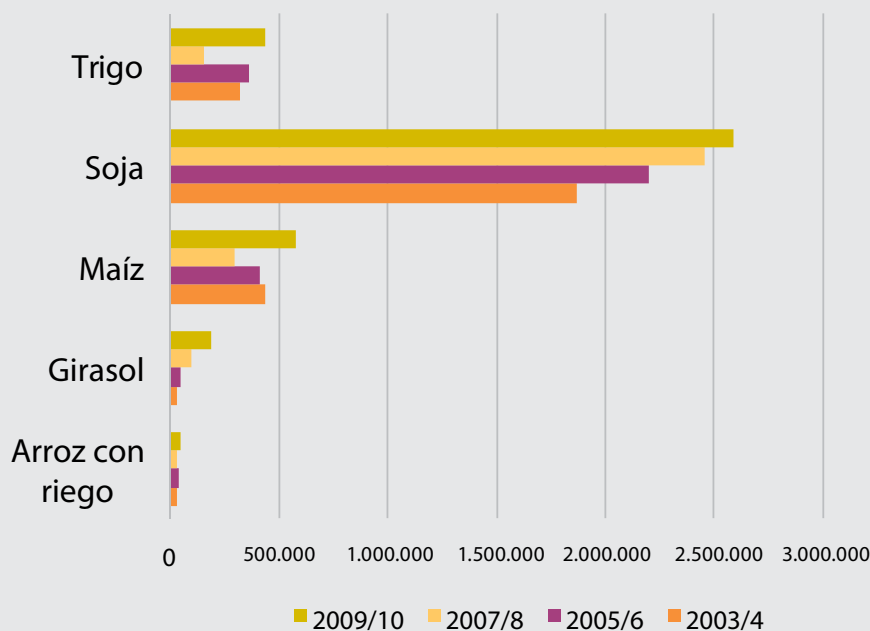
La producción de caña de azúcar se ha revitalizado básicamente por dos motivos: la exportación del azúcar orgánico y la producción de alcohol.

el de mayor incremento (de 1.870.000 ha en la zafra 2003/4 a casi 2.597.000 ha en la 2009/10) debido a sus buenos precios internacionales y organización comercial. En una escala menor, el girasol también expe-

rimentó un significativo crecimiento en los últimos siete años, casi septuplicando su superficie sembrada (de 29.700 a 194.000 ha), mientras el maíz (de 440.000 a 580.000 ha) y el trigo (de 325.000 a 443.000 ha) mostraron una expansión más modesta.

En una escala menor, el girasol también experimentó un significativo crecimiento en los últimos siete años, casi septuplicando su superficie sembrada.

Gráfico 2.13. Evolución de hectáreas sembradas, rubros de MGP, 2003/2010



Fuente: Elaborado en base a datos de la DCEA del MAG.



La cría de animales menores –sobre todo porcinos y aves– es característica de la cultura campesina y está presente en todos los grupos de la AF.

La evolución no se registra sólo en la cantidad de áreas sembradas. El girasol, la soja y el maíz mostraron también un rendimiento (kg/ha) creciente desde el 2003, si se exceptúan los resultados de la zafra 2008/9, con mermas graves debido a la sequía. Por otra parte, el rendimiento de los rubros “campesinos”, como el algodón, la caña de azúcar, la mandioca, el poroto, el tabaco o el maní, se mantuvo en sus niveles tradicionales o apenas mejoró.

2.5. Perfil diferenciado de producción ganadera

La cría de animales menores –sobre todo porcinos y aves– es característica de la cul-

tura campesina y está presente en todos los grupos de la AF (Cuadro 2.4). Esta actividad se halla destinada a complementar los ingresos –la cría de cerdos es la “alcancía” de familias rurales pobres– o al autoconsumo en ocasiones festivas.

La cría de ovejas y cabras es más frecuente en fincas de MGP (21,5% y 10,2% de las fincas que poseen estos ganados menores) que en las de AF donde es casi excepcional (6,1% y 2,5%, respectivamente). Por el contrario, la cría de cerdos (71,9% de fincas de AF) y aves de corral (83%) es más propia de las fincas de menos de 50 ha que de las de tipo empresarial (24,0% y 36,2%, respectivamente).

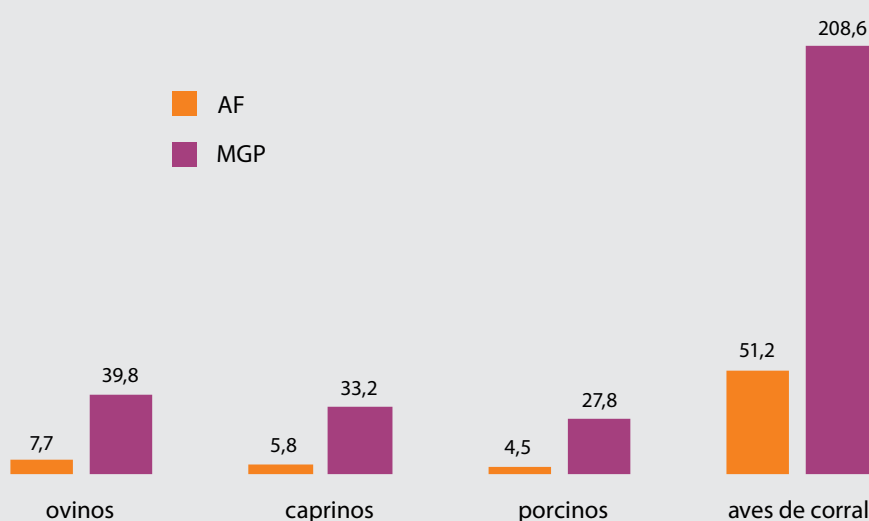
Cuadro 2.4. Principales especies de ganado menor y aves de corral criados, por tipo de finca

Producción de ganado menor/ aves	Ovinos		Caprinos		Porcinos		Gallinas	
	Nº de fincas	Cantidad de cabezas	Nº de fincas	Cantidad de cabezas	Nº de fincas	Cantidad de cabezas	Nº de fincas	Cantidad de aves (en miles)
Total País	23.138	364.514	9.689	129.898	199.895	1.072.655	233.369	16.056
<5 ha	3.793	20.910	1.934	10.096	79.716	286.567	97.594	2.946
De 5 a <10 ha	3.425	21.995	1.488	6.892	50.640	217.500	56.139	2.843
De 10 a <20 ha	4.863	37.819	1.848	9.966	44.260	231.761	48.221	3.066
De 20 a <50 ha	4.028	42.986	1.312	11.286	15.796	119.523	17.921	2.402
AF	16.109	123.710	6.582	38.240	190.412	855.351	219.875	11.257
MGP	7.029	240.804	3.107	91.658	9.483	217.304	13.494	4.799

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

La cría de porcinos permite convertir granos, mandioca y forrajes verdes en carne; pero requiere excedentes de producción, técnicas y maquinarias adecuadas. Estos requerimientos frenan la producción en fincas pequeñas, pese a la demanda del producto. Esta actividad se realiza en mayor escala en áreas de migrantes brasileños, que tienen el hábito de su consumo y conocen técnicas de crianza.

En general y como en otras características ya señaladas, el volumen de cría se encuentra en función directa al tamaño de finca, para todos los tipos de ganado menor y aves de corral (Gráfico 2.14). Las fincas empresariales crían en promedio cuatro veces más ovinos, caprinos y porcinos que las familiares campesinas, y cuadruplican el número promedio de aves de corral.

Gráfico 2.14. Promedio de animales por tipo de finca

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

El ganado vacuno se destina a tiro (bueyes) o a provisión de leche para consumo y venta residual, y constituye una reserva disponible para tiempos de crisis o contingencias de salud.

En las fincas campesinas, tanto la cría de cerdos como la de gallinas –excepto las ponedoras y de uso parrillero– están normalmente a cargo de la mujer y los hijos menores, permitiendo mayor uso de mano de obra familiar en la finca. La cría y engorde con nutrientes balanceados y la sanita-ción adecuada no están generalizadas en la AF de lotes menores a 10 ha.

El ganado vacuno se destina a tiro (bueyes) o a provisión de leche para consumo y venta residual, y constituye una reserva disponible para tiempos de crisis o contingencias de salud. La producción de bovinos crece en proporción directa al tamaño de las fincas, debido a la necesidad de contar con piquetes y pasturas nativas o implantadas para el engorde, de acuerdo al Cuadro 2.5.

Cuadro 2.5. Principales especies de ganado mayor criados, por tipo de finca

Producción de ganado mayor	Vacunos y búfalos		Equinos	
	Nº de fincas	Cantidad de cabezas	Nº de fincas	Cantidad de cabezas
Total País	191.689	10.496.641	73.729	283.804
<5 ha	62.931	302.972	17.550	27.981
De 5 a <10 ha	45.144	308.628	14.594	23.828
De 10 a <20 ha	43.844	448.880	16.632	29.762
De 20 a <50 ha	19.273	440.136	10.076	22.741
AF	171.192	1.534.861	58.852	104.322
MGP	20.497	8.961.780	14.877	179.482

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG



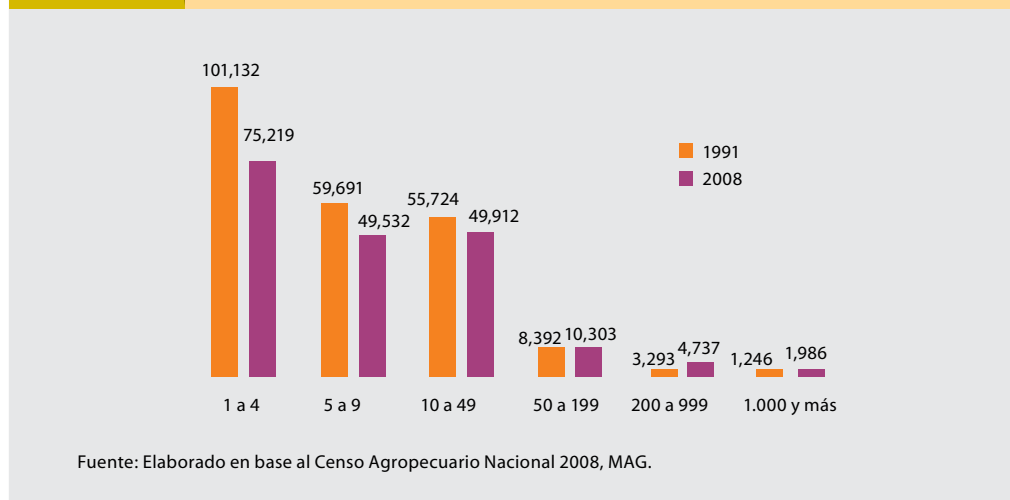
Se dio una fuerte concentración en el periodo intercensal 1991/2008 en lo que respecta al ganado mayor (bovino y equino). El número de fincas que poseían menos de 4 animales –de AF, en los niveles micro y minifundistas– cayó de 101.132 a 75.219 unidades, también hubo descenso –menos acentuado– en la cantidad de fincas que poseían de 5 a 9 cabezas (10.159 fincas menos), y de 10 a 49 cabezas (5.812 fincas menos).

La concentración de ganado bovino se dio en las fincas que poseían de 50 a 199 animales, éstas aumentaron en 1.911 unidades; las de 200 a 999, se elevaron en 1.444

y las que poseían más de 1.000 cabezas pasaron de 1.246 fincas en el año 1991 a 1.986 en el 2.008.

La ganadería mayor muestra significativas asimetrías. Pese a la concentración antes citada, dos tercios de los agricultores familiares siguen poseyendo vacunos (bueyes de tiro y lecheras). Sin embargo, el número de vacunos depende directamente del tamaño de la finca: las de menos de 5 ha tienen en promedio 5 animales (cifra de por sí alta, que puede obedecer al peso de granjas lecheras), y las de 20 a menos de 50 ha, unos 23. Los MGP poseían en el 2008 unos 585 animales vacunos por finca, en promedio.

Gráfico 2.15. Número de fincas con bovinos, según cantidad de cabezas, 1991-2008



La concentración de ganado bovino se dio en las fincas que poseían de 50 a 199 animales.

Respecto a la cría de caballos, sólo la quinta parte de las unidades de AF (22,0%) cuenta con equinos, proporción que se eleva a la mitad en fincas de MGP. También aquí los promedios varían en forma importante: las primeras cuentan con dos caballos por finca, y las segundas con 15.

2.6. Algunas conclusiones

Los niveles de bienestar, o de vida digna y creativa, del sector rural, dependen de las capacidades y oportunidades productivas de su población, las que están estrechamente relacionadas con las condiciones generales de educación, salud, hábitat, entre otros aspectos ya referidos en el capítulo anterior.

Una de las dimensiones básicas del Desarrollo humano constituye la económica, esto es, la capacidad y la oportunidad que poseen las personas para generar ingresos. Esta dimensión se halla desarrollada de forma diferenciada al interior del sector rural.

En general, las capacidades y oportunidades de la AF para la producción son me-

nores a las de los MGP. Los productores de la AF en su mayoría se concentran en los estratos inferiores de superficie de finca, poseen menores niveles de educación general e insuficiente oferta de servicios de educación agropecuaria. Asimismo, su capacidad de participación se halla restringida por sus niveles y calidad de instancias de asociación.

La capacidad de aprender y la de participar son dos dimensiones básicas del Desarrollo humano. Ambas perfilan la capacidad de agencia de las personas, esto es, la capacidad de actuar, provocar cambios, incidir en las decisiones, de forma individual o colectiva, de modo a lograr sus objetivos.

Para el sector rural en general reviste de mayor importancia la notoria expansión de los sistemas de agua corriente y, en un nivel mayor aún, la expansión de los sistemas de energía eléctrica en las fincas con infraestructura a un nivel cercano a su universalización. El agua potable es necesaria para una vida saludable, y la capacidad de estar sano y productivo, es otra de las dimensiones primordiales del Desarrollo humano.

La capacidad de aprender y la de participar son dos dimensiones básicas del Desarrollo humano. Ambas perfilan la capacidad de agencia de las personas, esto es, la capacidad de actuar, provocar cambios, incidir en las decisiones, de forma individual o colectiva, de modo a lograr sus objetivos.



La capacidad productiva está supeditada, entre otros factores, a la demanda, es decir, a las oportunidades que ofrece el mercado.

Con relación al financiamiento, la AF recurre principalmente al CAH y secundariamente a las cooperativas. En ambos casos, para la AF y el MGP, emerge nítidamente la entidad cooperativa como clave o importante, especialmente para el segundo.

Otro factor importante para expandir las capacidades de producción es la asistencia técnica oportuna, eficiente, de calidad y concordante con las necesidades del sector. De los análisis precedentes se colige que la AF carece de suficiente asistencia para aumentar la diversificación, la producción y la productividad. El rol del Estado es clave para expandir estas capacidades.

La capacidad productiva está supeditada, entre otros factores, a la demanda, es decir, a las oportunidades que ofrece el mercado. Estas oportunidades son significativamente menores en la AF. Los mercados de la AF están menos diversificados y dependen más de la venta a comerciantes, y en segundo lugar directamente al consumidor. Por lo tanto, las condiciones de comercialización de gran parte de su producción vulneran sus márgenes de beneficios.

Las capacidades y oportunidades de la AF están relacionadas al tipo y a los niveles de producción. La AF desarrolla capacidades de producción específicas, lo que determina el producto o rubro agropecuario al que se dedica y los niveles de producción y productividad que alcanza. La asistencia técnica y el financiamiento que promueva el Estado, lo mismo que la ampliación de mercados internos y externos, ampliarán estas capacidades y oportunidades de producción.

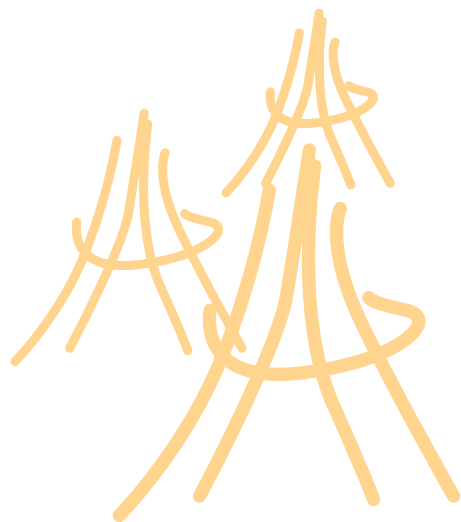
La expansión de la soja y la substitución del algodón en el periodo intercensal son dos fenómenos que incidieron en la configuración del nuevo panorama rural y el perfil actual diferenciado de la AF y los MGP.

Los perfiles diferenciados de producción agrícola y ganadera de la AF y los MGP representan, entre otros, dos desafíos importantes desde la perspectiva de los principios del Desarrollo humano. El primero, la sostenibilidad de la producción agropecuaria desde el punto de vista ambiental. El segundo, la eficiencia de la producción agropecuaria desde el punto de vista del uso productivo de los recursos naturales.

Capítulo 3

Tierra

Los datos censales (CAN 1991 y CAN 2008) permiten detectar las tendencias de la distribución, condiciones de tenencia, uso y extranjerización de la tierra, factor económico crucial en la producción y en la generación de ingresos y empleo en el sector rural.



3

Tierra

3.1. Distribución

Los datos censales (CAN 1991 y CAN 2008) permiten detectar las tendencias de la distribución, condiciones de tenencia, uso y extranjerización de la tierra, factor económico crucial en la producción y en la generación de ingresos y empleo en el sector rural.

En los 17 años del periodo intercensal se constatan dos hechos. Primero, la expansión clara de la frontera agrícola: la superficie cultivada o de uso ganadero aumentó 30%. Segundo, la fuerte concentración de la propiedad agropecuaria se mantuvo durante la llamada transición democrática, coincidente con procesos de integración regional y globalización mundial.

Cuadro 3.1. Evolución de la superficie y cantidad de fincas agropecuarias, 1991-2008

	Cantidad de fincas		Superficie total (Ha)		Variación (%)	
	2008	1991	2008	1991	Fincas	Superficie
Total País	289.649	307.221	31.086.894	23.817.737	-5,7	30,5
<5 ha	118.003	122.750	238.012	231.305	-3,9	2,9
De 5 a <10 ha	66.218	66.605	416.702	430.658	-0,6	-3,2
De 10 a <20 ha	57.735	66.223	685.381	806.802	-12,8	-15
De 20 a <50 ha	22.865	31.519	619.986	857.909	-27,5	-27,7
AF	264.821	287.097	1.960.081	2.326.674	-7,7	-15,8
% de AF	91,4	93,4	6,3	9,8		
MGP	24.828	20.124	29.126.813	21.491.063	23,4	35,5
% de MGP	8,6	6,6	93,7	90,2		

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

De 1963 al 2007, en especial en la Región Oriental, el IBR (hoy INDERT) distribuyó 3.833.497 ha conformados por 172.706 lotes y conglomerados en 811 colonias. Sin embargo, la superficie que actualmente cuenta la AF en la Región Oriental es de 1.944.170 ha. En consecuencia puede afirmarse que en el periodo 1963/2007 se han reconvertido alrededor de 1.900.000 ha,

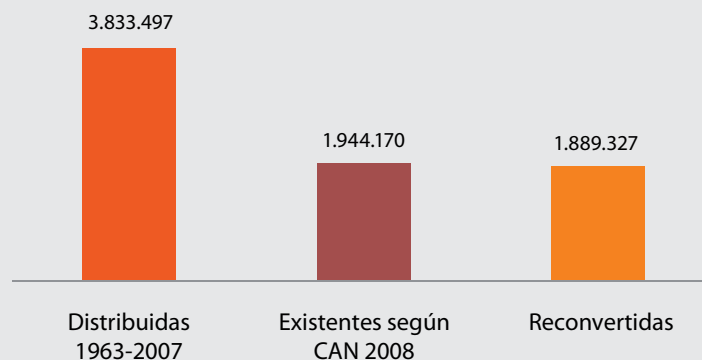
que equivalen al 49% de la superficie distribuida, como se observa en el Gráfico 3.1.

El proceso de concentración significó de 1991 al 2008, la reducción del número de fincas (7,7%) y la superficie (15,7%) de la AF, y el incremento del número de fincas (23,3%) y la superficie (35,5%) de los MGP, según los datos del Cuadro 3.1 y el Gráfico 3.2.

El proceso de concentración significó de 1991 al 2008, la reducción del número de fincas (7,7%) y la superficie (15,7%) de la AF, y el incremento del número de fincas (23,3%) y la superficie (35,5%) de los MGP.

En la Región Oriental fue más intenso el proceso de reconcentración (disminución del número de fincas de 300.523 a 281.462 con incremento de superficie de su 11.428.750 a 13.442.283 ha).

Gráfico 3.1. Reconversión de la superficie distribuida a la AF por IBR, 1963-2007, en hectáreas



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Entre los MGP, sólo tuvo reducción el primer estrato, de 50 a menos de 100 ha. Experimentaron mayor aumento las fincas de 500 a 1.000 hectáreas (79,0% tanto en número de fincas como en superficie), y las de más de 10.000 hectáreas, que aumentaron su cantidad en 71,0% y su superficie en 30,0%.

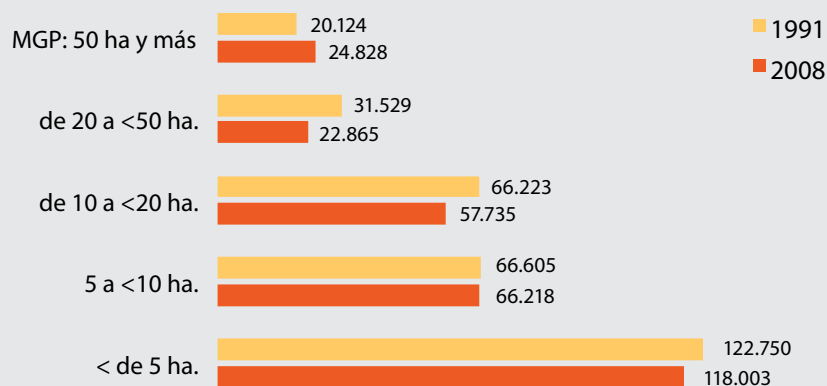
Al interior de la AF, los grupos más afectados por este proceso –con pérdida de nú-

mero de fincas y de hectáreas– no fueron las pequeñas unidades de subsistencia, sino las fincas situadas en los extremos: las de menos de 1 ha (se redujeron 29,0% en número y 19% en superficie), las de 10 a menos de 20 ha (12,8% en número y 15,0% en superficie), y las de 20 a menos de 50 ha (27,5% en número y 27,8% en superficie).

Aunque estos dos últimos subtipos de fincas podrían suponerse como los más aptos –por su tamaño– para mantener su autonomía frente al avance de la mediana y gran empresa, precisamente por su tamaño y localización serían los más atractivos para la expansión de los MGP. Por su parte, la reducción de las fincas menores a 1 ha se debería al avance del área urbana.

En la Región Oriental fue más intenso el proceso de reconcentración (disminución del número de fincas de 300.523 a 281.462 con incremento de superficie de su 11.428.750 a 13.442.283 ha, según el Cuadro 10). Este proceso pudo afectar prioritariamente asentamientos de la década del 70 e inicios de los 80, cuyos lotes de 20 ha aún no habían sido subdivididos por la segunda generación de colonos.



Gráfico 3.2. Evolución de cantidad de fincas, AF y MGP, 1991-2008

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

La reducción total de superficie de la AF entre 1991 y 2008 puede calcularse en 366.593 hectáreas (15,8%).

En los departamentos cuyos suelos son aptos para la producción granelera, cercanos al mercado brasileño, como el Alto Paraná, el número de fincas disminuyó en 8,3%, pero la superficie se elevó en un 40,0%. Algo similar ocurrió en Caaguazú, donde la cantidad de unidades productivas cayó en 10,6%, elevándose la de superficie en 28,2%.

Un proceso diferente se dio, en el lapso de 1991 a 2008, en Canindeyú, que posee la tasa más alta (78,9%) de expansión de la superficie detentada, y donde al mismo tiempo se incrementó el número de fincas en un 33,1%. Aquí la expansión de la frontera agrícola parecería haberse dado, no sobre lotes medianos, sino sobre viejos latifundios con montes vírgenes.

Un proceso semejante, aunque con menor intensidad, habría ocurrido en Amambay (con tasas de 16,0% y 45,6%, respectivamente). Caazapá y San Pedro, donde también se incrementó el número total de fincas, tienen suelos de pasturas y remanentes de montes vírgenes, sobre los que estaría expandiéndose la agricultura empresarial. La reducción más sustancial de número de fincas (60,7%), y superficie

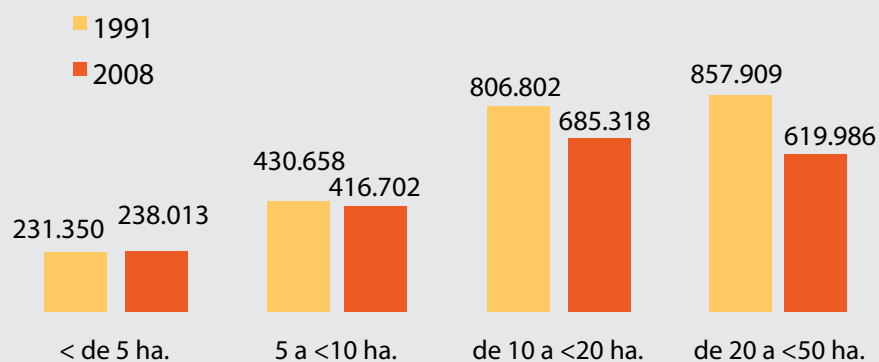
(14,2%) se dio en Central, fundamentalmente debido al proceso de urbanización experimentado por dicho departamento.

En el mencionado lapso desaparecieron varias colonias del INDERT en Alto Paraná y Canindeyú, como Itaipú Porá, Itaipyte, Guaraní, Padre Coronel, Tapé Porá, Rancho Alegre, Nueva Conquista, etc. A menudo un pedido de autorización para hipotecar el lote con fines de obtener crédito –la Ley 854/63 autorizaba al Instituto de Bienestar Rural (IBR) a realizar este procedimiento– generaba la pérdida de la propiedad. El crédito era otorgado por silos graneleros de la zona, que al caer en mora, iniciaban la ejecución de la garantía hipotecaria. Otros colonos, ante la rápida expansión de la agricultura empresarial, vendían sus lotes o cedían “derecheras” (expectativas de derechos de propiedad) sobre el mismo, abandonando el asentamiento.

La reducción total de superficie de la AF entre 1991 y 2008 puede calcularse en 366.593 hectáreas (15,8%) (Cuadro 3.1), equivalente a la mitad del total de tierras adquiridas para la Reforma Agraria en casi igual periodo de tiempo. Lo que podría significar que gran parte de la inversión estatal

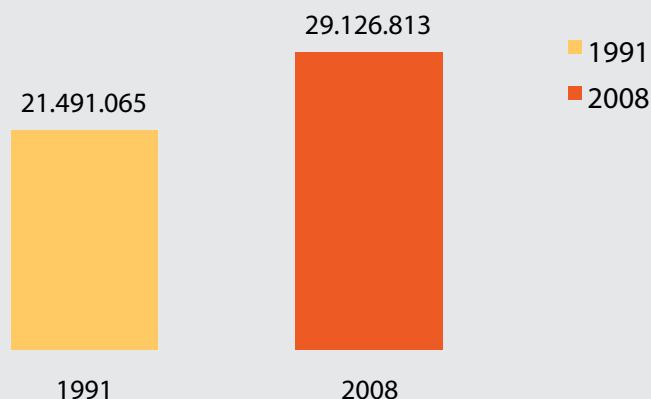
La expansión más intensa de la frontera agrícola (o más bien pecuaria) se dio en el Chaco, sobre todo en Alto Paraguay.

Gráfico 3.3. Evolución de la superficie de la AF, por tipo, 1991-2008



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Gráfico 3.4. Evolución de la superficie de la MGP, 1991-2008



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

actualmente necesaria para compra de tierras estaría paliando la pérdida de lotes por parte de agricultores familiares, antes que enfrentando la demanda de tierras agrícolas de nuevas generaciones campesinas.

La expansión más intensa de la frontera agrícola (o más bien pecuaria) se dio en el Chaco, sobre todo en Alto Paraguay, con un aumento del número de fincas de 133,3% y superficie sumada a la explotación agropecuaria de 84,8% (Cuadro 3.2). En la Región Occidental aún restaban tierras fiscales y extensos latifundios privados, que en el lapso intercensal ingresaron

al mercado de ganaderos brasileños, europeos y secundariamente paraguayos.

Cerca del 70,0% de las 7,6 millones de hectáreas sumadas al patrimonio de los productores empresariales del país (Gráfico 3.4), entre 1991 y 2008, se halla localizado en los departamentos chaqueños de Alto Paraguay y Boquerón (que suman 5,6 millones de hectáreas de expansión de frontera agropecuaria). Esta nueva expansión de la frontera agropecuaria, más que sobre la economía campesina –inexistente en esa región–, afectaría ecosistemas de equilibrio frágil y territorios indígenas desprovistos de protección legal.

Cuadro 3.2. Expansión de frontera agrícola y concentración, departamentos seleccionados, 1991-2008

Departamentos	Cantidad de fincas		Superficie total (ha)		Variación en %	
	2008	1991	2008	1991	Nº fincas	Superficie
Región Oriental	281.462	300.523	13.442.283	11.428.750	-6,3	17,6
San Pedro	45.897	37.767	1.739.232	1.637.362	21,5	6,2
Caaguazú	39.030	43.681	1.149.983	897.045	-10,6	28,2
Caazapá	22.899	20.682	768.220	638.652	10,7	20,3
Alto Paraná	19.967	21.772	1.161.404	829.674	-8,3	40,0
Amambay	4.795	3.294	1.217.077	1.049.062	45,6	16,0
Canindeyú	15.785	11.857	1.386.747	775.009	33,1	78,9
Región Occidental	8.187	6.698	17.644.612	12.388.987	22,2	42,4
Alto Paraguay	961	412	5.405.220	2.925.247	133,3	84,8
Boquerón	2.732	2.071	5.583.213	2.455.304	31,9	127,4

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Una revisión de los ciclos colonizadores del organismo de Reforma Agraria permite notar, además, la paulatina disminución de la incidencia del Estado en la distribución de tierras.

Una revisión de los ciclos colonizadores del organismo de Reforma Agraria permite notar, además, la paulatina disminución de la incidencia del Estado en la distribución de tierras, como se observa en el Cuadro 3.3. Esto se evidencia en la caída del total

de tierras distribuidas desde la década del 60 (1,9 millones) hasta la del 2000 (256 mil desde el 2000 hasta junio del 2007), y en el tamaño promedio de lotes de colonias (de 70,8 a 7,7 hectáreas entre las décadas del 60 y la del 2000) (Gráfico 3.5).



Este proceso es corroborado por el Índice de Gini de tierras (que mide la concentración de la tierra), que para la Región Oriental aumentó dos puntos (0,87 a 0,89) y para la Occidental uno (0,93 a 0,94) entre 1991 y 2008.

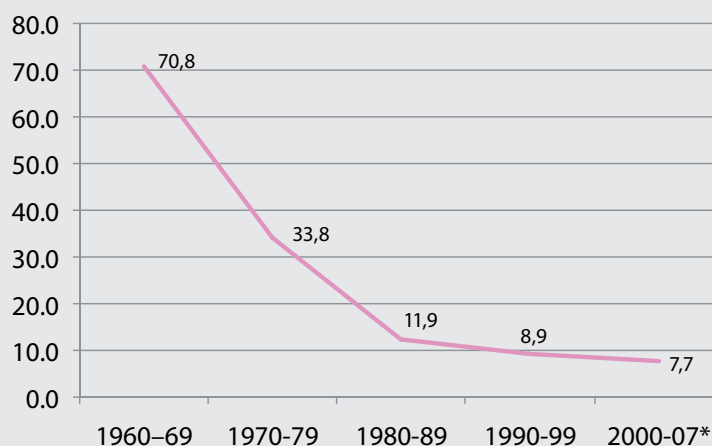
Cuadro 3.3. Colonias Oficiales habilitadas por el IBR/INDERT, 1960 – 2007*

Años	Colonias	Superficie	Cantidad de lotes
1960 – 69	227	1.917.806	27.102
1970 –79	138	742.292	21.965
1980 –89	135	453.188	37.944
1990– 99	196	464.313	52.447
2000 –07*	115	255.898	33.248
Total	811	3.833.497	172.706

* A junio del 2007, mes de inicio del Censo Agropecuario Nacional 2008

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Gráfico 3.5. Tamaño promedio de lotes, en colonias IBR-INDERT, 1960-2007*



* A junio del 2007, mes de inicio del Censo Agropecuario Nacional 2008

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Este proceso es corroborado por el Índice de Gini de tierras (que mide la concentración de la tierra), que para la Región Oriental aumentó dos puntos (0,87 a 0,89) y para la Occidental uno (0,93 a 0,94) entre 1991 y 2008, como se observa en el Cuadro 3.4.

Los efectos secundarios de este proceso, generado parcialmente a expensas de la agricultura campesina en un contexto de progresiva retirada del Estado, son visibles en la peri-urbanización reciente, la nueva ola de migración al exterior, la falta de fuentes de trabajo y el aumento de las desigualdades y de la pobreza rural.

Cuadro 3.4. Índice de Gini de concentración de la tierra, 1991-2008

Censo-Año	Índice de Gini	
	Nacional	Región Oriental
1991	0,93	0,87
2008	0,94	0,89

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

3.2. Tenencia

La regularización de la condición jurídica de tenencia de la tierra es un elemento fundamental para el desarrollo rural, porque permite aumentar los activos, facilitar límites en la aplicación del marco legal, precautelar el desvío del destino de las tierras sometidas al proceso de Reforma Agraria, y lograr la sostenibilidad de las unidades de producción de forma a evitar la pérdida de puestos de trabajo y de recursos financieros destinados a la infraestructura social puesta para el efecto.

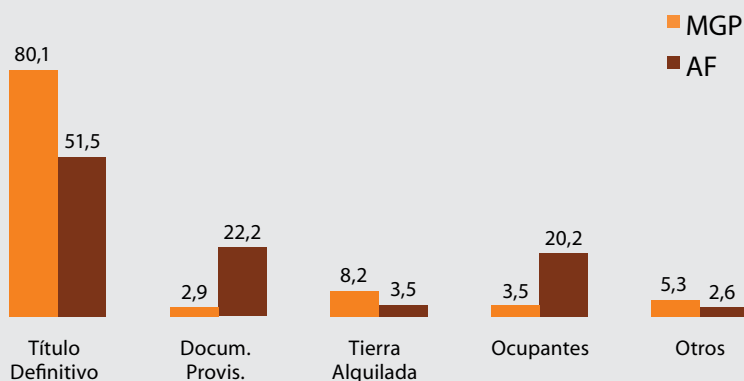
Teniendo presente las formas de tenencia de la tierra (título definitivo, documento

provisorio, tierra alquilada, ocupante y otros), únicamente la mitad de las fincas de la AF cuenta con título definitivo, proporción que se eleva a cuatro quintas partes en el grupo de MGP, como se puede visualizar en el Gráfico 3.6.

Si dos quintas partes de las fincas de AF enfrentan condiciones de vulnerabilidad en la tenencia (ocupantes o con documentos provisorios), en el grupo de MGP esta condición abarca apenas el 6,4%. La alta rentabilidad de los *commodities* graneros explica el peso de tierras alquiladas por estos productores, que duplica el de los agricultores campesinos (8,2% versus 3,5%).

El alto déficit en la regularización de la tenencia de tierra, especialmente la sustentada en documentos provisorios en el estrato de la AF, es probable que se halle mayoritariamente representado por tierras correspondientes a las colonias oficiales.

Gráfico 3.6. Formas de tenencia, en %



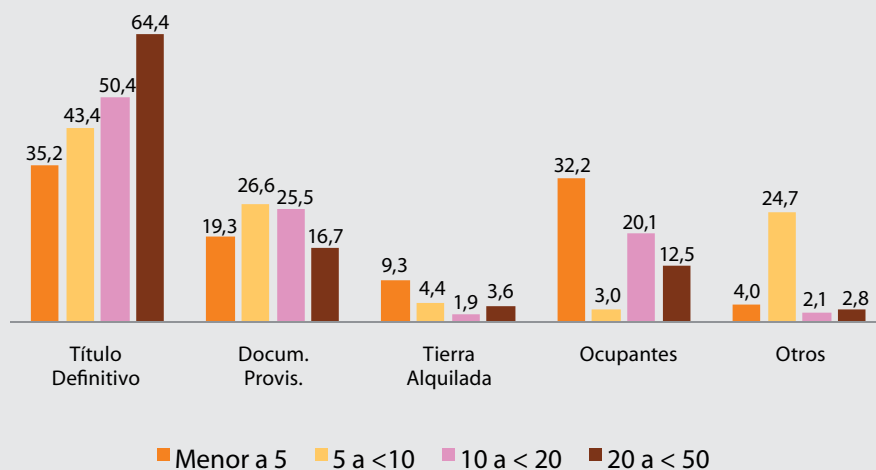
Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Al interior de la AF, existe una relación directa entre tamaño de finca y titularidad: mayor tamaño y mayor titularidad y viceversa (Gráfico 3.7). Esto es, casi dos terceras partes de las fincas de 20 a 50 ha cuentan con título definitivo, proporción que cae a una tercera parte entre las de 0 a 5 ha. La mitad de estas últimas fincas –micro y minifundistas– sólo tiene documento de tenencia provisorio o está ocupada sin documento alguno.

El alto déficit en la regularización de la tenencia de tierra, especialmente la sustentada en documentos provisorios en el estrato de la AF, es probable que se halle mayoritariamente representado por tierras correspondientes a las colonias oficiales. El total de fincas y superficie con documentos provisorios son 64.619 fincas con 1.280.518 ha, de los cuales 62.424 fincas con 435.251 corresponden a la AF. Se trata de 96,6% y 34,0%, respectivamente.

Con respecto a la condición jurídica de las tierras, según el Cuadro 3.5, la AF tiene un amplio predominio entre las fincas de propiedad de un solo productor. El 92,7% de este tipo de fincas se encuentra en la AF.

Gráfico 3.7. Formas de tenencia en la AF, en %



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Puesto que el Censo no discrimina el tipo de documento provisorio, se podría asumir que son tierras adquiridas sin hallarse regularizada su condición jurídica, que pueden a su vez pertenecer al dominio privado o al Estado. En el primer caso pueden referirse a ocupaciones ancestrales cuyos anteriores propietarios han fallecido y los herederos no las ocupan o no pueden demostrar tal condición, por lo cual no promueven ningún juicio reivindicativo. Los que ocupan ancestralmente no regularizan la ocupación debido a que los trámites judiciales para usucapir una propiedad requieren del concurso de un profesional en ciencias geográficas, de un abogado y de un escribano para los trámites propios de inscripción de la propiedad. En el segundo caso puede ser producto de la venta de lotes concedidos a los fines de la Reforma Agraria, venta de expectativas de derechos (derechera), al margen de la Ley.

La totalidad de las tierras alquiladas o tomadas en aparcería suman 2.467.234 ha, de las cuales pertenecen a la AF 69.354 ha con 18.851 fincas; en tanto que 2.397.880

ha con 3.605 fincas corresponden a los MGP. Esto, es para la AF 2,8% de la tierra y 83,9% de las fincas en comparación a 83,9% y 16,1%, respectivamente para el MGP. En general se puede afirmar, por el número de fincas, que los grandes productores alquilan estancias que disponen de tierra agrícola, siendo los principales arrendadores los empresarios brasileros.

En el caso de las tierras de AF, éstas pueden igualmente estar representadas por lotes coloniales del INDERT, no solicitadas aún en compra por sus beneficiarios y arrendadas bajo contrato de palabra o contrato privado generalmente no inscripto en la Dirección General de los Registro Públicos.

Con respecto a la condición jurídica de las tierras, según el Cuadro 3.5, la AF tiene un amplio predominio entre las fincas de propiedad de un solo productor. El 92,7% de este tipo de fincas se encuentra en la AF.

Entre las fincas de dos o más productores también predominan las de AF, es del 64,7% aglutinando 5.074 fincas. En esta sociedad una persona aporta la tierra y

Cuadro 3.5. Cantidad de fincas, según condición jurídica de la explotación

	Total de fincas agropecuarias	Condición jurídica del productor				
		Un solo productor	Dos o más productores	Una empresa o sociedad	El Estado	Otros
País 2008	289.649	278.967	7.840	1.599	108	1.135
País 1991	307.221	304.448	1.937	566	131	139
Variación (%)	-5,7	-8,4	304,7	182,5	-17,6	716,5
AFC	264.821	258.559	5.074	223	60	905
% AFC	91,4	92,7	64,7	13,9	55,6	79,7
MGP	24.828	20.408	2.766	1.376	48	230
% MGP	8,6	7,3	35,3	86,1	44,4	20,3

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

También se registran cambios en el uso de la tierra.

las demás financian el proceso de producción. Los más susceptibles a conformar este tipo de sociedad son los productores cuyas propiedades se hallan en condición irregular, en razón de que este hecho les impide constituir garantía sobre las mismas para la obtención de crédito. Entre ellos se encuentran los que poseen tierras del INDERT en proceso de regularización, los que detentan ancestralmente tierras del dominio privado, las sucesiones en proceso de regularización, entre otros.

La tierra, por el valor que representa como activo de la empresa o sociedad, el MGP la tiene integrada como parte del capital. El 86,1% (1.376) de las empresas o sociedades pertenecen al MGP.

3.3. Uso

También se registran cambios en el uso de la tierra (Cuadro 3.6). En el periodo intercensal, pese a haberse mantenido la cantidad de fincas con explotación agrícola (cultivos temporales, permanentes y hortalizas), la superficie para esta explotación se ha duplicado (102,5%) debido a la expansión de la frontera agrícola. Esto podría indicar un incremento de tierras agrícolas en las fincas que ya existían en 1991.



Tomados en conjunto los MGP (Gráfico 3.8b), podría advertirse en ellos una vocación pecuaria.

Según el CAN 2008, el 94,5% de las fincas de la AF desarrollan cultivos temporales y permanentes con el 23,1% de la superficie total del país destinada a esta actividad. Lo que indica que las pocas fincas del MGP explotan el 86,9% de dicha superficie total.

Por su parte, la cantidad de fincas con explotación ganadera se ha incrementado en número de fincas (73,2%) y en superficie (41,9%). Lo cual indica la incorporación de nuevas fincas orientadas a la explotación ganadera con una importante superficie adicional a la de 1991.

Cuadro 3.6. Cambios en el uso de la tierra según superficie y finca. Período 1991-2008

	Superficie en ha			Cantidad de Fincas		
	CAN 91	CAN 08	Variación (%)	CAN 91	CAN 08	Variación (%)
Total	23.817.737	31.086.894	30,5	299.259	288.875	-3,5
Cultivos temporales, permanentes y hortalizas	1.662.006	3.365.203	102,5	267.355	260.473	-2,6
Pastura natural y cultivada	12.571.895	17.837.589	41,9	85.990	148.935	73,2
Montes naturales y forestales cultivados	7.818.423	7.477.454	-4,4	101.228	102.611	1,4
Barbecho y en descanso	573.328	472.143	-17,6	110.018	102.572	-6,8
Bajo otros usos	1.192.085	1.934.506	62,3	236.587	248.907	5,2

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

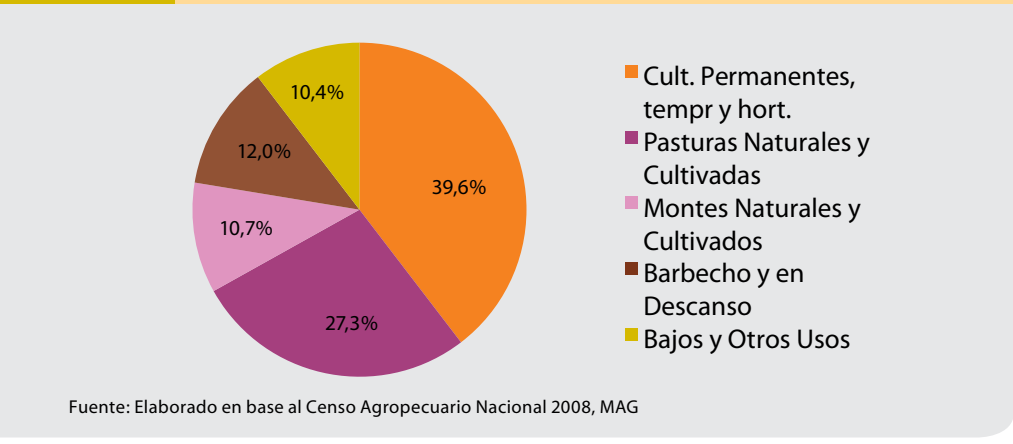


Tomados en conjunto los MGP (Gráfico 3.8b), podría advertirse en ellos una vocación pecuaria porque destinan más de la mitad de su superficie a pasturas (ganadería intensiva o extensiva), una cuarta parte a montes (naturales o cultivados), y menos de una décima parte a cultivos. Por su parte, en la AF (Gráfico 3.8a) las dos quintas partes del área se destinan al uso agrícola, y algo más de la cuarta parte a pasturas.

La superficie de montes en la AF es mucho menor que en los MGP (10,7% versus 24,9%), grupo éste que apenas mantiene áreas en barbecho¹ y descanso (0,8%), en comparación con la AF (12,0%).

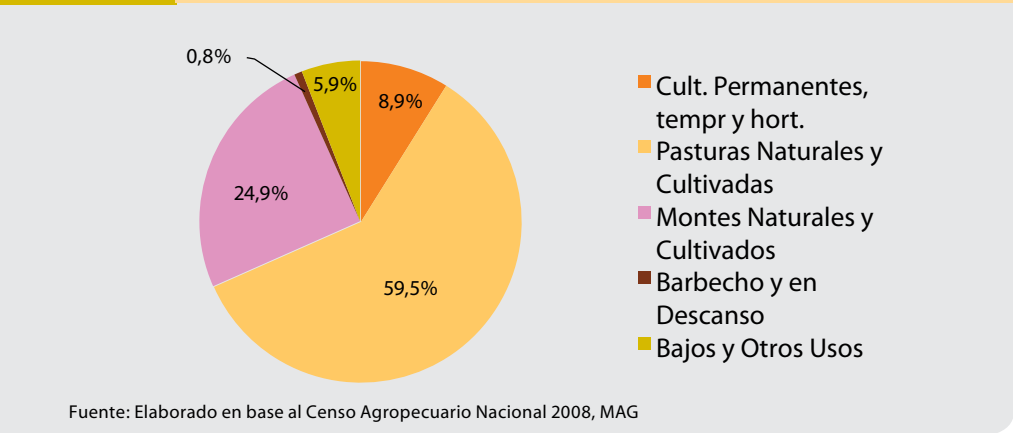
¹ Barbecho y descanso: tierra de cultivo que se deja de utilizar por un tiempo a efectos de que recupere sus nutrientes y productividad.

Gráfico 3.8a. Uso de la tierra en la AF, en %



Considerando la superficie total, los MGP poseen las tres cuartas partes de las tierras destinadas a cultivos temporales, permanentes y hortalizas, y casi la totalidad de las utilizadas en pastura y las destinadas a montes.

Gráfico 3.8b. Uso de la tierra en la MGP, en %



Considerando la superficie total, los MGP poseen las tres cuartas partes de las tierras destinadas a cultivos temporales, permanentes y hortalizas, y casi la totalidad de las utilizadas en pastura y las des-

tinadas a montes. Las tierras de barbecho y en descanso están distribuidas por partes iguales a ambos tipos de productores, AF y MGP, como puede apreciarse en el Cuadro 3.7.

Cuadro 3.7. Uso de la tierra por tipos de productores y según fincas y superficie

	Superficie en ha				Cantidad de fincas			
	AF	%	MGP	%	AF	%	MGP	%
Total	1.960.081	6,3	29.126.812	93,7	264.047	91,4	24.828	8,6
Cultivos temporales permanentes y hortalizas	777.276	23,1	2.587.926	76,9	246.258	94,5	14.215	5,5
Pastura natural y cultivada	534.944	3,0	17.302.644	97,0	127.976	85,9	20.959	14,1
Montes naturales y forestales cultivados	209.095	2,8	7.268.356	97,2	84.572	82,4	18.039	17,6
Barbecho y en descanso	235.439	49,9	236.704	50,1	97.966	95,5	4.606	4,5
Bajo otros usos	203.325	10,5	1.731.181	89,5	230.925	92,8	17.982	7,2

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Los productores individuales extranjeros se localizan preferentemente en la mediana y gran propiedad.

3.4. Propiedad nacional o extranjera

Parte del territorio rural del país pertenece a personas y empresas extranjeras, como resultado de la globalización del flujo de capitales, la migración internacional y la normativa legal del pasado, cuyo objetivo primario era poblar y desarrollar territorios vacíos (la mayoría de las veces inhóspitos) más que redistribuir tierras entre nacionales.

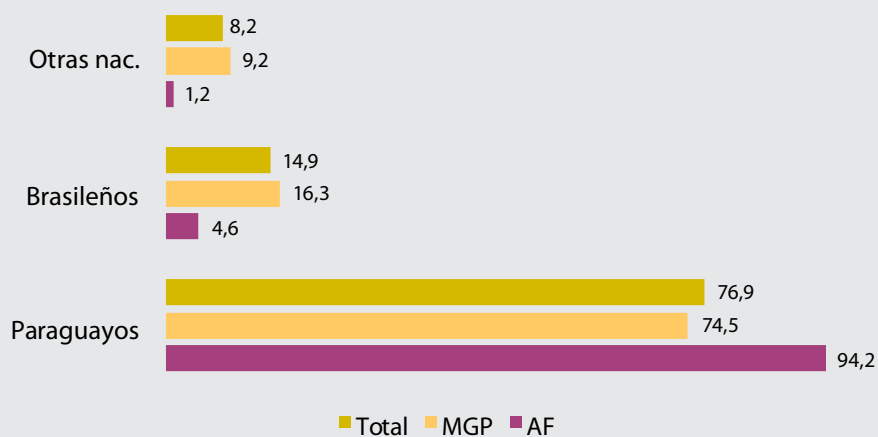
Los datos de la Dirección General de los Registros Públicos y del Servicio Nacional de Catastro son insuficientes para dimensionar la cuantía de este territorio. El CAN 2008 trabaja con unidades de producción, lo que no permite dimensionar con precisión la propiedad de la tierra dado que no es factible identificar todas las propiedades pertenecientes a un mismo propietario.

Los productores pueden ser asociados o individuales. Aunque los productores asociados² constituyen apenas el 3,7% del total (10.682 de los 289.649), poseen en conjunto el 49,5% del total de las

hectáreas censadas en el 2008. Se trata de cooperativas, empresas agroexportadoras o, en el otro extremo, de pequeñas fincas con socios o coproductores en sistema de medianería³. El gráfico 3.9 y el cuadro 3.8, dimensionan y proveen datos sobre la población de productores individuales (96,3% del total) que comparten la otra mitad de la superficie total.

De las 278.967 fincas individuales (ver Cuadro 3.5), sólo el 4,2% pertenece a productores brasileños y de otras nacionalidades. Pero este 4,2% posee el 23,1% de las hectáreas del total de productores individuales. Siempre dentro de este conjunto de productores individuales, se observa la relación entre la concentración y la extranjerización de la propiedad: del total de superficie de la AF, el 97,4% pertenece a agricultores nacionales, porcentaje que cae al 75,0% en las de MGP agropecuarios. En otras palabras y generalizando, los productores individuales extranjeros se localizan preferentemente en la mediana y gran propiedad, y los nacionales casi en su totalidad en la AF y marginalmente en la MGP.

Gráfico 3.9. Distribución de la superficie (de productores individuales) por tipo de finca y nacionalidad del productor, en %



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

² Fincas que pertenecen a varias personas, de propiedad familiar, de cooperativas, sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, empresas locales o transnacionales, etc.

³ Sistema por el cual una persona explota una porción de tierras "a medias", pagando al propietario el uso de su tierra con los productos o con su valor de venta.

Cuadro 3.8. Cantidad de fincas y superficie según productores asociados e individuales, por tipo de finca y nacionalidad del propietario

	Productores asociados		Productores individuales						Total	
			Paraguayos		Brasileños		Otra nacionalidad			
	Cantidad de fincas	Superficie ha	Cantidad de fincas	Superficie ha	Cantidad de fincas	Superficie ha	Cantidad de fincas	Superficie ha	Cantidad de fincas	Superficie ha
Total	10.682	15.388.701	267.180	12.070.907	8.954	2.335.606	2.833	1.291.680	289.649	31.086.894
Menos de 10 ha	4.265	14.083	177.707	630.906	1.718	7.533	531	2.194	184.221	654.716
De 10 a <de 20 ha	1.223	14.704	54.528	645.003	1.530	19.614	454	6.060	57.735	685.381
De 20 a <de 50 ha	774	21.630	19.632	523.544	1.989	60.485	470	14.327	22.865	619.986
AF	6.262	50.417	251.867	1.799.453	5.237	87.632	1.455	22.580	264.821	1.960.082
MGP	4.420	15.338.284	15.313	10.271.454	3.717	2.247.974	1.378	1.269.100	24.828	29.126.812

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Esta constatación se refuerza al relacionar la nacionalidad de los productores con el tamaño de las fincas, de forma desagregada. El 23,1% de los 2.687 productores individuales de las fincas mayores (más de 1.000 ha) son extranjeros (14,2% brasileños, 9,3% de otras nacionalidades), porcentaje que aumenta al 30,4% entre propietarios de las fincas con más de 10.000 ha.

La presencia de productores brasileños en la cuenca de Paraná se intensificó en Alto Paraná (constituía, en el 2008, el 19,2% de los productores individuales), Canindeyú (el 16,5%) y parte de Itapúa Norte. Esta expansión afectó, en las últimas décadas, también a Amambay, Caaguazú, Caazapá y San Pedro. Actualmente existe una ola migratoria de brasileños y empresarios de otras nacionalidades hacia el Alto Paraguay (18,4%) y Boquerón (9,2%).

Relacionando nuevamente nacionalidad con tamaño de finca, de los 61 propietarios de fincas mayores a 10.000 ha en Alto Paraguay, Chaco, sólo 24 (el 39%) es de nacionalidad paraguaya. En la región Oriental, de las 17 fincas con más de 5.000 ha existentes en Canindeyú, sólo tres pertenecen a paraguayos, y en Alto Paraná, los seis productores individuales con fincas de estas dimensiones son todos extranjeros.

Los precios internacionales de la soja, la excelente calidad de las tierras del Este y sus precios relativamente bajos, la escasa presión fiscal sobre la propiedad y la producción rural, y la política que estimuló el acceso a la tierra por parte de extranjeros; produjo una ocupación compacta de los espacios fronterizos por brasileños y productores de otras nacionalidades. Esta distribución persiste, pese al reflujó iniciado desde 1985 por el cambio de políticas agrarias del Brasil y la movilización de sus organizaciones campesinas para repatriar a sus conciudadanos.



La presencia de productores brasileños en la cuenca de Paraná se intensificó en Alto Paraná (constituía, en el 2008, el 19,2% de los productores individuales), Canindeyú (el 16,5%) y parte de Itapúa Norte.



El anterior Estatuto Agrario (Ley 854/63) homologaba a extranjeros y connacionales en el derecho a acceder a tierras fiscales; cuando abundaban propiedades rurales del Estado. El INDERT, que sucedió al IBR, todavía cedió terrenos fiscales del Chaco a brasileños, aunque en menor escala. Debido a su carácter tardío (2.005), la ley N° 2532 “Que Establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay” y la que la modifica, la N° 2647, no han logrado restituir la propiedad de tierras fronterizas a productores paraguayos.

documentos falsos con fines de aval crediticio– y se estima en un 20% el sobre-registro de propiedades.

El anterior estatuto agrario también facilitó la deforestación, al considerar como propiedad inculta u ociosa la que poseía bosques naturales. La tala y comercialización de maderas valiosas y la “limpieza” requerida para cultivos mecanizados e implantación de pasturas, agravaron la amenaza al ambiente, amenaza que los actuales planes de reforestación no alcanzan a compensar.

Subsisten problemas de información sobre la propiedad rural. El INDERT informatizó los datos de habilitación, tenencia y propiedad desde 1995, restando aún digitalizar archivos de décadas anteriores.

Subsisten problemas de información sobre la propiedad rural. El INDERT informatizó los datos de habilitación, tenencia y propiedad desde 1995, restando aún digitalizar archivos de décadas anteriores. El catastro rural a cargo de la Dirección del Servicio Nacional de Catastro está incompleto, y se requiere de una revisión sistemática de esta información. Abundan los casos de doble titulación –mediante

La inserción de extranjeros en la economía agropecuaria paraguaya aceleró la modernización del sistema productivo, con maquinarias, agroquímicos e insumos biotecnológicos. Su contribución directa al PIB agrícola, indirecta al PIB de los demás sectores y a las exportaciones es clara, pero también es innegable la necesidad de un desarrollo rural incluyente que promueva el bienestar de toda la pobla-

ción campesina, con ingresos y empleos dignos.

El proceso de concentración de la tierra, la baja competitividad de la AF frente a la empresarial, y la falta de incentivos estatales a su sostenibilidad tienen intensos efectos sobre la *descampesinización*, el desempleo y la pobreza rural.

3.5. Algunas conclusiones

En el periodo intercensal se expandió la frontera agrícola, con un incremento en el número de fincas de los MGP y su correspondiente superficie. Por su parte, en el mismo periodo, se redujo el número de fincas de la AF como también la superficie de la misma. Este hecho por sí solo implicaría una reducción de las capacidades y oportunidades de la AF, que puede ser parcialmente compensado por una intensa y amplia política de recuperación de suelos e incremento de la productividad.

Si bien la tierra es un factor central en la producción rural, las capacidades y oportunidades de producirla dependen de otros factores como los observados en los dos capítulos precedentes: el capital humano y social de los productores y sus familias, los recursos técnicos y financieros disponibles, y la diversidad y amplitud de los mercados. Sin todo esto la tierra, por sí sola, no puede constituirse en un factor productivo.

Un hecho que describe la insuficiencia de la tenencia de la tierra como factor de producción, es el desaliento o la falta de incentivo en su tenencia sin las condiciones de producirla, o simplemente la actividad especulativa en el mercado de tierras, lo cual queda corroborado por la enorme cantidad de hectáreas distribuidas por el

Estado en los últimos 40 años que pasaron al estrato de los MGP.

La expansión de la frontera agrícola en el periodo intercensal implicó, sobre todo, una importante ampliación de las capacidades y oportunidades de producción y comercialización de los MGP, principalmente de los departamentos limítrofes con el Brasil en la Región Oriental, y de los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón en la Región Occidental. La expansión se verificó ampliamente en las tierras para cultivos temporales permanentes y las tierras para pastura natural o cultivada del MGP.

En la actualidad la actividad agropecuaria, principalmente la agrícola, ocupa la mayor proporción de la superficie de la AF, existiendo, no obstante, montes y tierras en barbecho. Ahora bien, el uso más productivo de estas tierras agropecuarias es un desafío que implica, por una parte, una mayor capacidad de producción de

El proceso de concentración de la tierra, la baja competitividad de la AF frente a la empresarial, y la falta de incentivos estatales a su sostenibilidad tienen intensos efectos sobre la descampesinización, el desempleo y la pobreza rural.



Desde la perspectiva del Desarrollo humano, otro desafío ineludible del país en cuanto a la tierra productiva, además de la equidad en su distribución y la eficiencia en su uso, constituye el uso sostenible de la tierra desde el punto de vista ambiental.

la AF y, por la otra, una mayor capacidad del Estado para expandir dichas capacidades. Asimismo, el desafío implica oportunidades de colocación de los productos, es decir, la existencia o conformación de mercados locales, nacionales e internacionales, y de políticas públicas que las promuevan.

Al mantenerse los altos niveles de concentración de la tierra y reducirse sistemáticamente el tamaño de los lotes distribuidos por el Estado, sin la implementación de un plan integral de Reforma Agraria, las capacidades y oportunidades productivas de la AF en función de la tierra, no pudieron ampliarse en similar o parecida magnitud que los MGP, e incluso en la mayoría de los casos se deterioraron.

Otro factor de importancia en la determinación de las capacidades de producción consiste en la propiedad de la tierra, esto es, en la condición de tenencia de la tierra. La posesión jurídica de la tierra permite ampliar las oportunidades de endeudamiento y, con ello, de producción de la AF. Sin embargo, la mitad de las fincas de la AF

están en condiciones precarias de tenencia, es decir, sin título definitivo.

Es de destacar la extranjerización de la tierra, en especial en los estratos superiores, producto de la generosidad del marco normativo y la escasa visión prospectiva del desarrollo fundada en la idea de la necesidad de someter grandes extensiones de tierras al proceso productivo. Este fenómeno en las áreas de frontera dio lugar, como reacción, a la Ley 2532/04 "que establece la zona de seguridad fronteriza", la cual exige que los titulares de las tierras sean nacionales.

Desde la perspectiva del Desarrollo humano, otro desafío ineludible del país en cuanto a la tierra productiva, además de la equidad en su distribución y la eficiencia en su uso, constituye el uso sostenible de la tierra desde el punto de vista ambiental. En la perspectiva abordada, el principio de sostenibilidad o sustentabilidad es otra faceta del principio de equidad, referida específicamente a la equidad intergeneracional, o sea, entre las actuales y las futuras generaciones.

Capítulo 4

Trabajo rural

La mano de obra de la Agricultura Familiar es subutilizada en las actividades de la finca, debido a condiciones desfavorables y complejas que interactúan entre sí.



4

Trabajo rural

El carácter *dual* de la producción agropecuaria, con un grupo menor de medianos y grandes productores empresariales y uno mayoritario de AF débilmente insertada en la economía de mercado, tiene efectos perceptibles en el mundo del empleo y en el persistente nivel de desigualdades y pobreza rural.

La crisis de la AF prueba la insuficiencia de los recursos naturales de calidad y de las condiciones climáticas propicias para la sostenibilidad económica de la población rural. Está asociada a las desigualdades que condicionan a esta población, en términos de acceso a conocimientos, a servicios técnicos y financieros, al mercado y a la tierra.

Si la decisión del Estado fuera la de frenar el proceso de *descampesinización*, precisa promover políticas y programas proactivos y específicos para ese efecto, en el contexto de un desarrollo rural competitivo, sostenible y equitativo.

Las condiciones de debilitamiento de la AF, demuestran que la disposición de recursos naturales de calidad y las favorables condiciones climáticas para la actividad agropecuaria, por sí solas, no permiten el logro de la sostenibilidad económica.

4.1. Ocupación del productor residente y su familia

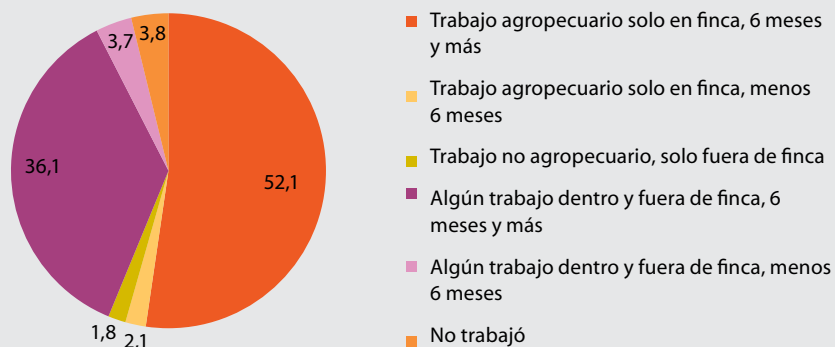
De los 246.728 productores –entendido como jefatura de la unidad productiva: hombres y mujeres– residentes en finca–, el trabajo agropecuario exclusivo en las fincas da ocupación al 54,2% (52,1%, 6 meses y más, y 2,1%, menos de ese lapso), según el Cuadro 4.1 y el Gráfico 4.1. Lo que significa que sólo poco más de la mitad de los jefes y jefas de familia residentes tienen en las fincas empleo de larga duración. En consecuencia, dos quintas partes (39,8%) deben realizar trabajos dentro y fuera de la finca (tanto 36,1% con 6 meses o más como 3,7% con menos de 6 meses). El resto de las personas titulares de las fincas no trabaja (3,8%) o sólo lo hace fuera de la finca, en changas agropecuarias o trabajos diferentes (2,2%).

La mano de obra de la AF es subutilizada en las actividades de la finca, debido a condiciones desfavorables y complejas que interactúan entre sí. Entre éstas se cuentan a la estacionalidad de la producción agrícola, el monocultivo, el insuficiente cultivo en invierno, la escasa capitalización para mejorar la producción y productividad, la insuficiencia de crédito y de apoyo a la co-

La mano de obra de la AF es subutilizada en las actividades de la finca, debido a condiciones desfavorables y complejas que interactúan entre sí.

Los agricultores familiares están más compelidos a combinar el trabajo dentro y fuera de la unidad productiva (40,4%) que los productores empresariales (29,2%).

Gráfico 4.1. Ocupación de titulares residentes en finca, en %



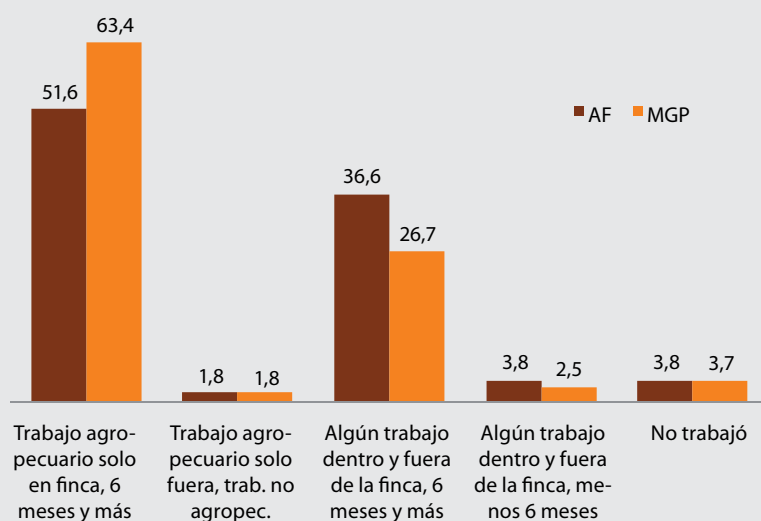
Nota: Se ha excluido a "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria" y a "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria y trabajo no agropecuario" por su ínfimo peso; ambos 0,4%.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Cuadro 4.1. Productores residentes en finca de la AF y MGP por lugar, actividad y duración del trabajo

Categorías	Trabajo agrícola o ganadero en la finca solamente		Trabajo fuera de finca solamente			Realizó algún trabajo dentro y fuera de la finca		No realizó ningún trabajo	Total
	De 6 meses y más	Menos de 6 meses	Changa agropecuaria	Trabajo no agropecuario	Changa agropecuaria y trabajo no agropecuario	6 meses y más	Menos de 6 meses		
Total país	128.531	5.011	630	4.472	328	89.111	9.222	9.423	246.728
Total país en %	52,1	2,1	0,3	1,8	0,1	36,1	3,7	3,8	100,0
AF, en %	51,6	2,0	0,3	1,8	0,1	36,6	3,8	3,8	100,0
MGP, en %	63,4	1,5	0,3	1,8	0,1	26,7	2,5	3,7	100,0
Hombres	98.391	2.751	510	2.496	236	77.670	7.356	3.882	193.292
Total Hombres en %	50,9	1,4	0,3	1,3	0,1	40,2	3,8	2,0	100,0
AF Hombres en %	50,3	1,3	0,3	1,3	0,1	40,9	3,8	2,0	100,0
MGP Hombres en %	64,4	1,3	0,3	1,5	0,1	27,8	2,4	2,2	100,0
Mujeres	30.140	2.260	120	1.976	92	11.441	1.866	5.541	53.436
Total Mujeres en %	56,4	4,2	0,2	3,7	0,2	21,4	3,5	10,4	100,0
AF en %	56,7	4,2	0,2	3,6	0,2	21,5	3,4	10,2	100,0
MGP en %	56,1	3,3	0,1	4,6	0,1	17,9	3,5	14,4	100,0

Fuente: Elaborado en base al CAN 2008, MAG

Gráfico 4.2. Ocupación del productor, en %

Nota: Se ha excluido a "(trabajo) Solo en finca, menos (de) 6 meses", "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria" y "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria y trabajo no agropecuario" por su muy limitado peso; 2,4% para la AF y 1,9% para la MGP.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

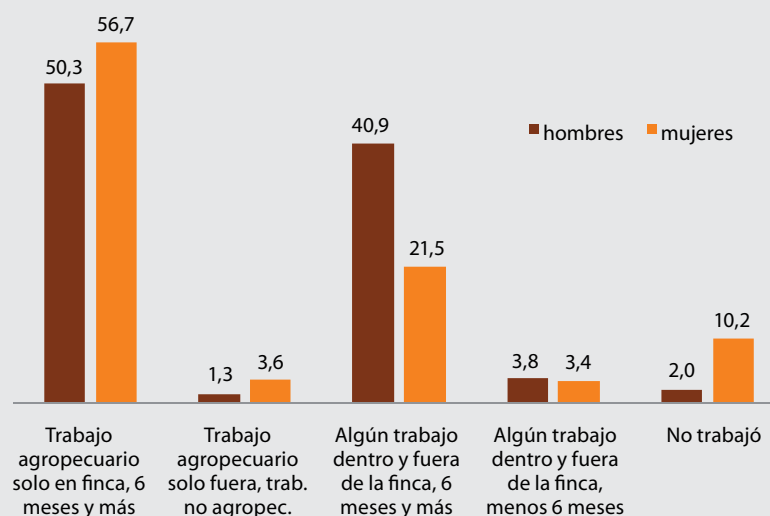
mercantilización, la baja preparación educativa y técnica y la escasa asociatividad con fines productivos.

Otro abordaje se tiene considerando a productores de la AF y de la MGP, que conforma la estructura productiva *dual* en estudio. Al interior de ésta, la dedicación plena a tareas agropecuarias en la finca es más alta en la MGP (63,4%) que en la AF (51,6%), como se percibe en el Gráfico 4.2. Asimismo, en conjunto de la AF, esta modalidad está directamente relacionada al tamaño de la finca: a mayor tamaño mayor dedicación plena. Efectivamente, el 48,1% de los productores residentes en finca con menos de 5 ha tiene empleo agropecuario exclusivo en su finca, porcentaje que aumenta al 59,8% en aquellos con propiedades de 10 ha a menos de 50 ha. Consecuentemente, los agricultores familiares están más compelidos a combinar el trabajo dentro y fuera de la unidad productiva (40,4%) que los productores empresariales (29,2%).



El empleo de larga duración exclusivamente en tareas agropecuarias de fincas es la ocupación principal (o mayoritaria) en los dos tipos de productores.

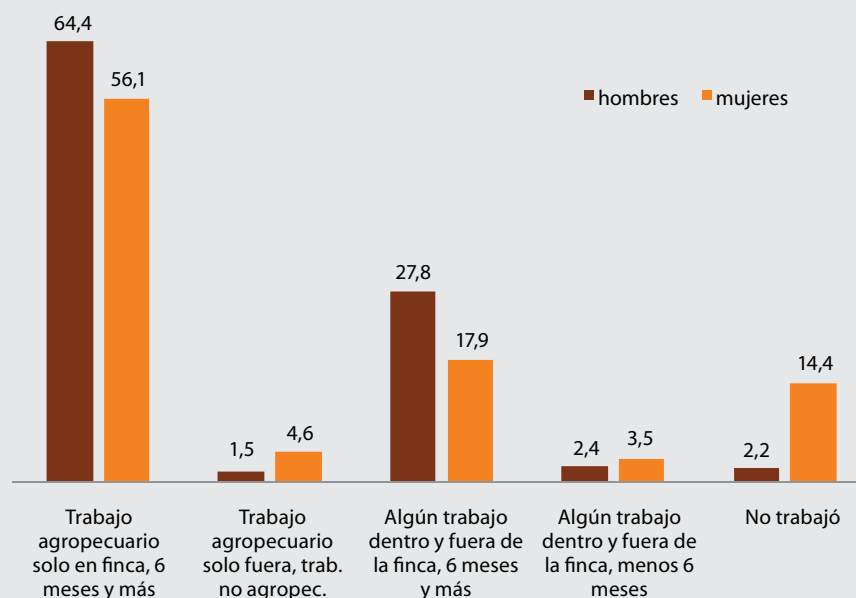
Gráfico 4.3. Ocupación por sexo, en %, en AF



Nota: Se ha excluido a "(trabajo) Solo en finca, menos (de) 6 meses", "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria" y "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria y trabajo no agropecuario" por su muy limitado peso; 1,7% para hombres y 4,6% para mujeres en la AF.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Gráfico 4.4. Ocupación por sexo, en %, en MGP



Nota: Se ha excluido a "(trabajo) Solo en finca, menos (de) 6 meses", "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria" y "(trabajo) Solo fuera (de la finca), changa agropecuaria y trabajo no agropecuario" por su muy limitado peso; 1,7% para hombres y 3,5% para mujeres en la MGP.

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Al desglosar la cantidad de productores residentes en la finca, por sexo, casi las cuatro quintas partes son hombres (193.292 personas o 78,3%) y algo más de la quinta parte, mujeres (53.436 personas o 21,7%), como se desprende del Cuadro 4.1.

Entre los productores, la AF proporciona más empleo de larga duración (trabajan sólo en la finca seis meses o más al año) al 56,7% de las mujeres en comparación al 50,3% de los hombres, según Gráficos 4.3 y 4.4. Mientras que de los productores de la AF que realizan trabajos combinados (en finca y fuera de ella, por el mismo lapso de tiempo) se halla al 40,9% de los hombres y al 21,5% de las mujeres.

Más allá de estas variaciones, el empleo de larga duración exclusivamente en tareas agropecuarias de fincas es la ocupación principal (o mayoritaria) en los dos tipos de productores (según Cuadro 4.1). En la AF alcanza el 51,6% y entre los medianos y grandes productores el 63,4%. Este hecho obedecería a varios factores, como la poca diversificación de rubros productivos, la falta de mercados seguros, el alto costo del capital para inversiones agropecuarias, la expansión de cultivos que absorben escasa mano de obra, entre otros.

En la AF, de quienes trabajan sólo fuera de la finca en actividades no agropecuarias, se encuentra al 3,6% de las mujeres y solo al 1,3% de los hombres, pero al mismo tiempo la tasa de desocupación femenina quintuplica la masculina (10,2% versus 2,0%), como se percibe en el Cuadro 4.1. y Gráfico 4.3.

La situación es inversa en los MGP agropecuarios. La ocupación de larga duración (6 meses y más y solo en la finca) está más a cargo de productores hombres (64,4%) que mujeres (56,1%), según el Gráfico 4.4.

También en este grupo, la ocupación en la finca y el trabajo extra-predial concentra más a los hombres que a las mujeres (27,8% y 17,9% respectivamente). Pero, son las mujeres quienes triplican a los varones en el empleo exclusivo en tareas no agropecuarias fuera de finca (4,6% versus 1,5%).

En la Agricultura Familiar, si la oferta de trabajo extra-predial temporario (changa) en tareas agropecuarias coincide con el periodo de mayor demanda laboral en la finca, estas tareas se derivan a otros miembros de la familia, o se postergan. La decisión de vender fuerza de trabajo extra-predial atiende al costo de oportunidad de esta mano de obra invertida en la producción de su chacra, respecto al salario ofrecido y a los costos del transporte; por lo cual, en general, se buscan changas en las cercanías de la finca.

Un hecho que evidenciaría la no utilización plena de la tierra es posible observar en las fincas de 20 ha a menos de 50 ha, que son las más grandes dentro de la AF.

La decisión de vender fuerza de trabajo extra-predial atiende al costo de oportunidad de esta mano de obra invertida en la producción de su chacra, respecto al salario ofrecido y a los costos del transporte; por lo cual, en general, se buscan changas en las cercanías de la finca.



Las características de ocupación del productor se repiten, con pocas variantes, en el resto de los miembros del hogar

Sólo el 60,1% de los productores residentes en dichas fincas realiza trabajos agropecuarios durante 6 meses o más al año según el CAN 2008.

Otra perspectiva complementaria se halla al considerar a los miembros de las familias (10 y más años de edad) y no solamente a los productores, categoría que se referiría a las jefaturas de las fincas.

Las características de ocupación del productor se repiten, con pocas variantes, en el resto de los miembros del hogar, excepto las de las personas que “no trabajaron”. En este caso ascienden a 7,4% en hombres y a 19,9% en mujeres, como se registra en el Cuadro 4.2, debido probablemente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar o dedicadas a complementar las labores domésticas.

Cuadro 4.2. Miembros (10 años o más) de la AF y MGP por actividad, duración y lugar del trabajo

	Trabajo agrícola o ganadero en la finca solamente		Trabajo fuera de finca solamente			Realizó algún trabajo dentro y fuera de la finca		No realizó ningún trabajo	Total
	De 6 meses y más	Menos de 6 meses	Changa agropecuaria solamente	Trabajo no agropecuario solamente	Changa agropecuaria y trabajo no agropecuario	6 meses y más	Menos de 6 meses		
Total	383.346	38.321	3.116	36.090	1.785	222.423	36.349	109.704	831.134
%	46,1	4,6	0,4	4,3	0,2	26,8	4,4	13,2	100,0
AF	366.363	37.042	2.992	34.527	1.738	215.958	35.412	104.779	798.811
%	45,9	4,6	0,4	4,3	0,2	27,0	4,4	13,1	100,0
MGP	16.983	1.279	124	1.563	47	6.465	937	4.925	32.323
%	52,5	4,0	0,4	4,8	0,1	20,0	2,9	15,2	100,0
Hombres	199.817	14.473	2.132	12.161	1.046	161.961	21.540	32.878	446.008
%	44,8	3,2	0,5	2,7	0,2	36,3	4,8	7,4	100,0
Mujeres	183.529	23.848	984	23.929	739	60.462	14.809	76.826	385.126
%	47,7	6,2	0,3	6,2	0,2	15,7	3,8	19,9	100,0

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

Entre las mujeres de la familia es menos frecuente la dedicación simultánea a tareas dentro y fuera de la finca por 6 meses y más (15,7%) que entre los hombres (36,3%). Las mujeres son ligeramente menos requeridas para la prestación de trabajo agropecuario fuera de la finca. Sin embargo, ellas trabajan con más frecuencia que los hombres exclusivamente fuera de finca en actividades no agropecuarias (6,2% contra 2,7%), de acuerdo al Cuadro 4.2.

El trabajo no agropecuario exclusivo fuera de finca (36.090 miembros de la familia lo realizan), abarca un alto porcentaje de mujeres (66,3%) que representan 23.929 personas.

Según el Cuadro 4.2, 39.257 miembros de familias de la AF trabajan sólo fuera de la finca. Se trata de jóvenes (más de la mitad tienen entre 15 y 34 años de edad) y en sus tres quintas partes (62,3%) de mujeres

(CAN 2008), debido a las menores oportunidades que existen en la propia finca para labores femeninas.

Las fincas de menor tamaño se concentran cerca de las ciudades dormitorio de Central, en departamentos aledaños (Cordillera y Paraguari) y en la periferia de capitales de otros departamentos. Esto permite a las familias de dichas fincas realizar trabajos no agrícolas. En estas áreas también existe horticultura, avicultura, producción láctea y de frutas de estación, que son actividades que demandan mano de obra temporaria (changas).

La falta de ingresos induce a la población adolescente en edad escolar de 10 a 14 años, inserta en la AF, a trabajar 6 meses o más en la finca o fuera de ella. En efecto, 77.085 adolescentes de los 125.455 (61,4%) en la AF, según el CAN 2008, se ven obligados a reducir sus posibilidades educativas por razones de subsistencia.

4.2. Empleo asalariado temporal y permanente

La cantidad de empleo asalariado permanente generado, según el CAN 2008, es de 81.754 (Cuadro 4.3) o 9,8% del total de miembros del hogar de 10 y más años (831.134) (Cuadro 4.2). De esa cantidad, el 83,4% corresponde a hombres y 16,6% a mujeres.

En relación con el empleo asalariado temporal generado, éste totaliza 238.674 o 28,7% del total de miembros del hogar de 10 años y más. Casi la totalidad de este empleo beneficia a la población masculina (96,8%) y sólo marginalmente a la femenina (3,2%).

La menor participación de las mujeres en el empleo temporal obedece a que la mayor demanda es para el desarrollo de actividades agrícolas como limpieza y preparación de suelo, carpida, cosecha, para las cuales son preferidos los hombres.

La falta de ingresos induce a la población adolescente en edad escolar de 10 a 14 años, inserta en la AF, a trabajar 6 meses o más en la finca o fuera de ella.

Cuadro 4.3. Trabajadores permanentes y temporales por tipo de productor y sexo

Concepto	Trabajadores Permanentes	%	Trabajadores Temporales	%
AF	29.756	36,4	184.957	77,5
< Hombres	25.788	86,7	181.339	98,0
< Mujeres	3.968	13,3	3.618	2,0
MGP	51.988	63,6	53.717	22,5
< Hombres	42.403	81,5	49.721	92,6
< Mujeres	9.595	18,5	3.996	7,4
Total	81.744	100,0	238.674	100,0
< Hombres	68.191	83,4	231.060	96,8
< Mujeres	13.563	16,6	7.614	3,2

Fuente: Elaborado en Base al Censo Agropecuario Nacional 2008.

Es en el trabajo temporal que se da la contribución más relevante de la AF (77,5%), muy por encima de la agricultura del MGP con 22,5%. En el trabajo permanente se manifiesta lo opuesto, con 36,4% y 63,6%, respecti-

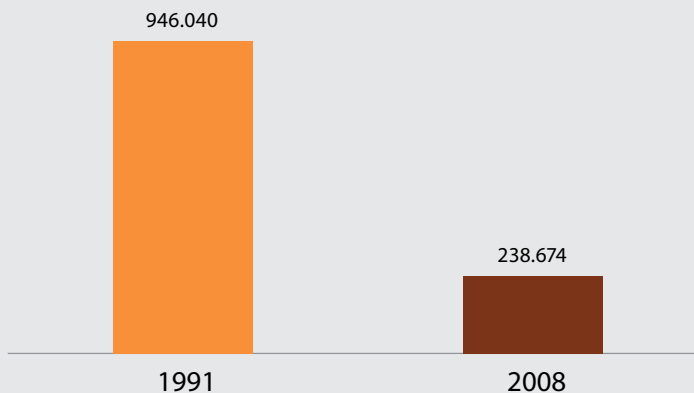
vamente; como se observa en el Cuadro 4.3. Esto es, una división en la absorción: del permanente, mayoría de los MGP, y del temporal, mayoría de la AF.

La menor participación de las mujeres en el empleo temporal obedece a que la mayor demanda es para el desarrollo de actividades agrícolas como limpieza y preparación de suelo, carpida, cosecha, para las cuales son preferidos los hombres.

La reducción de la cantidad de personas asalariadas en el período intercensal es significativa. Un tercio de las 289.649 fincas del país (96.804, el 33,4%) contrataba

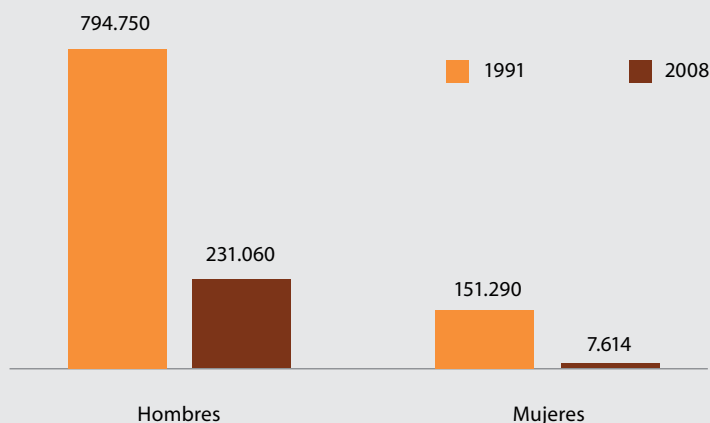
en el 2008 personal asalariado en forma permanente y/o temporaria, de acuerdo al Cuadro 4.5. Al compararlo con datos de contratación de personal en 1991, se cons-

Gráfico 4.5. Variación de trabajadores temporales, 1991 y 2008



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Gráfico 4.6. Variación de trabajadores temporales por sexo, 1991 y 2008



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Cuadro 4.4. Trabajadores permanentes y temporales por ha según tamaño de finca

	Trabajadores permanentes	Trabajadores permanentes por cada 1000 ha	Trabajadores temporales	Trabajadores temporales por cada 1000 ha
Total país	81.754	2,6	238.674	7,7
Tamaño de finca				
No tiene	52		16	
Menos de 1 ha	729	105,7	2.847	413
De 1 a <de 5 ha	6.940	30	52.826	228,6
De 5 a <de 10 ha	6.554	15,7	51.966	124,7
De 10 a <de 20 ha	8.348	12,2	52.382	76,4
De 20 a <de 50 ha	7.133	11,5	24.920	40,2
AF	29.756	15,2	184.957	94,4
MGP	51.998	1,8	53.717	1,8

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

La demanda de trabajadores (hombres y mujeres) temporales cayó en 707.366 personas, debido a la reducción de la superficie de algodón, cuya cosecha demandaba gran cantidad de “temporarios” y tenía efecto multiplicador de empleo en comercialización y procesamiento.

tata la pérdida de capacidad de generación de empleo. En el lapso de 17 años, el número de fincas que contratan personal asalariado cayó en 10,1%.

La pérdida mayor se dio en el empleo asalariado temporal, en términos absolutos y relativos, que en el 2008 cayeron a la cuarta parte (238.674) de los que trabajaban en 1991 (946.040 personas). Esta caída afectó más a mujeres (95,0%) que a hombres (70,9%) asalariados para changas agropecuarias, porque se paso de 151.291 en 1991 a 7.614 mujeres en 2008, de acuerdo a los Gráficos 4.5 y 4.6. En términos absolutos significó para el campo la pérdida de 143.677 empleos temporales para mujeres y 563.690 para hombres.

La demanda de trabajadores (hombres y mujeres) temporales cayó en 707.366 personas en ese lapso, debido a la reducción de la superficie de algodón, cuya cosecha demandaba gran cantidad de “temporarios” y tenía efecto multiplicador de em-

pleo en comercialización y procesamiento. La expansión acelerada de la soja transgénica, que usa herbicidas (glifosato) en vez de la carpida manual, también explica esta caída de la demanda.

La cantidad de contratados permanentes no varió en ese lapso, pero agravó levemente su sesgo de género: en 1991 había 4,4 hombres por cada mujer contratada, proporción que subió a 5 en el 2008. Los contratados permanentes son minoritarios, tanto en 1991 como en 2008, pero su proporción fue mayor en el 2008 debido a la pronunciada reducción del empleo temporal en el periodo intercensal: en 1991 representaban el 8,0% del total de contratados, y en el 2008 el 25,5%, en base al Cuadro 4.5.

La capacidad de contratar personal asalariado es evidentemente menor en las fincas de la AF que en las de MGP. Sólo el 5,7% (15.131) del total de fincas de la AF (264.821) cuenta con personal asalariado

En promedio por cada mil hectáreas se generan 2,6 empleos permanentes y 7,7 temporales.

Cuadro 4.5. Cantidad de fincas y asalariados permanentes y temporales, por sexo y año

Año censal	Total de fincas con asalariados	En forma permanente				En forma temporal			
		Nº fincas	Total	Hombres	Mujeres	Nº fincas	Total	Hombres	Mujeres
2008	96.804	27.915	81.754	68.191	13.563	79.235	238.674	231.060	7.614
1991	107.739	26.640	81.748	66.730	15.018	96.292	946.040	794.750	151.291
Variación	-10.935	1.275	6	1.461	-1.455	-17.057	-707.366	-563.690	-143.677
Variación (%)	-10,1	4,8	0,0	2,2	-9,7	-17,7	-74,8	-70,9	-95,0

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

permanente, mientras un 25,8% (68.435) contrata asalariados temporarios. Por su parte, el 51,5% del total de fincas del MGP (24.828) contrata personal permanente, y el 43,5% (10.800), temporal.

La generación de empleo por hectárea arroja resultados llamativos en términos de tendencia del trabajo rural, que resulta consecuente con la crisis estructural que afecta a la economía campesina, como puede considerarse a partir del Cuadro 4.4.

Cuadro 4.6. Cantidad de fincas y asalariados permanentes y temporales, por sexo y tipo de finca

Por tipo	Total de fincas con asalariados	En forma permanente				En forma temporal			
		Nº fincas	Total	Hombres	Mujeres	Nº fincas	Total	Hombres	Mujeres
	96.804	27.915	81.754	68.191	13.563	79.235	238.674	231.060	7.614
AFC	79.462	15.131	29.756	25.788	3.968	68.435	184.957	181.339	3.618
% AFC s/ total			36,4	37,8	29,3		77,5	78,5	47,5
% demanda				86,7	13,3			98	2
MGP	17.342	12.784	51.998	42.403	9.595	10.800	53.717	49.721	3.996
% MGP s/total			63,6	62,2	70,7		22,5	21,5	52,5
% demanda				81,5	18,5			92,6	7,4

Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG

En promedio por cada mil hectáreas se generan 2,6 empleos permanentes y 7,7 temporales (Cuadro 4.4). Esta capacidad es mucho mayor en la AF, donde las cifras ascienden a 15,2 empleos permanentes y a 94,4 temporales. La MGP, por el carácter mecanizado de su agricultura y uso intensivo de capital, genera 1,8 empleos temporales y la misma cantidad de empleos permanentes por cada mil hectáreas de finca.

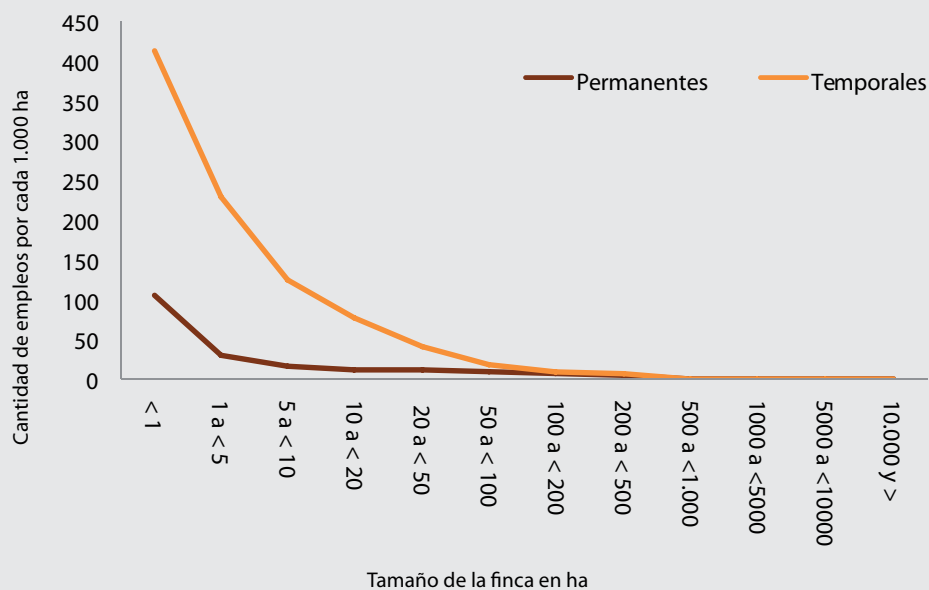
La capacidad de generar empleo directo, en ambos tipos de explotaciones agropecuarias, es inversamente proporcional a la extensión de la finca, como se registra en el Cuadro 4.4 y se observa en el Gráfico 4.7. Cuando más extensa la finca menos empleo por hectárea. Las fincas menores a 1 hectárea en promedio generan 518,7 empleos permanentes y temporales por cada 1000 ha. En el otro extremo, las fincas mayores a 10.000 ha generan de forma directa 1 empleo por cada 1000 ha (Ver anexo 3).

En la AF, las fincas de 20 a menos de 50 ha generan en promedio 11,5 empleos permanentes y 40,2 temporales por cada

1.000 ha, mientras las de menos de 1 ha generan en promedio 105,7 y 413 respectivamente, es decir, 9 veces más que las primeras, según el Cuadro 4.4.

En la AF, las fincas de 20 a menos de 50 ha generan en promedio 11,5 empleos permanentes y 40,2 temporales por cada 1.000 ha.

Gráfico 4.7. Empleo temporal y permanente por cada 1000 ha, según tamaño de la finca



Fuente: Elaborado en base al Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

Por su parte, en promedio los MGP de 50 a menos de 100 ha generan 10,1 empleos permanentes y 17,8 empleos temporales por cada 1000 ha, mientras las fincas de más de 10.000 ha no alcanzan a generar un empleo permanente (0,6) o temporal (0,4) por cada 1000 ha (Ver anexo 3).

el sector agropecuario también genera empleo de forma indirecta, por ejemplo en la cadena de la soja.

Es probable que la cantidad de empleados permanentes sea mayor a la registrada censalmente en fincas o empresas agropecuarias de brasileños, ubicadas en zonas fronterizas, que emplean preferencialmente a sus conciudadanos, a menudo no registrados como residentes, contratando además temporales brasileños o *boias frias* (trabajador rural temporario brasilero).

Para un análisis más preciso de las implicancias laborales del modelo dual de producción rural, es necesario considerar que



El 2007 el nivel de inscripción en el Ministerio de Justicia y Trabajo mejoró debido al establecimiento de sedes regionales de la Dirección General del Trabajo en el Chaco y Alto Paraná.

Cuadro 4.7. Estimaciones del empleo*/ derivado del sector agropecuario, en el sector industrial y servicios conexos, en cantidad de personas, 2008

Industria o actividad	Personas
Cadena de la soja	50.433
Industria del biodiesel	6.349
Industrial del etanol (alcohol)	12.242
Industria láctea	3.507
Industria de la madera	5.000
Transporte de otros productos e insumos	2.617
Industrial de la yerba mate	3.206
Industria del algodón	521
Otros empleos industriales y servicios	8.588
Total	92.463

*/ Medido en Jornadas Equivalentes (JE) de ocho horas diarias.

Fuente: Dietze, R. 2010.

4.3. Informalidad del empleo

La Dirección General del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) promovió una campaña en 2009 (con exenciones de multa) para alentar la inscripción en los registros de empresas y trabajadores, que por ley deben hacerse anualmente. Ese año se inscribieron en la rama de actividad agrícola-ganadera 752 empleadores, que declararon tener 1.633 trabajadores permanentes fuera de Asunción. Desde el 2007 el nivel de inscripción mejoró (sobre

todo en los departamentos de San Pedro, Alto Paraná y Boquerón) debido al establecimiento de sedes regionales de la Dirección General del Trabajo en el Chaco y Alto Paraná.

Aun así, estas cifras se revelan mínimas frente a las del Censo Agropecuario 2008, que registró 81.754 trabajadores permanentes en 27.915 fincas rurales. Cabe señalar que el registro de la Dirección sólo cubre empresas, mientras que el del Censo abarca fincas unipersonales y de sociedades. En cualquier caso, la mayoría de estos trabajadores agropecuarios, al no estar inscritos, carecen de seguro médico y de derechos jubilatorios (al no realizar aportes al IPS) y enfrentan dificultades para efectuar reclamos indemnizatorios por despidos injustificados, vacaciones pagas, etc.

Se detecta la misma informalidad al comparar el número de registros patronales (cantidad de empleadores) del sector agroganadero con la cantidad de fincas que cuentan con empleados permanentes según dicho censo. En este caso, el total de inscripciones del año 2009 (752) apenas excede al número de fincas del departamento chaqueño de Alto Paraguay que emplea personal permanente.





La mayoría de los trabajadores agropecuarios, al no estar inscriptos, carecen de seguro médico y de derechos jubilatorios y enfrentan dificultades para efectuar reclamos indemnizatorios por despidos injustificados, vacaciones pagas, etc.

Cuadro 4.8. Trabajadores del sector agroganadero inscriptos en la DGT, por departamento, comparados con personal censado por el CAN 2008

Departamento	Trabajadores inscriptos			Trabajadores permanentes según CAN 2008
	2007	2008	2009	
1 Concepción	79	90	74	5.974
2 San Pedro	113	147	304	8.686
3 Cordillera	9	41	49	4.122
4 Guairá	11	8	15	2.851
5 Caaguazú	28	20	49	7.405
6 Caazapá	25	11	42	3.825
7 Itapúa	31	122	94	6.218
8 Misiones	20	18	136	3.831
9 Paraguari	22	31	17	5.653
10 Alto Paraná	111	118	84	5.527
11 Central	158	61	64	3.189
12 Ñeembucú	1	6	29	2.280
13 Amambay	6	43	62	3.592
14 Canindeyú	17	102	104	4.730
15 Presidente Hayes	66	69	206	7.443
16 Boquerón	133	71	268	3.105
17 Alto Paraguay	75	12	36	3.323
99 Asunción	98	198	210	-
Total	1.003	1.168	1.843	81.754

Fuente: Elaborado en base a datos del Departamento de Estadísticas – Dirección General del Trabajo (MJT) y CAN 2008

Según datos de la EPH 2008, la pobreza afectaba al 48,8% de la población del campo, equivalente a 1.243.693 personas. En condición de pobreza, en el área rural se encontraban, 786.795 (63,2%) como pobres extremos o indigentes, y 456.898 (36,7%) como pobres moderados.

Cuadro 4.9. Comparación de inscripciones patronales con cantidad de fincas que poseen trabajadores permanentes

Departamentos (y códigos)	Inscripciones patronales			Nº de fincas con trabajadores permanentes s/CAN 08
	2007	2008	2009	
1 Concepción	11	16	12	1.338
2 San Pedro	17	33	118	2.796
3 Cordillera	5	8	14	1.684
4 Guairá	5	2	9	1.042
5 Caaguazú	6	10	19	2.847
6 Caazapá	5	5	10	1.416
7 Itapúa	11	31	38	6.218
8 Misiones	7	6	35	1.673
9 Paraguari	7	8	11	2.335
10 Alto Paraná	18	19	36	2.008
11 Central	13	12	18	1.079
12 Ñeembucú	1	3	16	1.112
13 Amambay	5	11	20	1.131
14 Canindeyú	3	21	35	1.703
15 Presidente Hayes	15	21	81	1.952
16 Boquerón	30	38	193	1.175
17 Alto Paraguay	8	4	18	635
99 Asunción	15	27	69	-
TOTAL	182	275	752	27.915

Fuente: Elaborado en base a Departamento de Estadísticas, Dirección General del Trabajo y CAN 2008

Expresiones de esta informalidad son la ausencia de contrato laboral –problema que según la EPH 2008 concernía al 70% de la población asalariada en áreas rurales– o la de seguro médico, generalmente en el Instituto de Previsión Social, con el que cuenta apenas el 8,6% de este grupo de población.

4.4. Descampesinización y pobreza

Según datos de la EPH 2008, el mismo año del último Censo Agropecuario, la pobreza afectaba al 48,8% de la población del campo, equivalente a 1.243.693 personas. En condición de pobreza, en el área rural se encontraban, 786.795 (63,2%) como pobres extremos o indigentes, y 456.898

(36,7%) como pobres moderados. Por otra parte, el 67,5% de los pobres extremos y el 39,6% de los pobres no extremos se encuentran en el área rural.

La sociedad rural paraguaya vive un proceso de polarización de grupos sociales, por intereses diversos, en especial por la visión política del desarrollo de la agricultura, por los reclamos de acceso a la tierra, la afectación del medio ambiente, la explotación de los recursos forestales, la deforestación, la extranjerización de la tierra, etc.

Estas circunstancias se ven agravadas por la limitada competitividad de la AF y por las escasas oportunidades laborales formales existentes en el sector rural, lo cual le obliga a la venta de su mano de obra en condiciones escasamente dignas, que va

provocando la desmembración y el desarraigo de las familias.

Entre las dificultades para el desarrollo de la agricultura campesina sobresalen: la baja competitividad en términos de calidad, cantidad y precios, debida a factores como la visión y agresividad comercial, la informalidad de las relaciones comerciales, las barreras fiscales y aduaneras locales y en el exterior, las barreras para arancelarias de protección al comercio, la bioseguridad, sanidad vegetal y animal, y la trazabilidad. A las que habría que agregar la relación cambiaria y la alta permeabilidad de la frontera nacional frente al acceso de productos hortícolas y frutas en general.

Las causas explicativas de los fenómenos más específicos de *desagrarización* y *descampesinización* son varias. Entre ellas estarían: la insuficiente remuneración del trabajo agrícola, la escasez de trabajo extrapredial en el sector, la vulnerabilidad de los precios de los productos, los efectos del cambio climático en la producción, la escasa tecnificación de la producción, la demanda insatisfecha de mayores niveles de la inversión requerida y la falta de

fuentes de financiación, y la pobreza de los suelos de uso ancestral en áreas de colonización antigua que derivan en escasos rendimientos.

Asimismo, desde las características de los pequeños productores, se observan otros factores que contribuyen a dichos fenómenos: bajo nivel de asociativismo, operan con el último eslabón de la cadena de intermediación, compran insumos a precios elevados, venden sus productos con escaso valor agregado, poseen escasa capacidad administrativa y de profesionalización para administrar y producir con eficiencia. A estos dos conjuntos de factores se suma la insuficiente inversión del Estado en infraestructura social y productiva.

Desde el agotamiento de las tierras fiscales en los años 80, los programas de reforma adquieren tierras marginales para satisfacer la presión campesina. Sin embargo la tierra, aunque esencial, no es el único factor de producción, por lo que los beneficiarios de dichos programas no logran sostenibilidad por falta de capitalización, apoyo crediticio y técnico. De esta forma, terminan transfiriendo su propiedad a ter-

Desde el agotamiento de las tierras fiscales en los años 80, los programas de reforma adquieren tierras marginales para satisfacer la presión campesina.



La descampesinización es el proceso por el cual las familias campesinas pierden sus características socioculturales originales y asumen otras. Forma parte de este fenómeno la desagrarización, que consiste en la progresiva disminución de la contribución de las actividades agrícolas a la generación de ingreso, así como a una creciente migración y envejecimiento de la población rural.



ceros, emigran a las ciudades sumándose, por falta de oportunidades laborales, a los cinturones de pobreza de ciudades populosas.

La *descampesinización* es el proceso por el cual las familias campesinas pierden sus características socioculturales originales y asumen otras: pérdida de la unidad productiva, la migración rural-urbana, la ruptura de redes sociales y la disgregación familiar entre otras. Forma parte de este fenómeno la *desagrarización*, que consiste en la progresiva disminución de la contribución de las actividades agrícolas a la generación de ingreso, así como a una creciente migración y envejecimiento de la población rural. En sus estrategias de supervivencia, las fuentes de ingreso no agrícola están tornándose el principal sustento de los hogares rurales.

“El declive de las actividades tradicionales en el medio rural, sin la consolidación de un nuevo modelo, ha hecho que las familias rurales adopten complejas estrategias de supervivencia, que incluyen una mezcla de actividades agrícolas y no agrícolas,

donde las fuentes de ingreso no agrícola se han consolidado como el principal sustento de los hogares rurales.” (Araújo, 2003, Taylor, *et al.*, 2005, Araújo, *et al.*, 2002, Finan, *et al.*, 2005).

Ambos procesos, el de *descampesinización* y el de *desagrarización*, son acompañados por una polarización en las demandas sociales, con reclamos de acceso a la tierra y protestas por el impacto de la agricultura empresarial sobre el ambiente, la deforestación, la extranjerización de la tierra, etc.

Un repaso de los indicadores analizados prueba la agresividad de todos estos procesos. Entre los Censo de 1991 y 2008 desaparecieron 17.572 fincas (5,7%), con mayor rapidez las menores de 1 ha (18,9% en superficie y 29,1% en cantidad); y las de 20 a menos de 50 ha (27,7 y 27,5% en superficie y número respectivamente). La cantidad de productores individuales decreció en 25.481 (8,4%). Como consecuencia de la caída del número de fincas y del total de superficie detentada por la AF, se redujo la cantidad de miembros residente en el hogar en 521.135 personas (32,6%). Este movimiento poblacional es consecuente con la creciente urbanización de la población paraguaya, la que a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 pasó a constituirse mayoritariamente urbana.

La inercia o ineficacia de los gobiernos permiten que contingentes cada vez mayores de campesinos sigan engrosando la pobreza y el desempleo urbano, con graves efectos sociales de exclusión e inseguridad. Se imponen políticas de Estado de desarrollo agrario incluyentes para la mayoría de la población rural, con estrategias, planes de acción, mecanismos operativos y normativos que concreten en forma urgente esas políticas.

4.5. Algunas conclusiones

El empleo o trabajo permite expandir el Desarrollo humano en una de sus principales dimensiones: la económica o de los ingresos. En el presente capítulo, la capacidad y oportunidad de generar ingresos está relacionada con la capacidad y oportunidad de trabajar.

En este Cuaderno no se abordan otros mecanismos de generación de ingresos que corresponden más bien a las políticas de asistencia y protección social del Estado, y que son importantes dados los niveles de pobreza extrema del país.

El tamaño o tipo de la finca, de la AF y de los MGP, incide en importante medida en la capacidad de generar empleo, tanto en la duración y lugar de realización de trabajo como en el carácter permanente o temporal del empleo.

Casi la mitad de los productores en la AF trabaja en la finca y por 6 meses o más en el año, y una tercera parte adicional combina dicho trabajo en la finca con otros trabajos fuera de ella. Este nivel de ocupación denotaría la ausencia de capacidades u oportunidades, o de costo de oportunidades, de trabajar más en la finca y en actividades agropecuarias.

En relación a las capacidades y oportunidades de trabajo de los demás miembros del hogar de la AF, ellos repiten el perfil de ocupación del productor, aunque el nivel de desocupación de los miembros de familia es más del triple del nivel de desocupación del productor. Esto último en razón de que la población considerada en el CAN 2008 es a partir de 10 años de edad y es esperable que la población adolescente se encuentre “ocupada” en su educación.

Para el productor, o los miembros de su familia, la oportunidad de empleo permanente exclusivamente en la finca es mayor en la MGP. Desde un punto de vista de costos y beneficios, se trataría de una oportunidad más atractiva que la de combinar empleos. La ausencia de condiciones de explotación suficiente y eficiente de la finca en la AF, que obliga a las personas a buscar alternativas fuera de ella y en actividades distintas a su experiencia o vocación, significan limitaciones al Desarrollo humano, porque restringen su libertad de optar por el estilo de vida que valoran.

También existen diferencias de oportunidades de trabajo entre hombres y mujeres. Independientemente de pertenecer a la AF o a los MGP, las mujeres tienen significativamente menores oportunidades de empleo, reflejadas en los altos porcentajes de desocupación. Este fenómeno se observa tanto en productores como en su familia de 10 años y más de edad.

Con respecto al empleo asalariado temporal o permanente, las oportunidades difieren en importante medida, si se trata de la AF o de los MGP. Las oportunidades de trabajo temporal se dan en su gran mayoría en la AF. En las fincas de los MGP las oportunidades de empleo permanente o temporal son las mismas. En general, a medida que aumenta el tamaño de la finca, sea de la AF o de los MGP, las oportunidades de empleo, en razón de la superficie, son menores.

Las oportunidades de trabajos en condiciones dignas (existencia de contrato, salarios por lo menos igual al mínimo legal, horas suficientes de trabajo a la semana, seguro médico y adhesión a un sistema de jubilación o retiro, entre otras condiciones), se encuentran restringidas por la informalidad del trabajo rural. Esta infor-

La ausencia de condiciones de explotación suficiente y eficiente de la finca en la AF, que obliga a las personas a buscar alternativas fuera de ella y en actividades distintas a su experiencia o vocación, significan limitaciones al Desarrollo humano, porque restringen su libertad de optar por el estilo de vida que valoran.

La emigración no deseada o forzada es también una limitación a la libertad humana ante la ausencia del derecho a no migrar (PNUD 2009), es decir, de residir en el lugar deseado con las capacidades y oportunidades para vivir una vida digna.

malidad se evidencia en la significativa diferencia entre el número de trabajadores permanentes registrados en el CAN 2008 y el registrado por los empleadores en la Dirección General del Trabajo.

Los fenómenos de *descampesinización* y *desagrarización* en curso limitan la expansión del Desarrollo humano de las personas afectadas, como lo hace su causa principal, la pobreza. Este conjunto de fenómenos no deseados por las personas limita sus opciones de vida que valoran. La emigración no deseada o forzada es también una limitación a la libertad humana ante la ausencia del derecho a no migrar

(PNUD 2009), es decir, de residir en el lugar deseado con las capacidades y oportunidades para vivir una vida digna.

Si ambos fenómenos no son asumidos por el Estado, en términos de políticas, planes y programas que permitan procesos graduales de reingeniería de las estructuras y actividades productivas rurales para un arraigo en condiciones dignas, las condiciones de vida se deterioran. El incremento de la pobreza urbana en parte es un resultado de la incapacidad del Estado de hacer frente a los fenómenos de *descampesinización* y *desagrarización*.

Capítulo 5

Marco institucional y de políticas públicas del desarrollo rural

A partir de 1989 el problema agrario reveló toda su dimensión y complejidad, y la necesidad de nuevos enfoques para abordarlo.



5

Marco institucional y de políticas públicas del desarrollo rural

El Estado paraguayo cuenta con políticas enmarcadas en la realidad socioeconómica del país, por lo que reconoce la problemática rural. No obstante, en muchos casos carece de instituciones o mecanismos de acción con la eficiencia necesaria para hacer frente a los desafíos que plantea dicha problemática. La ejecución eficaz de muchas de las políticas sectoriales requeriría de una reingeniería institucional, la de otras precisaría de modalidades operativas distintas.

Las normas legales no resuelven por sí solas los problemas estructurales. Pueden incluso agravarlos si dichas normas promueven la creación de nuevos entes, desmembrados o no de los anteriores, pero sin bases operativas –como recursos humanos inapropiados y financieros insuficientes– ni normativas claras, tomando rumbo errático o constituyéndose en compartimentos inconexos sin articulación con otras unidades estatales. Existen leyes de orden administrativo que solapan las anteriores, o no guardan integralidad y se hallan descontextualizadas, generándose de este modo controversia en su aplicación.

Este capítulo analiza la institucionalidad y normativa destinada a desarrollar la infraestructura social rural, generar condiciones de viabilidad productiva, facilitar la habitabilidad en el sector agrario, regular el mercado de tierras para incrementar

la cantidad de unidades productivas, fomentar el empleo rural, etc., que requeriría reformas o ajustes en su aplicación para cumplir a cabalidad con los fines para la cual esa normativa fue sancionada.

5.1. El MAG y el INDERT

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene por mandato la atención de la Agricultura Familiar, en articulación con entes autárquicos del sistema (SENAVE, INDERT, INFONA, CAH) y con apoyo de secretarías y subsecretarías de Industria y Comercio, Acción Social, Ambiente, etc.

La Dirección de Extensión Agraria (DEAg) tiene por objeto atender la Agricultura Familiar, pero del total de 264.821 fincas de ese estrato asistía a apenas 15.101 (6%) según el CAN 2008. El registro básico de productores pasó de 27.000 a 72.250 productores entre 2008 y 2009, lo que conllevó la reubicación de funcionarios en cooperativas, asociaciones de productores, etc., que demandaban asistencia para sus asociados; o su traslado, vía “comisión”, a programas de gobernaciones y municipalidades.

Los funcionarios constatan el debilitamiento de esta Dirección desde los años 90, que incluye: una baja cobertura y calidad de la asistencia técnica (que inspira poca confianza del productor hacia la labor del DEAg), realización de labores más

Existen leyes de orden administrativo que solapan las anteriores, o no guardan integralidad y se hallan descontextualizadas, generándose de este modo controversia en su aplicación.

A partir de 1989 el problema agrario reveló toda su dimensión y complejidad, y la necesidad de nuevos enfoques para abordarlo.

referidas al seguimiento de procesos productivos de los cultivos que a la promoción de nuevas tecnologías, falta de directrices claras sobre políticas institucionales, omisión de articulación con otros proyectos de otras entidades o instancias del MAG, pérdida de capital humano por magros salarios percibidos en periodos anteriores e insuficiencia de recursos operativos.

Iniciado el proceso de transición democrática (1989) se generó un clima de libertades y de creciente participación social. El problema agrario, en especial el vinculado a la Reforma Agraria, reveló toda su complejidad y dimensión, y la urgente necesidad de nuevos enfoques, dinámicos y distintos a las políticas y estrategias que se implementaban hasta entonces. El contexto cambió y las políticas se mostraban inadecuadas, como sucedió en mayor o menor medida y celeridad en otras dimensiones del desarrollo.

La Reforma Agraria es uno de los ejes del desarrollo nacional, para combatir la pobreza rural y sus efectos, integrar económicamente a la población dependiente de la agricultura, y lograr la sostenibilidad

de la producción en armonía con los recursos naturales. En Paraguay constituye un mandato constitucional. Uno de sus desafíos constituye la distribución equitativa y productiva de la tierra, que se evidencia en la existencia de una demanda social de un recurso importante para la superación de la inequidad y la exclusión social rural.

La posesión de la tierra, y su uso productivo y competitivo tiene el potencial de producir sensibles cambios en las condiciones de vida de las personas. Uno de ellos, en el plano social, consiste en facilitar la reconstitución de los vínculos familiares, que en general se hallaban en proceso de debilitamiento y dispersión, a raíz de la migración interna o externa por motivos de estrategia de supervivencia.

Se considera que por cada familia beneficiada con una unidad básica de economía familiar, producto de la Reforma Agraria, se logra generar 3 puestos de trabajo y condiciones de habitabilidad para la familia.

La entidad que tiene como mandato la ejecución de la Reforma Agraria es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra



(INDERT), creado por Ley 2419 del 2004, o 2419/04, y que tiene por objeto promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, en sus Artículos 114, 115 y 116.

Es el ente encargado de la aplicación de la Ley 1683/02 "Que Establece el Estatuto Agrario", debiendo configurar para el efecto una estrategia que integre participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

El INDERT se creó sobre las bases físicas y de recursos humanos del que fuera el Instituto de Bienestar Rural (IBR), entidad que estaba abocada a enfrentar las dificultades propias de la demanda de tierra del sector campesino y a promover su regularización, actuando con mayor énfasis en la función de inmobiliaria social. No abordaba los desafíos de la temática del desarrollo con sus complejidades sociales, productivas ni la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto el INDERT, con estos antecedentes, precisa de cambios estructurales para el cumplimiento de su misión en el contexto actual.

El IBR tenía por objeto transformar la estructura agraria del país y lograr la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación (...) –Art. 2º, Ley 852/63 –. Con la Constitución del 20 de junio de 1992 (Arts. 114-115), se sostuvo la incorporación efectiva de la población campesina en un contexto de Reforma Agraria. Incluso se avanzó al declarar que el desarrollo integral del agro, como producto del proceso reformista, debía sujetarse a un amplio espectro de políticas orientadas a la consecución del bienestar rural, en un plano compatible con los lineamientos del Go-

bierno Nacional y las reales posibilidades del Estado.

Hasta el presente, el INDERT basó su estrategia más en la distribución de tierras y algo en la titulación de las mismas, en respuesta a la demanda de organizaciones campesinas, que en programas de arraigo en asentamientos ya creados. Existe una demanda constante de tierras, mientras el Estado tiene limitada capacidad de satisfacerlas, en razón de que cuenta con escasos fondos por el costo creciente de las tierras.

La atención de la demanda de tierra a menudo responde al agobio de los propietarios ante las amenazas de invasiones o a la regularización de las ocupaciones que se consolidaron ante la falta de celeridad de los procesos judiciales. En este proceso y clima de tensión, ante la presión de dar respuestas a exigencias reivindicatorias de las organizaciones campesinas, pudiera ocurrir incluso que existan personas beneficiadas que no sean individuos con capacidad o vocación para las actividades agropecuarias.

El INDERT enfrenta el desafío de promover la titulación simplificada y acelerada de las parcelas de manera a formalizar su tenencia y el registro del beneficiario, posibilitando que éste sea sujeto de la atención de las entidades financieras.

La marcada desigualdad en servicios públicos que afecta a las áreas rurales es un factor importante en la migración rural-urbana. Otro desafío para el INDERT, de forma conjunta con las municipalidades y las gobernaciones departamentales, es poder asumir más responsabilidades y contar con más recursos para el suministro de bienes y servicios públicos en el ámbito rural a efectos de reducir estas brechas de desigualdad urbano-rurales.

El INDERT enfrenta el desafío de promover la titulación simplificada y acelerada de las parcelas de manera a formalizar su tenencia y el registro del beneficiario.

El “Marco Estratégico Agrario 2009/2018” propone intervenir en cinco ejes, “bajo una modalidad de gestión integradora, con proyección y enfoque de gestión territorial desconcentrada y descentralizada”.

5.2. Planes y políticas públicas

Las políticas del sector agropecuario básicamente están expuestas en tres documentos claves del actual Gobierno: a) Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social 2008/2013 “Propuesta para un Crecimiento Económico con Inclusión Social”; b) Marco Estratégico Agrario 2009/2018, Directrices Básicas del MAG y c) Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Social 2010/2020 “Paraguay para Todos y Todas”.

Los contenidos de cada uno de estos documentos, específicamente en lo relacionado al desarrollo rural, se hallan transcritos en el Anexo 4.

Para el “Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013”, casi “la mitad de las unidades campesinas se encuentra en un proceso de desarticulación productiva”, en un proceso paralelo a la “desarticulación de las políticas aplicadas al sector”.

Uno de los objetivos centrales que orientan el diseño de políticas en el ámbito agrícola es el de “implementar la Reforma Agraria Integral con un papel activo del Estado y con la participación de los sectores de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial”. Otros objetivos se refieren a aumentar la competitividad de la AF, fortalecer la capacidad del MAG y promover el arraigo de los pueblos indígenas.

Las acciones y medidas establecidas en el Plan, para el logro de sus objetivos, son numerosas, entre las que se destacan: regularización progresiva de la tenencia de tierras, mejoramiento del registro de la propiedad, provisión de servicios básicos a los asentamientos, desarrollar una nueva institucionalidad dirigida desde el MAG,

mejoramiento de capacidades de negociación y ejecución de operaciones de crédito, creación de una mesa de diálogo y negociación de políticas públicas en el medio rural.

Igualmente: capacitación de técnicos y productores de la AF en agronegocios, desarrollo de cadenas de valor orientados a los mercados interno y externo, fortalecimiento de asistencia técnica a la AF, creación de un Registro Nacional de la AF, promoción de la capacidad de asociación y de alianzas en el sector campesino, entre otras.

El “Marco Estratégico Agrario 2009/2018” del MAG parte de un diagnóstico similar sobre la involución y las bajas capacidades institucionales, especialmente en lo que hace a generar y transferir tecnología, sobre la falta de una política de Estado para el sector agrario, el deterioro presupuestario y las graves deficiencias de servicios para la Agricultura Familiar.

Cuestiona el proceso de los 90, que llevó a algunas Subsecretarías de Estado y Direcciones del MAG a constituirse en instituciones autárquicas y autónomas, inorgánicas y disociadas entre sí y respecto al órgano rector. Coincide además en la definición de un “escenario agrario socialmente fragmentado, inestable, conflictivo, dominado por un proceso de crecimiento sectorial de sesgo diferenciador, concentrador y excluyente”.

Este marco estratégico propone intervenir en cinco ejes, “bajo una modalidad de gestión integradora, con proyección y enfoque de gestión territorial desconcentrada y descentralizada”:

1. Adecuación institucional sectorial y reestructuración del MAG

2. Desarrollo de la Agricultura Familiar y seguridad alimentaria
3. Desarrollo de la competitividad agraria
4. Desarrollo de agroenergía
5. Desarrollo pecuario y granjero

El “Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar” del MAG, uno de los Emblemáticos del actual Gobierno (Seguridad Alimentaria), es el programa marco que busca ordenar la oferta de servicios institucionales, con tres ejes: a) Asistencia técnica en organización, producción, comercialización; b) Educación rural; y c) Transferencia de incentivos.

Sus objetivos explícitos son: Aumentar la producción nacional de alimentos –agrícolas y pecuarios– de calidad: favorecer el acceso a esos alimentos de los propios agricultores familiares (autoconsumo) y de los mercados urbanos (comercialización); y mejorar los ingresos de las familias miembros de la Agricultura Familiar, con una producción sostenible que permita erradicar la pobreza rural.

Finalmente, el documento “Paraguay Para Todos y Todas, Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010–2020”, caracteriza la estructura del sector primario como dual, con un sector pequeño de medianas y grandes empresas y cooperativas insertas en la economía agroexportadora y un alto número de fincas campesinas débilmente insertas en este mercado.

Señala que este modelo se afirma en medio de altos índices de pobreza y pobreza extrema rural, migración a ciudades pequeñas y especialmente a las urbes, y desempleo y subempleo. Las propuestas parten de un diagnóstico similar, respecto a la desarticulación e inconsistencia de estrategias y acciones del Estado, y la involución del MAG en términos organizaciona-

les y de capacidad de gestión y liderazgo interinstitucional.

Plantea priorizar políticas generales: fomentar un modelo integral de desarrollo para las fincas campesinas, transferir tecnología apropiada, adecuar sistemas financieros, facilitar el acceso a mercado, promover empleo rural fuera de la agricultura, crear seguros agrícolas contra riesgos climáticos y articular estrategias y acciones estatales orientadas a la agricultura.

Afirma que una Reforma Agraria Integral debe solucionar la baja productividad agrícola y la concentración de la propiedad, a través de expropiaciones o de políticas tributarias. Entre las políticas prioritarias, lista las orientadas a mejorar la distribución y tenencia de la tierra y restituir las tierras ancestrales a los indígenas, aumentar los recursos para adquirir tierras aptas para la producción agrícola sostenible y mejorar la coordinación institucional para el desarrollo rural, con un modelo de desarrollo que respete los intereses de la agricultura empresarial en el marco de la necesidad de una Reforma Agraria.

El Gobierno, reconociendo la existencia de asimetrías consolidadas por décadas en términos de acceso a la tierra, y buscando alternativas incluyentes para la solución de la agricultura minifundiaria, afirma asumir como uno de sus compromisos prioritarios iniciar un proceso de cambio de la estructura del Sistema Agrario, impulsando también la reactivación económica del área rural.

Este compromiso implica el apoyo al pequeño y mediano productor, la implementación de políticas ambientales bajo criterios ecológicamente sustentables, la combinación de diferentes tipos de producción agrícola y la generación de bases para un modelo diversificado de produc-

Entre las políticas prioritarias, lista las orientadas a mejorar la distribución y tenencia de la tierra y restituir las tierras ancestrales a los indígenas.

El Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL), tiene por objeto erradicar la inseguridad alimentaria y pérdida de soberanía alimentaria y sus consecuencias de hambre y desnutrición, en sectores vulnerables de la población, y reducir la incidencia de la malnutrición.

ción agropecuaria. En este contexto, se han delineado estrategias de abordaje conducentes a partir de tres líneas orientadoras para el desarrollo rural. El Gobierno señala lo siguiente:

En el marco del **desarrollo rural dirigido a los pequeños productores**, se encuentra en proceso de elaboración el Estudio de Desarrollo Rural Integrado dirigido a Pequeños Productores o EDRIPP, que tiene como objetivo apoyar la elaboración del Plan Maestro para el Desarrollo Rural Integral, el cual consiste en una propuesta de planes de desarrollo en tres niveles: 1) Región Oriental, 2) Subregión y 3) Territorio. El Plan Maestro está orientado a mejorar la calidad de vida de los actores sociales mediante la buena gestión de los territorios, desde la perspectiva integral para la consecución de las metas del sector rural.

En el marco de la **Reforma Agraria**, se encuentra en elaboración una propuesta que contenga los lineamientos estratégicos para una Política de Reforma Agraria Integral y Desarrollo Rural Territorial. Los lineamientos estratégicos conducirán a un proceso efectivo de Reforma Agraria con enfoque integral y de Desarrollo Rural territorial. Los mismos promoverán una mayor efectividad en la aplicación de los recursos, un mejor ordenamiento de las demandas sociales y una mayor oferta de servicios públicos dirigidos de manera prioritaria a las poblaciones más vulnerables.

En el marco de la referida **Seguridad Alimentaria**, se ha elaborado el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL), cuyo objetivo es erradicar la inseguridad alimentaria y pérdida de soberanía alimentaria y sus consecuencias de hambre y desnutrición, en sectores vulnerables de la población, y reducir la incidencia de la malnutrición.

Finalmente, estas líneas orientadoras son presentadas a partir del Plan Estratégico Económico y Social (PEES), el Marco Estratégico Agrario, y la Propuesta de Política Pública de Desarrollo Social ya mencionados. Ellas articulan las acciones prioritarias en torno a los compromisos asumidos, impulsando otras que son necesarias para instalar cambios estructurales en el contexto del Desarrollo Rural. Las fortalezas de estas iniciativas se sustentan en los procesos participativos y consultivos, entre representantes de sectores políticos, económicos y sociales. Sobre esta base se proponen lineamientos conducentes a replantear las acciones claves y necesarias, con enfoque gradual y participativo, que se exponen textualmente en el Anexo.

5.3. Financiamiento del desarrollo rural

La Ley 2419/04 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra” (INDERT) incorpora en su estructura el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES) cuyos recursos están destinados al planeamiento, diseño y ejecución de obras de infraestructura (camino, escuelas, puestos de salud, etc.) necesarias al arraigo y desarrollo de las comunidades beneficiarias, en nuevos y antiguos asentamientos.

Entre sus fuentes de financiamiento el FIDES incluye el 80% de recursos provenientes de la aplicación del Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO), que debe hacerse disponible cada año por vía presupuestaria; el 5% de los royalties de las hidroeléctricas, también por vía presupuestaria en forma anual; además de donaciones, aportes y contrapartidas de gobiernos departamentales y municipales para proyectos conjuntos.

El IMAGRO afecta a quienes desarrollan actividades agropecuarias productivas, y los recursos provenientes del mismo están destinados a fomentar el desarrollo rural. Las empresas agropecuarias acumulan como crédito fiscal altos montos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (por compra de insumos, maquinarias, etc.) para compensar, por lo que resta un exiguo 5% del IMAGRO a pagar en efectivo.

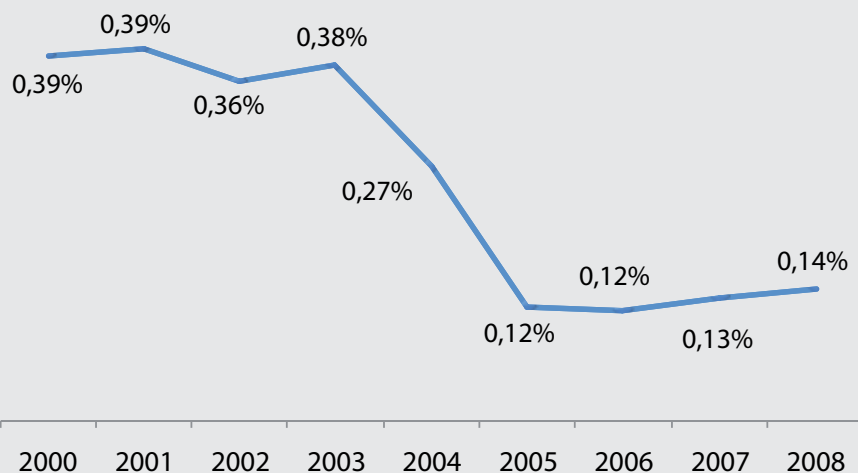
Bajo esta misma lógica de compensación, la Ley 3001/06 De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales también afecta la recaudación del IMAGRO. Según la misma, el Certificado de Servicios Ambientales es un título negociable que puede compensar tributos como el IMAGRO y otros.

Según la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda, es importante mencionar los problemas estructurales que el IMAGRO presenta, y su bajo rendimiento en términos de recaudación en comparación con la rentabilidad del sector y el uso de la tierra.

En efecto, el PIB agropecuario en los últimos 5 años representó en promedio 20% del PIB total, y contrariamente la recaudación del IMAGRO apenas alcanza el 0,2% del PIB total y 0,1% del PIB agropecuario (tasa efectiva) en promedio (Gráfico 5.1), lo cual demuestra la baja presión tributaria y regresividad del sistema en este sector. El potencial de recaudación de este impuesto es alentador, considerando la evolución que experimentó la producción agrícola

El PIB agropecuario en los últimos 5 años representó en promedio 20% del PIB total, y contrariamente la recaudación del IMAGRO apenas alcanza el 0,2% del PIB total y 0,1% del PIB agropecuario (tasa efectiva) en promedio.

Gráfico 5.1. Imagro/PIB Agropecuario. Tasa efectiva, 2000-2008



Fuente: Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda 2010

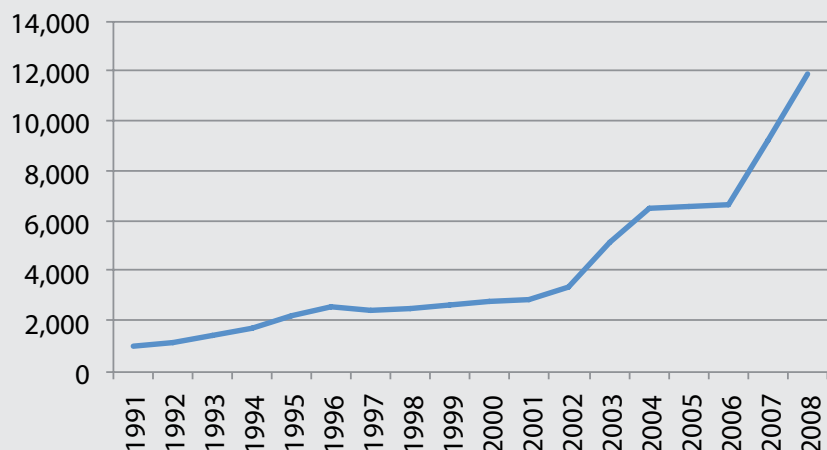
en el periodo intercensal 1991-2008, como se puede observar en el Gráfico 5.2.

Esta realidad amerita instalar la discusión, en todos los niveles, para buscar alterna-

tivas, ya sea de la reforma del IMAGRO o de recursos adicionales provenientes de nuevos instrumentos aplicados al sector agropecuario.

Otro factor que influye en el bajo rendimiento del IMAGRO: su fácil evasión o elusión.

Gráfico 5.2. Producción agrícola periodo 1991-2008, en millones de guaraníes corrientes



Fuente: Elaborado en base a Base de Datos Estadísticos del BCP

Siempre según la misma fuente, se debe tener en cuenta otro factor que influye en el bajo rendimiento del IMAGRO: su fácil evasión o elusión, como consecuencia de las dificultades de la Administración para determinar y controlar las declaraciones de la Superficie Agrológicamente Útil (SAU), que finalmente determina si el contribuyente liquidará su IMAGRO como gran o mediano inmueble. Los grandes inmuebles deben liquidar el tributo sobre base real o contable (con todas las formalidades que esto implica), mientras que los medianos inmuebles lo hacen sobre base presunta.

La libre disponibilidad de los Royalties, provenientes de los emprendimientos hidroeléctricos binacionales, igualmente sufre restricciones, en razón de que a menudo los legisladores los destinan al pago de tierras expropiadas, por falta de recursos genuinos del Tesoro. Por otra parte, no existiría igual intensidad de compromiso entre todas las gobernaciones y municipalidades frente a los desafíos de la Reforma Agraria, afectando la disponibilidad de contrapartida a proyectos de producción u obras de los asentamientos.

Otro factor que limita la cuantía de recursos disponibles constituye el cálculo del

impuesto inmobiliario, el cual se realiza sobre el valor fiscal de los inmuebles definido por el Servicio Nacional de Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda. Este impuesto es administrado y recaudado por las municipalidades conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional.

El inconveniente con la liquidación de este tributo es que los valores fiscales sobre los cuales se aplica la tasa del 1% en zona urbana –reducida al 0,5% para inmuebles rurales menores a 5 hectáreas–, y la excepción por 5 años para los beneficiarios del INDERT, se encuentran desfasados y no reflejan los verdaderos precios del mercado, reduciendo los potenciales niveles de recaudación a montos que desalientan la voluntad de recaudar de los municipios.

Al respecto, dicha voluntad de recaudar también se encuentra fuertemente influenciada por la recepción de los royalties, que implican la obtención de recursos con mayor facilidad. Todo esto evidencia la necesidad de trabajar en los niveles subnacionales para reducir de la pereza fiscal e incrementar la potencialidad del impuesto inmobiliario.

Por lo expuesto, la capacidad de recaudación de este impuesto mejoraría con la



existencia de un catastro apropiado y con valores actualizados, para lo cual las municipalidades requieren de una considerable asistencia técnica del Servicio Nacional de Catastro.

Un estudio del Banco Mundial del 2007 recomienda calcular el impuesto inmobiliario sobre el valor de mercado de la tierra. Para ese año, el informe estimó la recaudación total de este impuesto en apenas un 0,4% del PIB (54 millones de dólares). Sobre las más de 30 millones de hectáreas gravadas por el impuesto inmobiliario, se recauda un promedio de 8.500 guaraníes (1,75 dólares) por hectárea.

Esta adecuación tributaria podría contribuir al uso más productivo y rentable de la tierra, en razón de que contribuiría a una reasignación de grandes extensiones hoy poco rentables. Es decir, la fuerza conjunta del impuesto y el mercado de tierras presionaría, o hacia la optimización en el uso de la tierra por medio de una mayor inversión y producción que permitan afrontar los costos del impuesto, o hacia la venta de la tierra a agricultores que puedan hacerlo. En ambos casos, habría mayor demanda de mano de obra rural y empleo para la población campesina. Al existir más tierras disponibles en el mercado, su precio caería, facilitando los programas de Reforma Agraria.

5.4. Deforestación cero

El 13 de diciembre del 2004 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 2.524 “De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques”. La misma es conocida como la Ley de Deforestación Cero. Su objetivo principal es “propiciar la protección, recuperación y el mejoramiento del bosque nativo en la Región Oriental...”

A partir de la promulgación de dicha Ley y por un periodo de dos años, se prohibieron actividades de transformación o conversión de superficies con cobertura de bosque a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario, al igual que la emisión de permisos, licencias, autorizaciones u otro documento jurídico que ampare dichas actividades.

La referida ley regía hasta finales del 2006, luego fue modificada y prorrogada por dos años por la Ley 3139/07, la cual nuevamente fue modificada y prorrogada por la ley 3663/08, vigente hasta el 31 de Diciembre de 2013.

Esta Ley palió la acentuada deforestación provocada por el “boom sojero” y la interpretación sesgada de la Ley 854/63 (estatuto agrario anterior), por la cual las reservas forestales o grandes superficies de bosques eran consideradas como tierras de uso improductivo e irracionalmente

Al existir más tierras disponibles en el mercado, su precio caería, facilitando los programas de Reforma Agraria.

Es también de alta relevancia la concienciación de los propietarios acerca de la importancia social, económica y ambiental de los bosques.

explotadas y, consecuentemente, pasibles de expropiación. Asimismo, ocurría que el bosque, ante su valor maderable, hacía sumamente atractiva la invasión y, por ello, pasible de inclusión a los procesos de reforma agraria vía compulsiva. Esto inducía al propietario del bosque a desmontarlo. A partir de la Ley fueron quemadas extensas áreas, lo cual promovió su conversión en áreas de uso agrícola o ganadero, en especial por los MGP. En el 2009 los efectos de la sequía también afectaron varias propiedades mayores en el distrito de San Pedro e, incluso, a colonias del INDERT. En el pasado esta práctica usual y nociva al ambiente, tenía la finalidad de renovar las pasturas o habilitar nuevas tierras.

Es sabido que las Leyes no son suficientes para detener la reconversión del uso de la tierra, y que además aún quedan importantes superficies con suelos marginales factibles de ser sometidas a forestación.

El problema de la deforestación, por su naturaleza e implicancias, requiere un abordaje pragmático basado en un enfoque costo-beneficio, en especial para dar respuesta a aquellos MGP que consideran la tenencia de bosque nativo como un pasivo ambiental (costo de oportunidad al uso alternativo de esa tierra), al no contar con medidas compensatorias. En este aspecto es también de alta relevancia la



concienciación de los propietarios acerca de la importancia social, económica y ambiental de los bosques, y la promoción de incentivos a la forestación y reforestación como actividad económica.

En el plano administrativo público existen desafíos para proteger las masas boscosas y, consecuentemente, la biodiversidad. Entre ellos: la regularización de los parques nacionales que, a pesar de contar con sus respectivas leyes de creación, no cuentan con títulos a nombre de la SEAM y siguen perteneciendo al INDERT o, incluso, a propietarios privados, con el riesgo de que catastralmente no se encuentren apropiadamente registrados y de que consecuentemente sean cercenados; la falta de deslinde catastral y físico de algunos parques; la falta de regularización de los parques que fueron establecidos sobre propiedades privadas sin que los propietarios reciban la compensación de manera a lograr su formalización jurídica.

No obstante, es necesario considerar que toda explotación de asentamientos coloniales presupone la preparación del terreno para el inicio de actividades productivas. Esto conlleva necesariamente al corte de la cobertura boscosa, eso sí, con un criterio planificado y sustentable. A este efecto las leyes ambientales y el propio estatuto agrario establecen las pautas a las que deben de adscribirse los beneficiarios de la Reforma Agraria y el INDERT de manera que la actividad de desarrollo sea ambientalmente sostenible.

En general, la legislación nacional se ha adaptado a las exigencias ecológicas de producción. La propia Constitución Nacional se ha manifestado en pro de la conservación y preservación del ambiente, erigiéndola como un principio de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. A ésta le siguió el Estatuto Agrario del 2002 que introdujo el componente ambiental para la colonización agraria del país. Y, en el 2004, se crea el

INDERT con el objeto de apuntalar a la Agricultura Familiar en su integración armónica al desarrollo social y económico nacional.

Si la integración armónica de la AF y el arraigo productivo son objetivos fundamentales del INDERT, éste asume un complejo desafío de conciliar dichos objetivos con el de la Ley de Deforestación Cero.

Es necesario reconocer que las familias campesinas tradicionalmente han empleado los productos forestales, resultado de la deforestación, para la habilitación de las parcelas de cultivos. Esos productos también son utilizados como combustible para fuente de calor, para el entablado de su vivienda, e incluso para hacerse de medios económicos necesarios para sufragar los gastos de instalación requeridos.

Asimismo, no es prudente suponer que la AF, de insuficiente capital y conocimientos tecnológicos, pueda aplicar de arranque ciertas técnicas no convencionales de producción. Por cierto, se podrán comprar inmuebles ya preparados para cultivo, pero éstos resultarán más onerosos, y además se podría alentar la pretensión de afectación de tierras que se encuentran sometidas a procesos productivos racionales que ya contribuyen a la economía del país.

En la AF gran parte de la masa boscosa es conservada como nicho de animales silvestres y como reserva de fuente de combustible para la cocción de alimentos; independientemente, del quantum estipulado en la Ley N° 422/73 "Forestal"; por lo cual no se halla comprometida la degradación ambiental

La Ley de Deforestación Cero está destinada a frenar el proceso de deforestación, lo cual es un objetivo válido. Sin embargo, es necesario, al mismo tiempo, establecer políticas sobre procesos de uso sustentable, ordenamiento territorial y recuperación de aquellas zonas que han sido deforestadas, de modo a

que la norma, al tiempo de lograr objetivos de sustentabilidad, no debilite la realización de otros objetivos del desarrollo.

En la preservación del recurso forestal, debe de tomarse en consideración:

Que debe ajustarse a criterios de desarrollo sustentable, es decir, de producción eco-compatible, y no restringirlo en detrimento del desarrollo de familias campesinas que encuentran en la tierra su único medio de subsistencia.

Que la definición de desarrollo sustentable implica la optimización de los beneficios sociales y económicos disponibles en los recursos naturales, mediante transformaciones económicas, sociales y estructurales.

Se dio un significativo avance hacia las transformaciones estructurales de sustentabilidad con la adecuación legislativa a las exigencias ambientales. Restan las transformaciones sociales y económicas, las cuales sólo serán concretadas con la implementación de planes orientados al desarrollo sustentable. Es decir, a un desarrollo que no se detiene pero que optimiza los beneficios sociales y económicos actuales sin comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

5.5. Algunas conclusiones

Por lo observado en los capítulos anteriores y en el presente, es posible inferir que la estructura del Estado, el marco normativo y el conjunto de políticas públicas, no son suficientes, o los más adecuados en algunos casos, para impulsar en el sector rural el Desarrollo humano en general y el productivo en particular.

La perspectiva desde la cual se analiza el desarrollo rural define los principios a utilizar en dicho análisis. De esta forma, es muy diferente el análisis desde la perspectiva del desarrollo como crecimiento económi-

En la AF gran parte de la masa boscosa es conservada como nicho de animales silvestres y como reserva de fuente de combustible para la cocción de alimentos.

El IMAGRO y el impuesto inmobiliario precisan ser revisados sustantivamente y es necesario abrir el debate sobre el sistema impositivo en general que afecta al sector agropecuario.

co, simplemente, que aquel realizado desde el enfoque integral del Desarrollo humano.

Desde este enfoque, el Estado evalúa y promueve el desarrollo mediante la ampliación de las capacidades y oportunidades de todas las personas para que puedan vivir la vida que valoran, con dignidad, productividad y creatividad. La aplicación de este enfoque y sus principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad en el análisis de la realidad rural evidencian desafíos a asumir en los aspectos abordados en el presente capítulo.

En los últimos años se evidencian avances en los tres ámbitos, pero también se observa que estos avances precisan concretarse más y con mayor celeridad en la realidad que en el ámbito de formulaciones y declaraciones.

A partir de los principios de equidad, sostenibilidad y eficiencia se evidencian mejoras que podrían darse en los ámbitos institucional, normativo y de política. Aquellos principios pueden orientar las decisiones de modo que las poblaciones más vulnerables sean debidamente atendidas, sobre todo en sus necesidades básicas. Pero la atención del Estado en el sector rural comienza con las políticas públicas generales, como salud, educación, vivienda, servicios básicos y protección y promoción social, y concomitantemente con las políticas productivas.

En este capítulo se presentan otros desafíos adicionales a los expuestos anteriormente. Uno constituye la reforma institucional con incidencia en el sector rural, de una forma articulada con la reforma de la Administración Pública en general. Y otro, tal vez más sensible por sus derivaciones, el de la reforma fiscal, especialmente la relativa al sector agropecuario. Se ha evidenciado la ineficiencia del sistema tributario actual en razón de sus debilidades en desincentivar el uso improductivo de la tierra. Al respecto, el IMAGRO y el impues-

to inmobiliario precisan ser revisados sustantivamente y es necesario abrir el debate sobre el sistema impositivo en general que afecta al sector agropecuario.

Asimismo, el sistema tributario en general del país se caracteriza por ser regresivo, por carecer de impuesto a la renta personal y por arrojar una baja presión tributaria, cercana al 12%, la más baja del MERCOSUR. Esto, sumado a los niveles de informalidad de la economía (estimada en 50% según varias fuentes) (PNUD INDH 2008), el Estado cuenta con recursos limitados para el financiamiento del presupuesto público vigente y más aún para una Reforma Agraria integral. Estas características atentan contra los principios de equidad y de eficiencia promovidos por el enfoque del Desarrollo humano.

Con estas restricciones, y frente a los aún iniciales esfuerzos hacia la modernización de la Administración Pública que pudiera resultar en un menor costo y mayor eficiencia del aparato público, el país cuenta con escasos márgenes para una ampliación importante del presupuesto público.

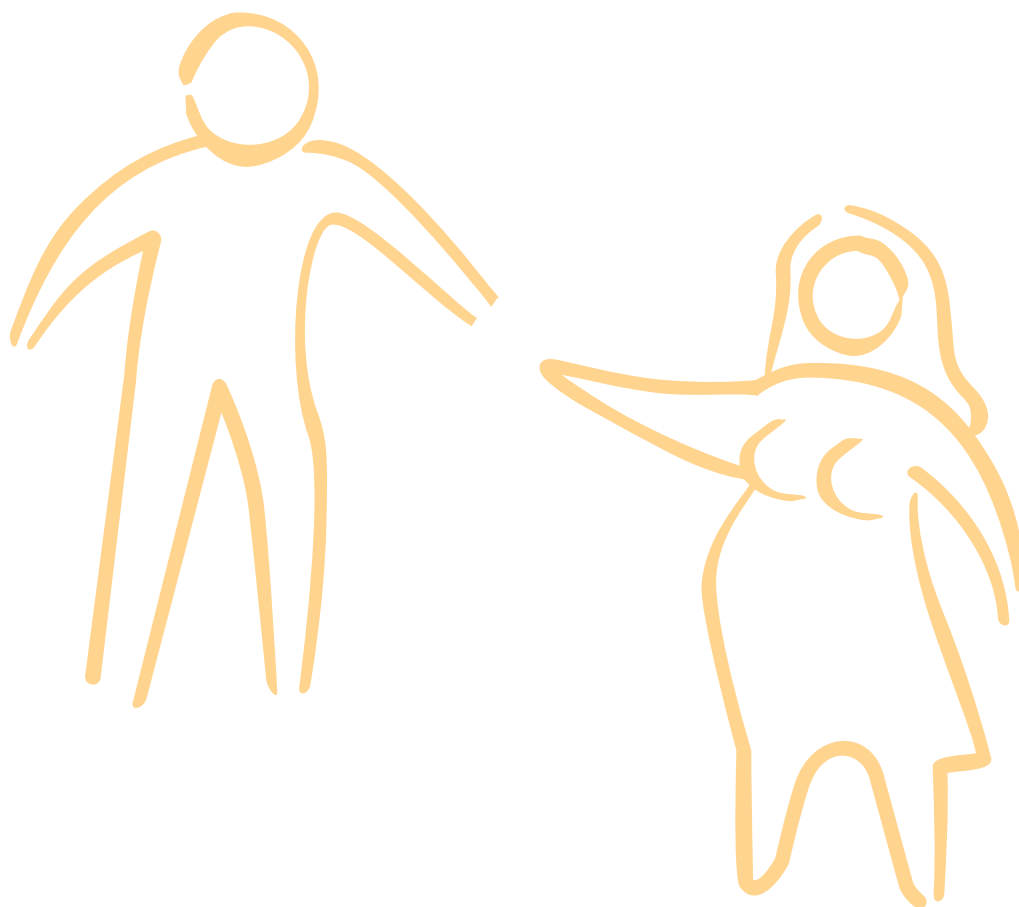
El incremento del presupuesto público es necesario para aumentar las capacidades y las oportunidades en el sector rural. Los déficits generales de dicho sector expuestos en el primer capítulo, y los específicos de la AF en los demás capítulos, requieren de una mayor inversión pública. Se precisan de más y mejores servicios del Estado en las áreas de educación, salud, servicios básicos, protección social, inversión productiva e inversión en infraestructura rural.

El principio de equidad no sólo se aplica en las políticas de ingreso del Estado. También se lo aplica al gasto público, cuando se priorizan programas y poblaciones. Esta priorización se da por medio de la universalización efectiva de los servicios públicos esenciales, y por medio de la implementación de programas focalizados en el sector rural y la AF.

Capítulo 6

Principales conclusiones y orientaciones de política pública

Los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad son de aplicación ineludible para el desarrollo rural nacional.



6

Principales conclusiones y orientaciones de política pública

6.1. Principales conclusiones

Los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad son de aplicación ineludible para el desarrollo rural nacional, tanto de la AF como de los MGP. Estos principios, aplicados en la expansión de las capacidades y oportunidades de todos los productores, principalmente de la AF, conforman los cimientos para una propuesta de desarrollo rural en general y de una Reforma Agraria en particular, bajo la perspectiva del Desarrollo humano.

Las condiciones generales de vida de la población rural, las condiciones específicas de producción y comercialización, el nivel y calidad del empleo, y la distribución, tenencia y uso de las tierras rurales, como también el marco institucional, normativo y de políticas públicas, son factores que inciden en las capacidades y oportunidades de los productores y sus familias.

Con limitaciones en las capacidades y oportunidades, los productores de la AF y sus familias no están en condiciones de alcanzar una vida digna, productiva y creativa, por lo menos en la medida de sus necesidades o anhelos. Estas limitaciones constituyen restricciones a una libertad real, operativa. La pobreza, la enfermedad, la ignorancia, la exclusión, la inseguridad,

son obstructores del ejercicio de una libertad efectiva.

Se han encontrado estructuras diferenciadas de capacidades y oportunidades en la AF y en los MGP. El entramado de capacidades está dado fundamentalmente por el tamaño de la finca, el capital humano y social del productor, la infraestructura disponible, la forma de tenencia de la tierra, los recursos que posee (como el ganado menor y mayor).

Por otra parte, la estructura de oportunidades se verifica más bien en el acceso al crédito, a la asistencia técnica, al mercado, y al empleo. Este último incluye tanto el que puede obtenerse en la finca o fuera de ella, o aquel con carácter de asalariado temporal o permanente.

Los datos del Censo Agropecuario del 2008 han corroborado el peso mayoritario de la AF dentro del total de fincas censadas: más de las cuatro quintas partes de las fincas censadas –de productores individuales, que representan más del 90% del total– tienen superficies menores a 50 hectáreas en la Región Oriental. Los departamentos con mayor proporción de fincas de AF son San Pedro, Caaguazú e Itapúa.

No obstante, desde la perspectiva de cantidad de hectáreas poseídas, el peso de la AF es apenas visible: en conjunto posee el

Los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad son de aplicación ineludible para el desarrollo rural nacional, tanto de la AF como de los MGP.

Los sesgos entre la AF y los MGP no se limitan a la extensión de tierra poseída, y revisten un carácter sistémico.

6,3% del total de hectáreas relevadas en el Censo. Esta concentración de la propiedad –de raíces históricas en el Paraguay– incluso se afirmó en las dos últimas décadas entre los Censos de 1991 y 2008, en las que también se dio una vigorosa expansión de la frontera agrícola y pecuaria, con un aumento del 30% de la superficie cultivada o para uso ganadero.

En la agricultura familiar, las fincas más afectadas negativamente por este proceso –reducción del número de fincas y de la superficie– fueron las menores a 1 ha, las de 10 a menos de 50 hectáreas. De los medianos y grandes productores, el estrato de 50 a menos de 100 hectáreas sufrió también pérdidas en el período intercensal.

Por el contrario, las fincas beneficiadas por esta nueva ola fueron las de medianos y grandes productores, especialmente las de 500 a 1.000 hectáreas y las de 10.000 y más hectáreas. El aumento del Gini en el período 1991/2008 corrobora este hecho. Los impactos de esta nueva concentración, generada con débil regulación del Estado, se observan en recientes flujos de migración rural-urbana y al exterior, en el aumento de las tasas de desempleo y especialmente sub empleo, de las desigualdades y de la pobreza rural.

Esta nueva concentración tiene una vez más un sesgo de extranjerización de la propiedad: las fincas pertenecientes a brasileños o de otras nacionalidades (4,2% del total) poseen el 23,1% de la superficie de productores individuales. Esta presencia de productores brasileños es más intensa en departamentos fronterizos con ese país: Alto Paraná y Canindeyú.

Los sesgos entre la AF y los MGP no se limitan a la extensión de tierra poseída, y revisten un carácter sistémico: si sólo la mitad

de las fincas de AF tiene título definitivo de propiedad, esta tasa abarca las cuatro quintas partes de los MGP. Este último grupo recibe preferentemente crédito de cooperativas, del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Fondo Ganadero, mientras los del primero acceden –en mucha menor proporción– a los del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y en segundo lugar al de cooperativas.

El cooperativismo y la Asociación Rural del Paraguay (ARP) son espacios preferidos de asociación de los MGP, mientras que la AF se agremia preferentemente en Comités de Agricultores. También existen diferencias de las fuentes de asistencia técnica: los MGP la reciben de cooperativas y de técnicos contratados o empresas, mientras la AF apela a técnicos de la Dirección de Extensión Agropecuaria (DEAG) y del CAH.

Existen asimetrías respecto al mercado de destino de la producción. Siete de cada diez fincas de AF venden su producción a comerciantes o acopiadores, mientras los MGP diversifican más su mercado entre empresas y cooperativas y comerciantes.

Las fincas menores a 50 hectáreas (que este documento asocia a la AF) son responsables de más del 90% de la producción nacional de poroto, mandioca, batata, piña, banana, tomate y zanahoria, y las fincas de más de 50 hectáreas (MGP) producen la casi totalidad de la soja, el maíz, el trigo, el girasol y el arroz, en forma mecanizada y con orientación exportadora.

Similar diferenciación ocurre respecto al ganado menor y mayor. La cría de cerdos y de aves corresponde mayoritariamente a la AF, mientras la de ganado bovino caracteriza a las fincas de MGP. También en la ganadería se dio una fuerte concentración en las dos últimas décadas. La cantidad de fincas con menos de 4 animales disminuyó

en más de 25.000 unidades, y la de explotaciones con 5 a 50 cabezas cayó en más de 16.000 unidades. En el otro extremo, las explotaciones ganaderas que poseían de 50 a 999 animales vacunos aumentaron en más de 3.500 y el grupo de fincas con más de 1.000 cabezas vio ingresar 740 nuevas unidades entre 1991 y 2008.

En lo que respecta a la generación de empleo, este Cuaderno constata que las fincas agropecuarias proveen empleo exclusivo de más de seis meses al año a la mitad de los jefes y jefas de familia residentes. Como también que casi dos quintas partes de éstos deben realizar trabajos fuera de la finca, en forma exclusiva o combinada con trabajo intrapredial para completar sus ingresos. Si se considera al total de miembros del hogar mayores a 10 años, la generación de empleo permanente por parte de la agricultura cae a 7,5%.

Al interior de la estructura productiva dual, la dedicación plena a tareas en finca es mayor en el MGP (63,4%) que en la AF (51,6%). Un dato que llama la atención es que tres quintas partes de las personas adolescentes en edad escolar (10 a 14 años) de fincas de la AF trabajan 6 meses o más en la finca o fuera de ella.

De la creación de empleo rentado, una contribución relevante de la AF es la generación del trabajo temporal total en áreas rurales (77,5%); en tanto que los MGP contribuyen con el 63,6% del trabajo permanente. Nuevamente aquí se detectan los efectos del cambio en el sector agrario en las últimas décadas, la crisis de la economía campesina y el auge de la actividad empresarial agro-exportadora. La demanda de trabajadores temporales del agro cayó globalmente un 75% (pérdida de 707.366 empleos de este tipo), afectando relativamente en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

El Estado paraguayo reconoce cada vez más la problemática rural, y sus instituciones están en proceso de delinear reformas para encararla con eficacia y eficiencia. El contexto institucional y normativo presenta, sin embargo, enormes déficits con raíces en el pasado: se carecía de instituciones o mecanismos de acción aptos para regular los rápidos procesos de cambio en el sector agrario, o para disminuir sus impactos negativos sobre grandes grupos de la población rural.

La normativa legal requiere también una revisión seria, que genere una nueva ingeniería institucional adecuada para fomentar el desarrollo equitativo del sector primario y proporcione recursos tributarios más importantes para las políticas de desarrollo rural.

6.2. Orientaciones de políticas públicas con énfasis en la Agricultura Familiar

Seguidamente se presentan algunas orientaciones de política pública para el sector rural, con énfasis en la Agricultura Familiar. Las orientaciones de política en esta y la siguiente sección del Cuaderno, tienen por objeto, sobre todo, contribuir con el debate público en temas de alta prioridad para el sector; no pretenden ser exhaustivas, ni en su cantidad ni en su contenido.

Las orientaciones tienen por objeto la sostenibilidad económica y ambiental, la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado, la equidad y justicia social en los mecanismos distributivos de recursos, la participación social, y la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad rural.

La demanda de trabajadores temporales del agro cayó globalmente un 75% (pérdida de 707.366 empleos de este tipo), afectando relativamente en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

Establecer la modalidad de crédito con capacitación y asesoramiento tecnológico.

En los anexos 5 y 6 se presentan, además, las propuestas para el nuevo Gobierno elaboradas por la Pastoral Social, organizaciones campesinas y oenegés entregadas en julio del 2008, y finalmente, las propuestas emanadas de la Mesa de Diálogo y Negociación sobre Reforma Agraria convocada por el PNUD-FAO-MAG entre 2008/2009.

Existen coincidencias entre las propuestas técnicas, del sector público, privado y de la sociedad civil, aunque también visiones y énfasis distintos sobre los modelos de desarrollo agropecuario, y respecto a las políticas y planes prioritarios para promover la Agricultura Familiar e implementar la Reforma Agraria.

Los escenarios futuros del Desarrollo humano están intensamente ligados a la producción agropecuaria, a la distribución de activos (tierra, capital, tecnología) y al empleo de la población rural del Paraguay.

Este documento conduce a proponer como lineamientos básicos de políticas públicas:

- Generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, y asimismo, incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento de la demanda interna y externa de rubros de renta.

Se podría promover la adquisición de productos no perecederos producidos por agricultores beneficiarios de la Reforma Agraria en proceso incipiente de arraigo, bajo condiciones de contrato previo, sujeto a un proceso de capacitación técnica (producción, procesamien-

to postcosecha, embalado etc.). Consecuentemente convertirlos en proveedores del Estado para las entidades que demandan alimentos del agro, como el INDERT, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Justicia y Trabajo, Emergencia Nacional, etc.

- Garantizar la regularización fundiaria y la generación de ingresos futuros para las contingencias de la vejez, como una renta a largo plazo, mediante la utilización de áreas marginales para la forestación y reforestación considerando sus implicancias ambientales.

Se podría reactivar la Ley 536/95 (modificada por la Ley 1639/00) de Fomento a la Forestación y Reforestación, en preferencia para la atención del sector vinculado con la Agricultura Familiar, con énfasis en los beneficiarios de la Reforma Agraria, con ocupaciones formalizadas. La referida ley indica que su aplicación debe estar a cargo del MAG, conjuntamente con el Instituto Forestal Nacional (INFONA).

- Articular eficientemente el crédito hacia la Agricultura Familiar con la capacitación y el desarrollo tecnológico.

Para este propósito, se podría establecer la modalidad de crédito con capacitación y asesoramiento tecnológico (supervisado), en concordancia entre las entidades financieras públicas (Crédito Agrícola de Habilidadación y Banco Nacional de Fomento) y la Dirección de Extensión Agraria, de manera a aprovechar las potencialidades de la educación y del financiamiento para el desarrollo del pequeño productor.

- Integrar las instituciones del sector agrario público y las organizaciones privadas, de manera a brindar respuestas adecuadas a las múltiples necesidades de la Agricultura Familiar.

Por ejemplo, establecer alianzas entre cooperativas del sector rural y el Crédito Agrícola de Habilidad, a efectos de promover la incorporación de nuevos asociados que se hallen en condiciones de ser sujetos de crédito.

- Promover el desarrollo rural territorial, mediante la adecuada articulación de los actores de la sociedad (productores, comerciantes, transportistas, proveedores de insumos, etc.) y el sector público.

Se podría adoptar la estrategia del desarrollo territorial de manera a promover cambios en las bases económicas y de organización social, mediante un proceso de inclusión y cohesión social. La estrategia debería cimentarse en la participación amplia de los actores públicos y privados (municipalidades, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Industria y Comercio, cooperativas, agentes económicos, organizaciones sociales, etc.).

- Promover y adaptar un sistema de seguro agrícola para cobertura contra riesgos climáticos, focalizada inicialmente en la Agricultura Familiar.

Con dicho propósito, se debería fortalecer el Fondo de Pre Seguro de Cosecha incorporando al Crédito Agrícola de Habilidad, que en su primera etapa cubra las contingencias climáticas, indemnizando el valor de las inversiones realizadas con el crédito en el proceso productivo.

6.3. Orientaciones para la Reforma Agraria

A continuación, desde la perspectiva específica de la Reforma Agraria, se presentan orientaciones de tres tipos: a) normativo y de coordinación interinstitucional, b) legislativo, y c) constitucional. Ellas pretenden contribuir a mejorar el carácter proactivo de las acciones del INDERT basándose en estrategias planificadas, para crear nuevas colonias con criterios de viabilidad, y disminuir la conflictividad de procesos de compra/expropiación de tierras.

Es probable que algunas de las propuestas de acción indicadas ya estén siendo abordadas por el INDERT, requiriendo en muchos casos su perfeccionamiento y su transformación en normas de carácter administrativos de manera a que logren los efectos esperados.

El Instituto debería ser promotor de una cogestión (con otros organismos del Estado y con las organizaciones campesinas) de las políticas de Agricultura Familiar. Con capacidades mejoradas de proveer infraestructura y equipamiento para el arraigo, podrá posicionar a su población beneficiaria como sujeta de acciones de otros entes públicos ligados al desarrollo rural.

Seguidamente se presentan las propuestas de acciones de carácter institucional y de orden normativo, de conformidad con el ámbito donde las mismas deberían gestarse o formalizarse.

a. De orden normativo y de coordinación interinstitucional

Las acciones para fortalecer el cumplimiento de las políticas enunciadas precedentemente, son:

Adoptar la estrategia del desarrollo territorial de manera a promover cambios en las bases económicas y de organización social, mediante un proceso de inclusión y cohesión social.

Establecer procesos abreviados y priorizados de registro e inscripción de los títulos de la Reforma Agraria expedidos por el INDERT.

- Elaborar un Manual de Adjudicaciones que reglamente el orden de preferencia para el otorgamiento de lotes a beneficiarios conforme a las disposiciones de Estatuto Agrario, a fin de beneficiar a los verdaderos sujetos agrarios calificados (agricultores– trabajadores rurales) con capacidad productiva.
- Impulsar soluciones para atender la demanda de regularización de las condiciones de tenencia de las tierras que se hallan sometidas al proceso de Reforma Agraria, mediante mecanismos administrativos ágiles.
- Establecer normativa que prohíba el subfraccionamiento de lotes coloniales afectados a unidades productivas familiares, con fines especulativos o de mero loteamiento microfunditario, en cuanto dicha actividad exhiba una transgresión a la función socio-económica de la tierra.
- Elaborar mecanismos jurídico-administrativos que eviten la desaparición de las colonias, y por ende de puestos de trabajo generados por la Reforma Agraria, por causa de reconcentración parcelaria de lotes coloniales liberados de restricción dominial, consiguiendo de libre oferta al mercado inmobiliario. Con esta medida se buscaría garantizar la sostenibilidad económica de la AF, así como la sustentabilidad ambiental de los recursos naturales de las áreas coloniales y, sobre todo, la consolidación de la infraestructura social dotada por el Estado en el marco de la Reforma Agraria.
- Establecer las pautas para el Catastro Agrario y Ambiental que exige la Ley N° 2419/04, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, de forma a lograr la sistematización operativa y la generación de datos informatizados de los inmuebles que conforman el patrimonio del INDERT.
- Promover la coordinación del INDERT con el Servicio Nacional de Catastro y la Dirección General de Registros Públicos, para la formulación y aplicación de procedimientos que mejoren las condiciones institucionales mediante la adopción de sistemas informatizados que las integren en tiempo real de modo a:
 - Organizar el régimen de control cruzado de las informaciones jurídicas, administrativas y catastrales vinculadas a la implementación del Registro de Beneficiario (estatuido por la Ley 2419/04) y sus respectivas correlatividades con el sistema parcelario del INDERT.
 - Desarrollar un sistema de control cruzado respecto a las condiciones registrales de propiedades mayores.
 - Establecer procesos abreviados y priorizados de registro e inscripción de los títulos de la Reforma Agraria expedidos por el INDERT, en consideración a la relevancia de esta acción para los fines sociales y productivos.
- Establecer las pautas para el Catastro Agrario Ambiental que exige la Ley N° 2.419/04, en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro, de forma a lograr la sistematización operativa y la generación de datos técnicos informatizados de los inmuebles que conforman el patrimonio del INDERT en las

áreas de reserva ecológica de las colonias y de los Parques Nacionales. Esto último con apoyo de la Secretaría del Ambiente de manera a regularizar los lindes y formalizar la transferencia de éstos a la misma.

- Generar mecanismos innovadores de acceso a la tierra y desarrollo comunitario en nuevas colonias, por ejemplo, mediante compra directa por parte de grupos solidarios formalizados, aparecería en procesos de reforestación, y capital compartido con el sector de agroprocesamiento mediante mecanismos de incentivos fiscales.
- Generar mecanismos de actuación institucionalizada y de coordinación con las entidades del Sector Público de manera a focalizar adecuadamente la atención de la demanda social en base a criterios homogéneos, con justicia social y equidad. A este efecto las principales acciones a ser encaradas serían:
 - Fortalecer la red de coordinación interinstitucional en base a criterios de selección de beneficiarios y ámbitos de actuación, de manera a lograr mayores niveles de impacto.
 - Insistir en la realización de foros de análisis con los actores sociales y políticos del proceso (gremios, organizaciones campesinas, organismos políticos, parlamento), de manera a consensuar los mecanismos de actuación y ajustar permanentemente a la luz de nuevas realidades las pautas de distribución de la tierra.
- Realizar estudios específicos que complementen la base analítica para la toma de decisiones en el ámbito de las

políticas a ser formuladas. Esto es, para la generación de una masa crítica con capacidad de analizar los procesos de intervención, con visión prospectiva del desarrollo, y en condiciones de impulsar las acciones en los ámbitos institucionales sobre la base de reformas consensuadas. De forma referencial se citan algunos estudios:

- Análisis de la política de tierra en términos sociales, económicos y ambientales comprendiendo:
 - Estudios del marco jurídico actual de la Reforma Agraria, para su clarificación conceptual y evitar interpretaciones dispares a nivel jurídico.
 - Elaboración de propuestas de modificación o supresión de resoluciones y artículos contradictorios.
 - Elaboración de legislación imprescindible que cubra las lagunas en Reforma Agraria, si existieren.
 - Revisión crítica del régimen jurídico de tenencia de tierra y propuestas para viabilizar su formalización.
- Estudios básicos:
 - Estudio de mercado de la tierra que abarcará la tenencia en diferentes zonas del país en cuanto a precios y actores del mercado, vinculación con los mercados de productos y el sector financiero, caracterización de compradores y vendedores de tierra, costos de transacción, impactos económicos y ambientales del comportamiento de estos mercados, y otros aspectos considerados apropiados.

Fortalecer la red de coordinación interinstitucional en base a criterios de selección de beneficiarios y ámbitos de actuación, de manera a lograr mayores niveles de impacto.

Integrar las bases de datos del INDERT de forma que sean accesibles desde cualquier unidad, una vez establecidos los protocolos de seguridad correspondiente.

- Estudio socioeconómico de las colonias del INDERT que incluirá la evolución de la tenencia de la tierra, comportamiento socioeconómico en las colonias del INDERT, transacciones formales e informales, fragmentaciones, migración, patrones de producción, proyección de la demanda de tierra y propuesta de mecanismos alternativos de accesos a la tierra, y modelos alternativos de Reforma Agraria, así como otros temas adicionales pertinentes.
- Dotar al INDERT de un adecuado marco operativo funcional, en concordancia con la misión institucional establecida en la Ley N° 2419/04, que incluya, entre otros:
 - Adecuar la estructura organizativa con el respectivo manual de funciones.
 - Definir los flujos de gestión operativa (intra e interinstitucional) y las modalidades de trabajo (mecanismos de relacionamiento con las demás entidades vinculadas a la temática agraria y de desarrollo regional).
 - Definir las normas y los procedimientos operativos (normas de selección y calificación de beneficiarios y de adjudicación de parcelas, manual de inspección de cumplimiento para la calificación de tierras de uso productivo y racional, manual de tasación de propiedades, etc.).
 - Dotar de planes generales de desarrollo institucional (plan anual de capacitación, plan de inversiones, de informatización, etc.).
 - Establecer, de acuerdo con los procedimientos operativos del INDERT, mecanismos que permitan la incorporación del personal en base a las necesidades y requerimiento de calificación para cada una de las actividades que realiza el instituto.
- Actualizar y clasificar la base de datos asociada al pago de los colonos.
- Fortalecer los sistemas de información cartográfica y las bases de datos, que implica:
 - Analizar las necesidades de información del INDERT y recopilar todas las informaciones tanto alfanuméricas y cartográficas existentes en cuanto a formatos analógicos y digitales.
 - Desarrollar un modelo informático logrando la integración, con los ajustes oportunos, de bases de datos utilizadas en los procesos básicos de adjudicación y titulación de tierras. Esta actividad contempla la implementación del proyecto de sistematización de datos orientados a la generación del Sistema de Información Geográfica (SIG).
 - Integrar las bases de datos del INDERT de forma que sean accesibles desde cualquier unidad, una vez establecidos los protocolos de seguridad correspondiente. Esta actividad implica, además, la conexión informática de todas las unidades del Instituto.
 - Recoger la información de registros que no estén informatizados y una vez analizada su utilidad como fuente de antecedentes, proceder a su inclusión en las bases de datos correspondientes y a su posterior integración.

- Realizar el análisis de los locales destinados a almacenar información y establecer el procedimiento para una gestión adecuada.
 - Perfeccionar el Sistema Informático para la Gestión y Administración para la Titulación, uniformando los lenguajes utilizados e interconectando el sistema con las agencias del interior.
- Promover el asociativismo y el desarrollo comunitario, que incluye:
 - Diseñar un programa de profesionalización en agricultura para: a) productores líderes que se incorporarán a las nuevas colonias y que transmitirán a los colonos las técnicas de cultivos y de explotaciones mejoradas, y b) técnicos del INDERT de modo a asegurar la replicabilidad y sostenibilidad de la formación.
 - Desarrollar planes para la formación de Promotores de Desarrollo y de Líderes de organizaciones sociales, para posibilitar la formación de formadores, mediante cursos talleres y programas vivenciales en un número limitado de colonias y que también tengan las características de replicabilidad y sostenibilidad; con procesos de retroalimentación.
 - Desarrollar actividades de fortalecimiento del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES), de modo a adecuar sus procedimientos operativos para el manejo de los fondos, garantizar la transparencia en su administración y lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su misión.
- b. De orden legislativo**
- A continuación se presentan algunas propuestas de normas legales que podrían impulsarse para dinamizar la Reforma Agraria, por parte del INDERT:
- Posibilitar la venta de los lotes a precios sociales, para lograr la formalización de las condiciones de tenencia a un número mayor de personas beneficiarias.
 - Promover la titulación simplificada y acelerada de las parcelas existentes, reduciendo el valor mínimo de cancelación requerido, para posibilitar la titulación de un número mayor de personas beneficiarias.
 - Elevar el nivel de calificación de los funcionarios mediante la incorporación de profesionales en base a concursos de méritos y aptitudes.
 - Precisar, mejorar y reglamentar los indicadores del uso productivo y racional de la tierra, de manera a evitar la inseguridad jurídica, e impulsar la expropiación cuando la misma no cumpla con requisitos.
 - Posibilitar al INDERT la venta de lotes a no beneficiarios de la Reforma Agraria bajo condiciones justificadas de inversiones productivas de transformación de productos agropecuarios y/o de generación de demanda laboral mediante otras actividades no agropecuarias.
 - Promover, según lo prescripto en el Art. 2 inciso h de la Ley 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, la reformulación del sistema impositivo sobre

Precisar, mejorar y reglamentar los indicadores del uso productivo y racional de la tierra.

Promover una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades, comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones de dominio de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas.

- la tierra, consistente en el ajuste de la base imponible (valor fiscal de la tierra), de modo que los gobiernos departamentales y municipales comprometan el porcentaje ampliado del impuesto inmobiliario a la inversión en infraestructura social en las colonias y generar una mayor dinámica y transparencia en el mercado de tierras. Esto dinamizaría el mercado inmobiliario rural, colocando una mayor cantidad de tierras, en el presente improductivas, en el mercado.
- Penalizar las ventas de los lotes adjudicados (venta de derechos en expectativas), estableciendo medidas punitivas para el comprador, vendedor e instigador.
- Trabajar en la formulación de un mecanismo legal y administrativo que favorezca la titulación de propiedades ocupadas por mayor tiempo que el dispuesto en la legislación civil, sea porque sus herederos u ocupantes: a) dejaron la sucesión intestada, b) omitieron la apertura de juicio sucesorio, o c) obviaron el proceso de usucapión. Esto a efectos de evitar las dificultades que representan para el ocupante: a) la contratación de los servicios profesionales (abogado, topógrafo), b) la dilación judicial, c) lo oneroso del impulso de esta vía y, d) el hecho de que la acción deba de promoverse personalmente en cada caso.
- Penalizar la tenencia de excedentes fiscales en propiedades mayores, con la pérdida de parte proporcional de la propiedad, o mediante multas establecidas en base al valor proporcional de la misma.
- Promover una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades, comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones de dominio de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas. Se podría realizar con un mecanismo de exención tributaria que compense el costo de mensura y de los estudios de dominio. Esta ley facilitaría la recuperación de tierras que fueron objeto de apropiación indebida (títulos apócrifos y la detección de excedentes dentro de las mismas). Esta acción debería realizarse de forma coordinada con los municipios a efectos de que los mismos logren ampliar su registro catastral y el cobro del impuesto inmobiliario.
- Posibilitar la incorporación al patrimonio institucional de las tierras que han sido destinadas a los fines de la Reforma Agraria (hoy asiento de colonias) cuyos procesos de transferencia por falta de reclamos de sus propietarios o herederos u otras razones de carácter jurídico administrativo, no han sido perfeccionados. Actualmente existen más de 500.000 hectáreas en estas condiciones.

c. De orden constitucional

- Posibilitar el pago de las expropiaciones (el valor de la tierra) con Bonos del Tesoro Nacional con periodos de rescate en función a la proporción de la superficie. Esto diferiría en el tiempo las obligaciones del Estado sobre las compras, permitiría un proceso de saneamiento de las propiedades ocupadas y se lograría que la medida redunde en la generación de un plazo razonable para posibilitar actuaciones proactivas.
- Penalizar con la pérdida del derecho de la propiedad, el procesamiento, la tenencia o el cultivo de drogas peligrosas.

Siglas y acrónimos

AF	Agricultura Familiar
APALPA	Asociación de Productores Agropecuarios de Alto Paraná (APALPA)
ARP	Asociación Rural del Paraguay
ASAGRAPA	Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA)
BCP	Banco Central del Paraguay
BTA	Bachillerato Técnico Agropecuario
BTAN	Bachillerato Técnico Agromecánico
CADELPA	Cámara Algodonera del Paraguay
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CAPECO	Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
CAPEXSE	Cámara Paraguaya de Exportadora de Sésamo
COOPROSE	Coordinadora de Productores de Sésamo
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DERAF	Departamento de Registro de la Agricultura Familiar
DGP	Dirección General de Planificación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIDES	Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible
FNC	Federación Nacional Campesina
IBR	Instituto de Bienestar Rural
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMAGRO	Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
MCP	Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)
MGP	Medianos y Grandes Productores
MH	Ministerio de Hacienda
OCM	Organización Campesina de Misiones
OCN	Organización Campesina del Norte
OLT	Organización de Lucha por la Tierra
ONAC	Organización Nacional Campesina
PIB	Producto Interno Bruto
PRODER	Proyecto de Desarrollo Rural
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semilla
UGP	Unión de Gremios de la Producción

Bibliografía

Investigación realizada para el próximo Informe Nacional sobre Desarrollo Humano y que sirvió de insumo principal para el presente Cuaderno

BRUN, J. *Caracterización y Situación del Trabajo Rural (en Paraguay)*. Asunción, 2010.

Referencias

ARAÚJO C. (2003). "Non-agricultural employment growth and rural poverty reduction in Mexico during the 90s", *Working Papers, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley*; 1-18.

ARAÚJO, C., JANVRY, A. y SADOULET, E. (2002). "Spatial patterns of non-agricultural employment growth in rural Mexico during the 90s", *Working Paper, Department of Agricultural and Resource Economics*.

ASOCIACIÓN RURAL DEL PARAGUAY (2008), *Propuesta de Lineamientos para una Política de Reforma Agraria*. Asunción, Ed. Marben S.A.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (2010). *Boletines*. Página web.

BANCO MUNDIAL, *Paraguay, Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra*.

BRUN J. y AGUILERA E. (1989), *Modelo Organizacional de Comité de Productores*, impreso.

DIETZE, R. *Absorción de Mano de Obra en el Sector Rural*. Asunción, 2010 (Consultoría elaborada para el PNUD como insumo para el próximo Informe Nacional sobre Desarrollo Humano).

DIRECCIÓN DE CENSOS Y ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS, *Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Nacional Agropecuario 2008, volúmenes I al III*.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSO (2008). *Encuesta Permanente de Hogares 2008*. Asunción 2008.

- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSO (2007). *Encuesta Permanente de Hogares 2007*. Asunción 2008.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSO (2008), *Principales resultados de la revisión, actualización y mejora de la metodología de medición de la pobreza en el Paraguay. Período 1997-2008*. Asunción.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS ENCUESTAS Y CENSO (2008). *Principales Indicadores de Empleo EPH 2008*. Asunción.
- EQUIPO ECONÓMICO NACIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay – PEES 2008-2013*. Asunción.
- FAO (1997). *La Economía Campesina Paraguaya, Tipología y Propuesta de Políticas Diferenciadas*. Paraguay, Ed. Arte S.R.L.
- FOGEL, R. (1986) "Movimientos campesinos en el Paraguay". Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción.
- FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (1990). *Hacia una Estrategia de Desarrollo Campesino en Paraguay*. San José.
- GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*.
- GUTTANDIN, F. (2008). *La Pobreza Campesina desde la Perspectiva de las Madres Beneficiarias del Programa TEKOPORA* Ed. GTZ, Paraguay.
- HAQ, M. u. (1995). *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, (2002). *La Agricultura Paraguaya en el Tercer Milenio, Paraguay, Ed. Graphos*.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (2005). *Leyes Rectoras de la Reforma Agraria*, Asunción.
- LOPEZ, L. y BUTTO, A. (2008). *Mulheres na Reforma Agraria, A experiencia Reciente no Brasil*. Brasília, Ministerio de Desenvolvimento Agrario, Nead.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. *Marco Estratégico Agrario 2009-2018. Directrices Básicas*. Asunción, 2008.
- PNUD Paraguay (2008). *Informe Nacional sobre Desarrollo humano 2008: Equidad para el Desarrollo*. Asunción.

PNUD Paraguay (2009). *Ampliando Horizontes: Emigración Internacional Paraguaya*. Asunción.

PNUD Paraguay (2006). *Innovación productiva y reducción de pobreza: experiencias paraguayas hacia un crecimiento económico con calidad. Serie Cuadernos de Desarrollo humano N° 1*. Asunción.

SEN, A. (2000). *Desarrollo como Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.

TAYLOR, J.E.; MORA, J.; ADAMS, R. y LOPEZ-FELDMAN, A (2005). "Remittances, inequality and poverty: evidence from rural Mexico", Working Paper, No. 05-003, University of California.

LEYES

Ley 2419/04 "Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)".

Ley 1.863/02 "Que establece Estatuto Agrario".

Ley 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

Ley 2524/04 "De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques".

Ley 2532/04 "Que establece la zona de seguridad fronteriza".

Anexos

Contenido

1. Productores habilitados por el Registro Nacional de la Agricultura Familiar
2. Características de fincas, según tamaño
3. Empleo permanente y temporal promedio por cada 1000 ha según tipo de productor
4. Planes de Gobierno para el sector agropecuario
5. Síntesis de propuestas de la Mesa de Desarrollo Sostenible
6. Síntesis de propuestas de la Mesa de Diálogo y Negociación sobre Reforma Agraria

Anexo 1: Productores habilitados por el Registro Nacional de la Agricultura Familiar

Departamento		Productores habilitados	Distribución en %
1	Concepción	13.343	8,3
2	San Pedro	32.748	20,3
3	Cordillera	5.483	3,4
4	Guaira	9.559	5,9
5	Caaguazú	20.864	12,9
6	Caazapá	11.684	7,2
7	Itapúa	21.524	13,3
8	Misiones	5.301	3,3
9	Paraguarí	15.424	9,6
10	Alto Paraná	8.709	5,4
11	Central	3.833	2,4
12	Ñeembucú	3.447	2,1
13	Amambay	1.411	0,9
14	Canindeyú	6.659	4,1
15	Presidente Hayes	738	0,5
16	Alto Paraguay	26	0,0
17	Boquerón	538	0,3
99	No reportado	-	-
TOTAL		161.291	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Censo y Estadísticas agropecuarias, MAG- RENAFA, 2009

Anexo 2: Características de fincas, según tamaño

Variables	Agricultura Familiar				Total AF	MGP Tipo V
	Subtipo I	Subtipo II	Subtipo III	Subtipo IV		
Rango de superficie (ha.)	Menor a 5	5 a <10	10 a < 20	20 a < 50		50 a más.
Cantidad de fincas	118.003	66.218	57.735	22.865	264.821	24.828
Superficie total	238.013	416.702	685.381	619.986	1.960.082	29.126.813
Nº productores residentes en fincas	104.281	60.789	52.081	18.753	235.904	10.824
Superficie promedio	2	6,3	12	27,1	8,3	1.173,10
Formas de Tenencia de la Tierra %						
Título Definitivo	35,2	43,4	50,4	64,4	51,5	80,1
Documento Provisorio	19,3	26,6	25,5	16,7	22,2	2,9
Tierra Alquilada	9,3	4,36	1,9	3,6	3,5	8,2
Usada como Ocupante	32,2	3	20,1	12,5	20,2	3,5
Otras Formas de Tenencia	4	24,7	2,1	2,8	2,6	5,3
Contratación de mano de obra %						
Permanente	9,4	8	10,2	8,7	36,4	63,6
Temporal	3,3	21,8	21,9	10,44	77,5	22,5
Nivel Educativo del Productor %						
Ninguno	6,9	6	5,5	4,6	6,2	2,4
Educación Escolar Básica (1ro -3ro)	29,6	31,3	31,3	27,4	30,2	14,1
Educación Escolar Básica (4to -6to)	48,9	49,7	49	47,1	49	35
Educación Escolar Básica (7mo -9no)	7	6,4	6,7	8,9	6,9	16,1
Educación Escolar Media	5,4	4,5	4,8	7,1	5,2	14,7
BTA	0,7	0,6	0,7	1,2	0,7	3,2
Universitaria	2	1,8	2,2	3,8	2,2	11,1
No Informado	0,3	0,2	0,4	1,1	0,4	6,8
Ocupación del Productor %						
Trabajo Agrícola	80,7	88,5	89,4	88,8	85,3	88,6
Changa Agropecuaria	7,2	4,6	4	3,1	5,5	2,5
Trabajo no Agropecuario	7,7	3,7	3,4	4,1	5,4	5,1
Ninguno	4,4	3,2	3,3	4	3,8	3,7
Uso de la Tierra, en %						
Cultivos temporales, permanentes y hortícolas	62,0	48,2	35,9	29,4	39,6	8,9
Pasturas Naturales y Cultivadas	9,7	18	26,6	41	27,3	59,4
Montes Naturales y Cultivados	2,5	8,2	12,9	13	10,7	24,9
Barbecho y en Descanso	6,8	13,4	15,2	9,5	12	0,8
Bajos y Otros Usos	18,9	12,2	9,4	7	10,4	5,9

Asistencia Financiera %*						
Cooperativa	31,5	21,4	24,3	34,5	27	47,1
C.A.H.	33,3	40,9	37,8	24,6	35,4	6,3
B.N.F.	6,8	6	7,5	10,6	7,4	11,8
Fondo Ganadero	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3	5,2
Comerciante Acopiador	8,9	10,1	8,2	5,8	8,5	3,5
Banco/Financiera	13,4	16,5	16,4	14	15,2	14
Otros	9,3	8,2	9,9	16,8	10,4	23,1
Asistencia Técnica %*						
DEAg	57,7	41,8	34,2	21	41,7	4,5
CAH	14,8	21,3	20,5	13,5	17,8	3,3
BNF	1,5	2,0	2,9	5,2	2,6	5,4
Fondo Ganadero	0,4	0,3	0,5	1,0	0,5	4,4
Cooperativa	12	14,6	18,5	32,2	17,4	52,5
Otros	18	24,5	27,8	32,5	24,4	34,6
Destino de la Venta de Productos de la Finca %*						
A Comerciante	64,5	74	72,2	58,4	68,5	35,4
A Cooperativas	1,9	3,9	5,9	12,2	4,6	25
A Empresas	8,1	10,2	11,5	17,8	11,0	34,4
A Desmotadora	0,7	1,0	1,3	1,4	1,0	0,9
Venta Directa	33,7	21,9	20,1	23,8	25,8	20,4
Organización %*						
Cooperativa	28,2	23,9	28,9	48,5	29,3	64,9
Comité de Agricultores	39,1	42,8	38,7	24,5	38,4	2,7
Asoc. de Agricultores	4,9	6,9	7,7	5,6	6,2	4,9
Comisión Vecinal	4,3	4,0	3,4	2,8	3,8	1,0
Asoc. Rural del Paraguay	0,3	0,4	0,4	0,8	0,4	15,8
Otros	29,1	27,8	26,9	24	27,6	17

Fuente: Elaborado en base al CAN 2008, MAG

*Los porcentajes no se ajustan a 100,0 por existir explotaciones que califican en más de una de las variables relevadas.

Anexo 3: Empleo permanente y temporal promedio por cada 1000 ha según tipo de productor

Tamaño de la finca (en ha)	Superficie	Empleo permanente		Empleo temporal		Empleo total	
	ha	Cantidad	Promedio por 1000 ha	Cantidad	Promedio por 1000 ha	Cantidad	Promedio por 1000 ha
Total	31.086.893	81.754	2,6	238.674	7,7	320.428	10,3
AF	1.960.081	29.756	15,2	184.957	94,4	214.645	109,5
No tiene		52		16			
menos 1	6.894	729	105,7	2.847	413,0	3.576	518,7
1 < 5	231.118	6.940	30,0	52.826	228,6	59.766	258,6
5 < 10	416.702	6.554	15,7	51.966	124,7	58.520	140,4
10 < 20	685.381	8.348	12,2	52.382	76,4	60.730	88,6
20 < 50	619.986	7.133	11,5	24.920	40,2	32.053	51,7
MGP	29.126.812	51.998	1,8	53.717	1,8	105.715	3,6
50 < 100	459.555	4.634	10,1	8.167	17,8	12.801	27,9
100 < 200	699.257	5.329	7,6	7.004	10	12.333	17,6
200 < 500	1.600.537	7.973	5,0	9.719	6,1	17.692	11,1
500 < 1000	1.810.119	5.829	3,2	5.602	3,1	11.431	6,3
1000 < 5000	7.200.531	15.190	2,1	13.311	1,8	28.501	4,0
5000 < 10000	4.702.034	6.063	1,3	4.553	1,0	10.616	2,3
10000 y más	12.654.779	6.980	0,6	5.361	0,4	12.341	1,0

Fuente: Elaborado en base al CAN 2008, MAG

Anexo 4: Planes de Gobierno para el sector agropecuario

Se transcriben los contenidos de los cuatro documentos principales en los que se exponen las políticas del Gobierno relacionadas con el desarrollo rural:

1. Plan estratégico de desarrollo económico y social 2010/2013. Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social

Realizar una Reforma Agraria integral con reactivación de la Agricultura Familiar

El sector campesino y la Agricultura Familiar son los colectivos de la producción que más sufren la exclusión de los beneficios de la expansión de la economía y la falta de acceso a la tierra para trabajar y afincarse a sus familias en el medio rural. Una estrategia de Crecimiento Económico con Inclusión Social debe priorizar a estos sectores y asegurar su participación en los frutos del crecimiento.

La especialización productiva de la economía paraguaya juega un papel importante para explicar la exclusión de la población vinculada a la Agricultura Familiar. Paraguay tiene una elevada proporción de su base agropecuaria orientada a la producción de granos y carne. Estas actividades están concentradas en segmentos fuertemente capitalizados de productores. En contraposición, los sectores mayoritarios de pequeños agricultores presentan serias dificultades para insertarse en los mercados. Cerca de la mitad de las unidades

campesinas se encuentra en un proceso de desarticulación productiva, por debajo del nivel de producción necesario para ser económicamente viables.

La desarticulación de la estructura productiva del sector convive con una desarticulación de las políticas aplicadas al sector. Desde inicios de la década de los 90, el Ministerio de Agricultura y Ganadería experimenta un paulatino y persistente proceso de involución institucional, deterioro de sus capacidades de gestión administrativa y de liderazgo, junto a una progresiva pérdida de recursos humanos capacitados.

El objetivo central de la Reforma Agraria Integral es avanzar hacia una estructura de la producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la Agricultura Familiar como proveedora de alimentos, garantice la soberanía y seguridad alimentaria, logre una mejor articulación entre las economías locales y promueva el arraigo territorial, social y cultural de la población rural. La Reforma Agraria es, además, un instrumento para promover la capacidad de competencia en los mercados internacionales y para diversificar la estructura productiva del sector agropecuario.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Implementar la Reforma Agraria Integral con un papel activo del Estado y con la participación de los sectores de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial.

- Fortalecer la competitividad de la Agricultura Familiar y jerarquizar su papel como proveedora de alimentos.
- Promover la participación del sector campesino, a través del fortalecimiento del tejido social y comunitario.
- Crear fuentes de información actualizadas sobre la producción y las características estructurales de las explotaciones agropecuarias a nivel nacional.
- Fortalecer las capacidades de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en todas las organizaciones que están bajo su responsabilidad y que hoy funcionan de manera des-coordinada.
- Promover el arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas.
- Crear una mesa de diálogo y negociación sobre políticas públicas en el medio rural que será el instrumento para que el gobierno y las organizaciones sociales aborden temas de interés para el sector, de acuerdo a pautas dictadas por el Equipo Económico Nacional y a los recursos disponibles en el Presupuesto General de la Nación.
- Fortalecer los sistemas de información de mercado de los principales rubros de la producción agropecuaria.
- Capacitar técnicos y productores de la Agricultura Familiar en agronegocios.
- Establecer normas estandarizadas para la comercialización por los diferentes rubros del sector.
- Desarrollar cadenas de valor orientadas a los mercados interno y externo.

Acciones y medidas

- Regularizar progresivamente la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la propiedad.
- Crear un sistema de asistencia a los asentamientos y habilitación de nuevas colonias. Estas acciones serán reforzadas con el desarrollo de infraestructura vial y con el acceso a los servicios públicos básicos.
- Desarrollar una nueva institucionalidad dirigida desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería orientada a la racionalización y mejora de las capacidades del Estado para diseñar y ejecutar las políticas para la Agricultura Familiar y para la Reforma Agraria Integral.
- Mejorar las capacidades de negociación y ejecución de operaciones de crédito y cooperación técnica apoyadas por las Instituciones Financieras Internacionales y por agencias de cooperación que asisten al país en proyectos agropecuarios.
- Promover centros privados que brinden servicios para la comercialización de los productos.
- Fortalecer el sistema de asistencia técnica para la Agricultura Familiar y para el sector campesino.
- Crear un Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
- Promover organizaciones de productores para transferencia de tecnología y asistencia técnica a través de comités de base y organizaciones de segundo grado, que aseguren su fortalecimiento.
- Capacitar comités de beneficiarios para dar seguimiento a la ejecución de microproyectos.
- Otorgar asistencia financiera y disponibilidad de recursos adicionales para expandir el crédito de manera oportuna a la Agricultura Familiar.
- Fortalecer las capacidades de asesoramiento técnico y transferencia tecnológica.

- Promover la asociatividad y concreción de alianzas estratégicas entre campesinos y agricultores familiares, bajo diferentes formas organizativas (ayuda mutua, emprendimientos comunitarios, etc.).
- Realizar el Censo Agropecuario Nacional y la actualización anual de los datos sobre la producción agropecuaria (agrícola y ganadera) a nivel nacional. Contar con información adecuada, proveniente de encuestas, sobre los niveles de producción de los diversos rubros de la producción y sobre las características estructurales de las explotaciones del sector.
- Crear un Sistema de Información Geográfica que sirva para mejorar el diseño de las políticas y las acciones de apoyo que se desplieguen en áreas rurales.
- Desarrollar las bases de información (cualitativa y cuantitativa) sobre características de la producción agropecuaria e impulsar el desarrollo de investigaciones por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Generar trabajos técnicos que sirvan de insumos para lograr mayor eficacia en las acciones de apoyo a la Agricultura Familiar y a la pequeña agricultura comercial.
- Conformar equipos técnicos debidamente capacitados para satisfacer las necesidades de la población del sector agropecuario.
- Fortalecer las capacidades de diagnóstico del laboratorio de SENACSA.
- Mejorar el funcionamiento del sistema de atención veterinaria.
- Fortalecer las instituciones educativas que ofrezcan capacitación técnica en áreas claves para el desarrollo agropecuario.
- Preservar las antiguas colonias, adquirir tierras y dotarlas de infraestructura de servicios básicos para las comunidades indígenas. Se apoyará el desarrollo de una plataforma productiva acorde a la cultura de estas comunidades

2. Marco estratégico agrario 2009/2018.

Directrices básicas

Contexto. Marco de referencia reciente

La mayor parte de los escritos recientes referidos al desempeño de la economía paraguaya, apuntan hacia algunos denominadores comunes al momento de identificar los ejes centrales en cuanto a la jerarquía de los factores que han determinado la tendencia general de bajo y fluctuante nivel de la actividad, económica en general, y productiva en particular, con sus derivaciones naturales en términos de desempleo, subempleo, pobreza, pobreza extrema e inestabilidad social.

La consistencia del sistema institucional, como se señalara, constituye uno de esos ejes claves, ya que su contenido, diseño y funcionalidad se encuentra en relación directa con la calidad, grado y alcance de los resultados de la gestión, así como también, sobre la capacidad para emprender procesos sistemáticos y duraderos de diseño, implementación y realimentación de políticas públicas, con la visión holística que los grandes desafíos nacionales imponen.

En el caso del sector agrario, desde el inicio de los años noventa, el MAG ha experimentado paulatinamente una involución institucional, caracterizada por su desestructuración orgánica con el consecuente deterioro de su capacidad de gestión administrativa y liderazgo interinstitucional,

así como por la progresiva pérdida de su capital humano, a lo que deben sumarse, como factor agravante, los bajos niveles de mantenimiento y reposición de los activos institucionales.

Esto ha provocado, con mayor fuerza, repercusiones en la capacidad institucional de generación y transferencia de tecnología, lo cual actualmente revierte en fuertes restricciones para responder a las exigencias de una gestión moderna, dinámica, más adecuada para impulsar y promover el crecimiento y desarrollo del sector agroalimentario, como área clave y motor de la economía nacional.

Dicha situación se agudiza aún más, ante la inexistencia de una política de Estado para el sector agrario. La elevada rotación de los Ministros del MAG, señal elocuente de deterioro institucional que se dio durante el tiempo en análisis, con un periodo promedio de mandato inferior a los 10 meses, se tradujo en una secuencia de discontinuas acciones emprendidas por cada administrador respecto a las propuestas esbozadas por su antecesor, lo cual, en el mejor de los casos, resultaba en un retraso en la ejecución de los Programas, incluyendo, frecuentemente, su desnaturalización de contenidos. Esta situación finalmente se tradujo en una política agrícola errática e inconducente, librada a la improvisación reactiva y acomodamientos circunstanciales.

En la actualidad, la generación y transferencia de tecnologías hacia la Agricultura Familiar denotan marcada debilidad careciendo de la visión holística que los sistemas productivos involucrados requieren, hecho que puede considerarse como uno de los factores principales de su deterioro y aislamiento. Al respecto, en aquellos productos agrícolas que actualmente se caracterizan por su mayor competitividad internacional, la participación del MAG no

ha alcanzado la relevancia requerida, siendo el motor del desarrollo de los mismos la iniciativa y la inversión privada.

El sésamo, actualmente el principal rubro de renta de la Agricultura Familiar, se ha desarrollado bajo el patrocinio del sector privado con una incipiente intervención de la institucionalidad agraria pública. El algodón, a pesar de ser el cultivo al que mayores recursos económicos han sido asignados por el MAG, registra actualmente un valor bruto que en términos reales, no representa más que el 20% del valor que tenía a inicios de los años noventa.

Con el propósito de ser más eficiente y de implementar una gestión administrativa moderna, se inició en los años noventa un proceso a través del cual algunas de las Subsecretarías de Estado y Direcciones fueron separadas del MAG, carentes de un marco integrador, pasando a constituirse en instituciones autárquicas y autónomas, conceptuales, funcionales y operativamente cerradas y disociadas.

En teoría, el propósito principal de la iniciativa de reforma, fue redefinir los roles institucionales, concentrando la capacidad operativa de la política agrícola en órganos ejecutores autárquicos, suponiendo que la definición y diseño de las Políticas seguiría siendo competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, llamativa contradicción cuando que la misma iniciativa había generado pérdida de recursos institucionales para ello, y sobre todo, para el gerenciamiento sectorial ordenador.

Sin embargo, por encima de la validez o no del enfoque de creación de unidades funcionales especializadas autárquicas y autónomas separadas del MAG, como cuestión en debate, la experiencia resultó en la constitución de un complejo institucional sectorial disperso, inorgánico,

funcionalmente disociado, carente de una visión compartida del desarrollo, que opera con ausencia de directrices de políticas sectoriales estables, cerrado a la integración efectiva de los niveles territoriales de gestión y a la participación ponderada de las comunidades productoras locales y de otros actores agrarios relevantes. Las ausencias e inconsistencias apuntadas concluyen hoy en la configuración de un escenario agrario socialmente fragmentado, inestable, conflictivo, dominado por un proceso de crecimiento sectorial de sesgo diferenciador, concentrador y excluyente.

A partir de estas constataciones, las lecciones aprendidas en el periodo reciente, indican que en la perspectiva agraria la adecuación organizacional perentoria, no debe agotarse en un ejercicio de reingeniería organizacional aislada del Ministerio de Agricultura y Ganadería, sino que, con enfoque de sistema sectorial, debe apuntar a la implantación de un conjunto normativamente articulado, capaz de definir e implementar con eficacia nuevos contenidos de políticas bajo una modalidad de gestión integradora, con proyección y enfoque de gestión territorial descentralizada.

De no lograrse esto, el Paraguay seguirá, como en el pasado reciente, caracterizándose por la incapacidad de alcanzar niveles de crecimiento agrícola y económico sostenido, sostenible y redistributivo, armonizando eficientemente capacidades productivas sobre bases de participación y equidad.

Coincidentemente, en la misma época, y en cuanto a la asignación de recursos, se registraba un marcado deterioro presupuestario caracterizado por fuertes disminuciones de las partidas ordinarias del tesoro asignado al MAG. Así mismo, se observaba una creciente ponderación de los gastos operati-

vos en el total de recursos institucionales aplicados: se estima que 1/3 de los recursos previstos en proyectos y 2/3 de los recursos ordinarios han sido destinados al financiamiento de gastos corrientes.

La baja calidad del crecimiento (a decir del último informe del PNUD sobre Desarrollo humano) ha estado fuertemente ligada a la también fuerte "especialización" del Paraguay en la generación de saldos exportables de granos y carne, cuya producción se encuentra relativamente concentrada en segmentos capitalizados pero minoritarios de productores, mientras la fracción mayoritaria afrontaba obstáculos poco menos que insalvables para insertarse con ventajas en los mercados.

Como corolario de la vigencia del citado modelo productivo sectorial, conjuntamente con el escaso desarrollo alcanzado por los sectores no agrícolas, se han registrado importantes índices de pobreza y pobreza extrema rural, migración campesinista, y las derivaciones en el desempleo y subempleo urbano.

En relación al comercio internacional en el Paraguay, la mayor parte del rédito económico generado en años recientes en el escenario internacional ha sido capturado por la agricultura empresarial, aunque la Agricultura Familiar no ha quedado enteramente ajena a sus beneficios. En forma masiva, los productores de sésamo fueron los más beneficiados de esta situación, mientras que en menor número los productores de frutas y hortalizas también han participado de dicha bonanza económica.

Marco estratégico agrario. Instrumentación

En atención a lo anterior, se plantea la intervención en torno a cinco grandes Ejes Estratégicos a ser desarrollados con visión

de mediano y largo plazo: (i) Adecuación Institucional Sectorial y Reestructuración del MAG (ii) Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad alimentaria (iii) Desarrollo de la Competitividad Agraria (iv) Desarrollo de Agroenergía (v) Desarrollo Pecuario y Granjero.

Con estos ejes, el Marco Estratégico señala las variables prioritarias sobre las cuales se deberá intervenir para el logro de sus objetivos. Estas variables han sido identificadas con el aporte de los planteamientos acercados al gobierno por parte de representantes de organizaciones y gremios del sector agrario.

EJE 1. Adecuación Institucional Sectorial y Reestructuración del MAG

El eje institucional constituye uno de los pilares para la construcción de un desarrollo sectorial exitoso; para ello se impulsará una revisión y adecuación de la institucionalidad agraria y rural.

a) Objetivo General

Adecuar e integrar las instituciones del sector agrario, de manera a brindar respuestas adecuadas a las múltiples necesidades del sector y consolidar el liderazgo del MAG como rector de la política agraria y rural.

b) Objetivos específicos

- Encarar la reformulación y reingeniería estructural, funcional y operativa del MAG con visión de sistema institucional sectorial conceptual y operativamente cohesionado.
- Diseñar y establecer un marco normativo de gestión e intervención sectorial que posibilite un desempeño coordinado de las instituciones sectoriales, nacionales y sub-nacionales.

- Promover el mejoramiento de la eficiencia de la gestión institucional sectorial.
- Impulsar la incorporación y participación efectiva de las instancias territoriales interiores de gobierno, departamentales y municipales en la gestión del desarrollo sectorial.
- Establecer instancias y mecanismos apropiados que promuevan la participación social, con énfasis en la gestión territorial departamental y distrital.
- Instituir efectivamente y proteger la carrera del Servicio Público.
- Diseñar y desarrollar procesos continuos de capacitación de Recursos Humanos.

La constitución del SIGEST significó un primer paso en la definición e instalación de un marco institucional sectorial renovado, coherente con el contenido de la presente propuesta.

EJE 2. Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria

a) Consideraciones para el Apoyo Diferenciado

El sector de la Agricultura Familiar, numéricamente muy importante, representa alrededor del 80% de las unidades productoras rurales, aporta significativas proporciones de la producción agraria de consumo interno y en menor escala, aquella destinada a la exportación. Este segmento productivo, dada su característica singular, requiere estrategias diferenciadas de intervención orientadas a superar las limitaciones que restringen su capacidad de inserción en los mercados.

Se deberá en consecuencia, prestar atención a los siguientes condicionamientos.

- La creciente disminución de la productividad de los cultivos se origina en la incipiente aplicación de tecnologías de manejo, conservación y recuperación de suelos, característica principal de la producción de la Agricultura Familiar.
- En el caso de los commodities, los bajos niveles de productividad, los escasos volúmenes de producción individual y las limitaciones que caracterizan su organización comercial han impedido a este tipo de unidades productoras participar con ventajas competitivas en los mercados.
- En el caso de productos no commodities, el insuficiente apoyo institucional en lo que respecta a desarrollo de mercados, soporte tecnológico para la calidad e inocuidad, la virtualmente nula accesibilidad de la pequeña Agricultura Familiar a líneas de financiamiento adecuadas a sus condiciones socioeconómicas, junto con otros factores, han sido obstáculos insalvables para que la misma capitalice las oportunidades disponibles y emergentes.
- En la mayoría de los casos, el grado insuficiente de organización y escala de producción, conlleva a desventajas significativas para su inserción a los mercados.

b) Principales Criterios que Orientan la Diferenciación

La política agraria orientada a crear mejores condiciones de desempeño productivo y comercial de la Agricultura Familiar deberá:

- Impulsar procesos continuos de capacitación del segmento de la Agricultura Familiar.
- Incorporar los ajustes necesarios a los sistemas productivos y a los factores del entorno sectorial y macroeconómico, a fin de aumentar productividad, calidad e inocuidad, como fundamentos de la competitividad.
- Garantizar la progresiva recuperación de sus características históricas de suficiencia alimentaria básica, al mismo tiempo de acelerar su inserción con ventajas en los mercados, como fundamentos indispensables de la política nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- Generar intervenciones sostenidas de arraigo, promoción, y desarrollo, acorde a las características culturales y concepciones tradicionales de los Pueblos Originarios.

c) Objetivo General

Generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, y así mismo, incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento de la demanda interna y externa de rubros de renta.

d) Objetivos Específicos

- Estimular la conformación de redes sociales para la participación organizada del sector en el proceso de desarrollo agrario y rural.
- Promover adecuaciones de la gestión productiva, vía demandas de mercado e integración a cadenas de valor, que reviertan en el incremento del ingreso predial familiar
- Desarrollar y consolidar un sistema descentralizado de investigación, validación y adopción de tecnologías, con orientaciones principales vinculadas a productividad, calidad, inocuidad, rentabilidad y aprovechamiento sos-

- tenible de los recursos naturales, tanto en el ámbito del autoabastecimiento alimentario básico, como de la producción con destino comercial.
- Validar y difundir los sistemas productivos pecuarios y granjeros, en función de las condiciones agrológicas regionales y locales.
 - Promover y difundir sistemas productivos alternativos, tales como el agroforestal, la producción orgánica y la producción agroecológica.
 - Ampliar y fortalecer el Programa Nacional de Recuperación y Conservación de Suelos.
 - Establecer los mecanismos institucionales adecuados para atender las necesidades de financiación de inversiones y gastos de producción, procesamiento y comercialización (Vincular Asistencia Técnica y crediticia).
 - Impulsar la formación y fortalecer los diferentes tipos de asociaciones de productores, cooperativas, potenciando su capacidad de gestión productiva, negociación e inserción en cadenas productivas y otras formas de agricultura asociativa por contrato.
 - Fortalecer los mecanismos de Manejo de Riesgos en procesos productivos de la Agricultura Familiar.
 - Apoyar el acceso institucional a la propiedad agraria.
 - Impulsar procesos sostenidos y sistemáticos de ordenamiento, saneamiento catastral y titulación de las tierras agrarias poseídas por el sector, definiendo mecanismos de incentivos y racionalización de procedimientos.
 - Mejorar la habitabilidad rural e impulsar el arraigo y el desarrollo comunitario.
 - Promover y estimular la emprendibilidad de la población rural joven incluyendo sectores no agrarios.
 - Promover la empleabilidad local regional de la población rural joven incluyendo sectores no agrarios.

EJE 3. Desarrollo de la Competitividad Agraria

Actualmente, el mundo globalizado brinda una inmensa gama de oportunidades a los productores agropecuarios, aunque el aprovechamiento de las mismas está condicionado a que se cumplan las estrictas “reglas de juego” impuestas por la demanda de los consumidores (mercados de destino). Existe una palabra que encierra todo este concepto: Competitividad. Llegar a ser competitivo requiere articular un conjunto de acciones, habilidades y destrezas en los diferentes eslabones de la cadena productiva, en un entorno que permita un dinámico intercambio de bienes y servicios de tal manera a que la producción final se ajuste a las exigencias del consumidor.

La innovación tecnológica es la principal, aunque no la única, fuerza motriz de la competitividad en la agricultura actual. Paralelamente es considerada como uno de los principales factores que motorizan los cambios estructurales que se observa en la producción agrícola de todo el mundo.

a) Objetivo General

Crear e impulsar las capacidades y las condiciones institucionales necesarias para que los productores/productoras agrarios y sus organizaciones, puedan desempeñarse competitivamente incrementando el número y diversidad de cadenas productivas y su carácter incluyente, orientada a responder a demandas de mercado y nichos emergentes.

b) Objetivos específicos

- Propiciar la formación del capital humano y capital social, como elementos básicos impulsores del desarrollo agrario y rural sostenible e incluyente.
- Facilitar el acceso de los productores y sus organizaciones a la información tecnológica necesaria para los requerimientos del incremento sostenible de la productividad y la adecuación de la producción a los estándares de calidad e inocuidad de los mercados de destino.
- Gestionar el incremento de las inversiones necesarias que en el mediano plazo aseguren la mejora sustancial de la infraestructura económica (vial, energética, comunicaciones).
- Gestionar en los niveles de coordinación de las políticas macroeconómicas, tales como la política fiscal y la política monetaria, la adopción de medidas que permitan ampliar la oferta crediticia al sector agrario, adecuando dicha oferta a las condiciones mínimas de exigencias competitivas.
- Fomentar el desarrollo de nuevos productos a nivel primario y/o a nivel agroindustrial y diversificar los mercados de destino.
- Promover el incremento del valor agregado de los productos tradicionales de la finca a través de innovaciones en el proceso y en el producto para retener un mayor margen de comercialización a nivel predial.

c) El logro de estos objetivos requiere que el sistema institucional implemente acciones específicas

- Fortalecer y modernizar las instancias institucionales formadoras de recursos humanos; y así mismo, proponer e impulsar la adecuación de la legislación vigente relacionada a la formación y

capacitación técnica pública para el desarrollo sectorial.

- Diseñar y ejecutar un Programa Nacional de Tecnología y Desarrollo, cuyas principales funciones serán: (i) Incrementar la oferta de conocimientos necesarios para una mejor adecuación de la producción a las exigencias del mercado (calidad, inocuidad, estacionalidad); (ii) Desarrollar los mecanismos apropiados para que los conocimientos estén accesibles a los productores. (comunicación y extensión); y (iii) Promover que la producción se realice respetando rigurosamente los criterios de sustentabilidad ambiental.
- Consolidar y fortalecer el Sistema Nacional de control de calidad e inocuidad de la producción agraria y de los insumos utilizados en ella, cuyas funciones principales serán: (i) Asegurar que la oferta de insumos en el mercado interno cumpla con los atributos de calidad técnica y sanitaria; y (ii) Asegurar que la producción agraria nacional reúna los requisitos de calidad e inocuidad conforme a los estándares de los mercados. (Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufacturas, Análisis de Riesgo y Control en Puntos Críticos – HACCP - ISO's).
- Proponer e impulsar la adecuación del sistema financiero sectorial a las condiciones particulares de la producción agraria. Se desarrollarán instrumentos de innovación financiera para dotar de capital operativo a los productores en la etapa de comercialización.
- Desarrollar un servicio de inteligencia de mercado tanto nacional como internacional de manera a ajustar la oferta nacional en cantidad, calidad y oportunidad a la demanda de los consumidores. El MAG trabajará de manera coordinada con otros ministerios del Poder Ejecutivo con el propósito de lograr la

apertura de nuevos mercados para los productos agrarios y de consolidar los ya existentes.

A tal efecto, se impulsaran acciones coordinadas para que las embajadas del país en el extranjero se conviertan en ventanillas de captación de información y prospección de mercados para los rubros que cuentan con oferta exportable. Paralelamente se identificarán rubros con demanda creciente para los cuales la oferta del país pueda satisfacer las necesidades del mercado.

EJE 4. Desarrollo de Agroenergía

El desarrollo de la agroenergía, y en especial de los llamados biocombustibles, ha adquirido gran importancia para la promoción del desarrollo económico social y ambiental a nivel mundial, ante la perspectiva del agotamiento de los combustibles fósiles y las evidentes implicancias negativas del uso de los mismos respecto a las emisiones de carbono y el deterioro ambiental global.

Existe generalizado consenso en que el desarrollo de la agroenergía, planteado sobre bases técnicas racionales y sostenibles, no desplazará la producción de alimentos, garantizará la sostenibilidad del medio ambiente, promoverá la inclusión de la Agricultura Familiar y la equidad territorial, a lo cual debe sumarse como cuestión fundamental, la posibilidad cierta de reducción de la dependencia absoluta del país en materia de abastecimiento de combustibles fósiles, los que son importados en su totalidad.

a) Objetivo General

Contribuir a la diversificación de la matriz energética nacional, promoviendo alternativas viables de producción agroenergética, con efectos de desarrollo socioeconómico sostenible, mitigando los impactos contaminantes de la utilización de petro-

combustibles y reduciendo, así mismo, su impacto en la economía nacional.

b) Objetivos Específicos y Líneas Operativas

- Aumentar la participación de los biocombustibles en la matriz energética nacional.
- Capacitar a recursos humanos, técnicos calificados en materia de investigación y gestión agroenergética.
- Diseñar y desarrollar un programa sostenido de investigación en materia de agroenergía, consistente con la matriz energética nacional definida.
- Desarrollar y especializar mecanismos y recursos para la transferencia de tecnologías en el área de desarrollo agroenergético.
- Propiciar líneas de financiamiento e incentivos para producción agroenergética no convencionales.
- Propiciar alianzas Público-Privadas para la definición de planes y programas de acción.
- Estimular el uso de energías no convencionales a nivel de comunidades rurales.
- Focalizar la producción agroenergética en la producción de materias primas para biocombustibles en la Agricultura Familiar, los medianos productores/productoras y sus organizaciones.
- Promover complementaciones interinstitucionales e intersectoriales.

EJE 5. Desarrollo Pecuario y Granjero

a) Objetivo General

Promover el incremento de la producción y productividad de la ganadería mayor y menor con miras a mejorar la participación del sector en el abastecimiento del consumo interno y la satisfacción de la demanda externa.

b) Objetivos Específicos y Líneas Operativas Básicas

- Impulsar la formación y capacitación de recursos humanos para el desarrollo pecuario y granjero.
- Impulsar programas de investigación orientados a la mejora de la productividad, la calidad genética, el status sanitario y la diversificación de la ganadería nacional mayor y menor.
- Promover la difusión de sistemas intensivos de explotación pecuaria, racionalizando el reclamo de tierras, y aumentando la generación de empleos directos e indirectos.
- Estimular la constitución de clusters que integren la producción agrícola con la producción pecuaria y granjera.
- Impulsar programas de desarrollo granjero, con visión de sistema a nivel de Agricultura Familiar y medianos productores, orientados a la seguridad alimentaria y a la colocación de excedentes en los mercados.
- Hacer accesible líneas de financiamiento adecuadas a las características de producción pecuaria y granjera.
- Promover la producción de especies granjeras no tradicionales a nivel de pequeños y medianos productores bajo modelos de producción intensiva determinados por la demanda.
- Estimular la constitución de cadenas productivas incluyentes de producción pecuaria y granjera.
- Promover la adopción de tecnologías de trazabilidad, inocuidad y calidad, de la producción pecuaria y granjera y buenas prácticas de manejo y de manufactura de productos finales.
- Promover y fortalecer alianzas Público-Privadas para el diseño de planes y programas de desarrollo pecuario y granjero.

3. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 /2020. Paraguay para Todos y Todas

Agricultura Familiar

La agricultura paraguaya se caracteriza por una estructura básicamente dual, integrada por un grupo relativamente pequeño de medianas y grandes empresas comerciales o cooperativas incorporadas a la corriente formal de la economía, aproximadamente 16% de las explotaciones; y por un número considerable de explotaciones tradicionales campesinas débilmente insertas en el contexto económico, aproximadamente el 84% de las explotaciones.

En dicho modelo productivo sectorial, conjuntamente con el escaso desarrollo alcanzado por los sectores no agrícolas, se han registrado importantes índices de pobreza y pobreza extrema rural, migración campo ciudad, y las derivaciones en el desempleo y subempleo urbano.

La Agricultura Familiar se encuentra sin promoción y atención adecuada, con poca capacidad de generar ingresos, producto de la ineficiencia de las unidades productivas (sea por el tamaño de las mismas como por la ausencia de medios financieros y no financieros). Coadyuva con lo anterior, la baja inserción de este tipo de economía en los mercados y cadenas productivas con calidad, cantidad y continuidad, lo que produce el bajo nivel de productividad, una subvaloración y subutilización de la mano de obra familiar.

La Agricultura Familiar no cuenta con una tercerización de sus riesgos, por lo que sobre el patrimonio familiar (deteriorándolo) inciden directamente la ocurrencia de eventos

naturales. Este maltrecho escenario se cierra con la desarticulación e inconsistencia de estrategias y acciones de la oferta pública de servicios de extensión, promoción y financiación y, lamentablemente, una involución de la instancia rectora del sector, caracterizada por una fragmentación organizacional y por el deterioro de su capacidad de gestión administrativa y liderazgo interinstitucional, así como por la progresiva pérdida de su capital humano que debe sumarse como factor agravante a los bajos niveles de mantenimiento y reposición de los activos institucionales.

Políticas Priorizadas

- Implementar un modelo integral de desarrollo para la Unidad Productiva.
- Promover la transferencia de tecnología apropiada.
- Adecuar los sistemas financieros a las necesidades de las unidades productivas.
- Facilitar el acceso de los productos de las empresas familiares a los mercados.
- Desarrollar alternativas de empleo rural fuera de la agricultura.
- Promover y adaptar un sistema de seguro agrícola para cobertura contra riesgos climáticos.
- Vertebrar las estrategias y acciones de la Oferta Pública orientadas a la agricultura.

Reforma Agraria Integral

Reforma Agraria, es el conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas cuyo fin es modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra. La Reforma Agraria buscan solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños (latifundismo) y la baja productividad agrícola debido al no empleo de tecnologías o a la especulación con los precios de la tierra que impide o desestima su uso pro-

ductivo. Las formas de cambiar la tenencia de la tierra pueden ser por medio de la expropiación de la tierra o por medio políticas tributarias adecuadas o el desarrollo de instrumentos fiscales adecuados.

Las causas de la desigualdad en el país son la ausencia de medidas correctivas para evitar la concentración de la tenencia de tierra, en especial la distribución de la tierra productiva con visión clientelista, realizada en la historia reciente, y la falta de prestación de servicios financieros y no financieros para asegurar que las tierras distribuidas se constituyan en una capitalización de las familias beneficiarias, un medio para la generación de ingreso y un mejor bienestar para las familias.

Es evidente que no podrá existir un verdadero desarrollo social con equidad sin una Reforma Agraria integral y de envergadura. La falta de acceso a la tierra crea conflictos sociales. Las estimaciones hablan de más de 200.000 campesinos sin tierra agrupados en 75 organizaciones.

Políticas Priorizadas

- Implementar políticas y acciones orientadas a mejorar la distribución y tenencia de la tierra.
- Implementar mecanismos y acciones para restituir los derechos ancestrales a la tierra de pueblos indígenas.
- Estudiar y definir mecanismos para aumentar los recursos financieros para proceder a la Reforma Agraria vía compra de tierras en zonas aptas para la producción agrícola sostenible.
- Mejorar el esquema de coordinación institucional para el desarrollo rural.
- Definir un modelo de desarrollo rural integral que respete los intereses económicos y fundiarios de la agricultura empresarial con la necesidad de una Reforma Agraria.

4. Lineamientos estratégicos para una Política de Reforma Agraria integral y Desarrollo rural territorial. (Documento borrador para el Consejo de Ministros, Abril de 2010)

Objetivo:

Establecer lineamientos estratégicos que permitirán iniciar un proceso efectivo hacia una **Reforma Agraria con enfoque integral y de Desarrollo Rural territorial**, con una mayor efectividad en la aplicación de los recursos, un mejor ordenamiento de las demandas sociales y una mayor oferta de servicios públicos dirigidos de manera prioritaria a las poblaciones menos beneficiadas.

Visión y Ejes estratégicos:

La visión se centra en crear condiciones políticas para la construcción colectiva y solidaria del desarrollo rural, tal como fuera acordado en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) en 2006 en Porto Alegre (Brasil); Paraguay es signatario de dicho acuerdo, donde se contemplan espacios tanto para un sector de la agricultura familiar más protagónico como para un sector empresarial integrado a la dinámica nacional, ambos generadores de conocimientos y de empleo, y respetuosos del medio ambiente. Un rol especial es reserva a las cuestiones propias de los pueblos indígenas, simbolizando el cambio que el Gobierno del Presidente Fernando Lugo pretende impulsar en el país.

Se trabajará en la reducción de las desigualdades sociales y regionales, a través de la promoción de la participación social, la universalización de los derechos fundamentales, la distribución de ingresos, el acceso y la regularización de la tierra, la conservación de la biodiversidad, la promoción de la igualdad de género, generación, raza y origen étnico, el carácter intersectorial del desarrollo, el abordaje territorial y el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Las reformas de las políticas públicas y los marcos legales en materia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural son un instrumento clave para favorecer la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, garantizando a campesinos y comunidades locales el acceso a alimentos suficientes, sanos, nutritivos y accesibles de forma permanente, que respondan a sus patrones culturales y a sus elecciones personales.

Para atender estas demandas de la población rural, se identificaron los siguientes componentes estratégicos prioritarios:

6 EJES ESTRATEGICOS

1. Reforma Agraria
 - Acceso a la tierra para futuros asentamientos
 - Regularización de la tenencia de tierra
 - Planes en asentamientos y arraigo
2. Agricultura familiar
 - Políticas diferenciadas
 - Asistencia técnica y educación rural
 - Crédito
 - Cadenas de valor
3. Sector rural empresarial
4. Poblaciones indígenas
5. Marco legal y jurídico
6. Fortalecimiento institucional

El conjunto de estas actividades incorporan temas centrales como ejes transversales: la Sostenibilidad Ambiental, la Inclusión de Género y el Desarrollo de conocimientos y capacidad de gestión.

1. Reforma Agraria

Acceso a la tierra para futuros asentamientos

- Recuperación de lotes desocupados, subocupados y adjudicados en forma ilegal, en superficie y número de lotes superiores a lo permitido en el Estatuto Agrario.
- Recuperación de lotes en situación irregular por parte de personas que no son sujetos de la Reforma Agraria, según el Estatuto vigente.
- Recuperación de tierras fiscales a través de Mensuras Judiciales sobre inmuebles identificados por el INDERT como excedente fiscal.
- Compra directa por parte del INDERT conforme a procedimientos establecidos en el Estatuto Agrario.
- Expropiación Pública, (herramienta establecida por ley) impulsando proyectos para obtener tierras a favor de campesinos e indígenas sin tierras.
- Fomentar el cumplimiento efectivo del Estatuto Agrario en términos de Beneficiarios de la Reforma Agraria.

Regularización de la tenencia de la tierra

- Regularización de asentamientos de hecho en tierras privadas expropiadas, no expropiadas y tierras de instituciones del Estado.
- Regularización de ocupaciones de tierras fiscales en manos de campesinos que son sujetos de la Reforma Agraria y de comunidades indígenas, por me-

dio de medidas apropiadas concertadas con la Dirección Nacional de Catastro.

- Regularización de la ocupación de tierras fiscales en manos de no campesinos.
- Registro de beneficiarios de la Reforma Agraria.
- Generar las condiciones para la implementación del catastro en asentamientos y de grandes explotaciones agropecuarias .

Planes en asentamientos y arraigo

- Diseño e implementación de planes para utilización de tierras abandonadas de asentamientos recuperados, para fines agrícolas, pecuarios o de programas ambientales, dentro de una visión del desarrollo no limitada a las áreas específicas de los asentamientos sino a partir de los territorios.
- Diseño e implementación de planes para futuros asentamientos dentro de una visión del desarrollo no limitada a las áreas específicas de los asentamientos sino a partir de los territorios.
- Reactivación de asentamientos mediante el desarrollo de infraestructura, el acceso a servicios públicos básicos y el fortalecimiento productivo.
- Promoción de la Titulación de la propiedad en sus diversas modalidades.

2. Agricultura familiar

El objetivo de este componente es definir un modelo de desarrollo que promueva e incorpore los intereses económicos y fundiarios, específicamente de la Agricultura Familiar, esto entendido tanto como beneficiarios de la Reforma Agraria, como del sector de pequeños productores campesinos,

hasta el sector empresarial mediano que funcione en la lógica de empresa familiar.

- Elaboración de Políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar (AF).
- Fortalecimiento de los servicios de investigación, asistencia técnica y educación rural, destinados a la Agricultura Familiar y beneficiarios de la RAI.
- Potenciar la actualización constante del Registro Nacional de la Agricultura Familiar- RENAFA, e impulsar el Catastro de Organizaciones y Asociaciones de productores.
- Promoción y fortalecimiento de organizaciones de agricultores familiares.
- Creación de sistemas de inserción en las cadenas de valor de productos de la AF, incorporando normas estandarizadas e impulsando la conformación de Centros privados, y públicos – privados para la comercialización.
- Generación de líneas de créditos específicos acordes a las características de los productores de la AF.
- Promoción de la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos de la Agricultura Familiar.

3. Sector rural empresarial

El objetivo de este componente es promover la articulación de la agricultura empresarial con la Reforma Agraria.

- Responsabilidad ambiental de los sistemas empresariales productivos.
- Promover alianzas con enfoque de cadena de valor entre la Agricultura empresarial y la Agricultura familiar.

4. Poblaciones indígenas

- Reconocimiento de los territorios indígenas y de garantías de acceso a sus derechos sociales y económicos.
- Promoción de la participación activa de poblaciones indígenas en las políticas, discusiones y diálogos nacionales inherentes a sus intereses.
- Desarrollo de proyectos específicos de producción acordes a la dinámica de las poblaciones tradicionales.
- Promoción de la asociatividad para un eficiente asesoramiento técnico y transferencia de tecnología.

5. Marco legal y jurídico

- Establecer medidas y mecanismos de resolución de conflictos, articulación y negociación con los tres poderes del Estado, incluyendo la promoción de un sistema de resolución de conflictos en materia agraria y de tenencia de tierras (Fuero).
- Revisar y proponer ajustes de las leyes agrarias y ambientales, en el marco de las Políticas Fiscales, Crediticias, de Soberanía y otras políticas del Estado.
- Formulación de bases legales para la definición de los roles de Gobernaciones y Municipios en la implementación de la Reforma Agraria Integral y el Desarrollo Rural con visión territorial.
- Implementación efectiva del IMAGRO para obtención de recursos para fines de Reforma Agraria.
- Impulsar la implementación del catastro nacional, incluyendo la ejecución de proyectos piloto y propuestas para el tratamiento de los títulos ilegales.
- Coordinar los aspectos legales de otros componentes del proyecto y proponer la revisión de normas cuando sea necesario.

6. Fortalecimiento institucional

- Revisión y readecuación del marco institucional, tendiente a mejorar el desempeño en materia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural territorial de las instituciones sectoriales, en colaboración con Gobernaciones y Municipios.
- Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales del Gobierno Central y Gobiernos subnacionales, para el establecimiento de alianzas de coordinación, planificación y ejecución de planes y programas de acción conjunta dirigidos a obtener mayor impacto en las intervenciones.
- Fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos y revisión de su concordancia con los objetivos estratégicos nacionales y sectoriales.
- Lucha contra la corrupción y establecimiento de mecanismos de transparencia.

Temas claves y próximos pasos

A partir de la identificación de los 6 ejes estratégicos y acciones prioritarias, el Gobierno inicia una fase decidida de implementación, siguiendo un proceso gradual y concertado entre los sectores públicos y privados. Se avanzará en la definición de actividades prioritarias, los procesos que demandan, los plazos y costos asociados.

El factor de éxito para la implementación de estas estrategias se sustenta en la capa-

cidad de diálogo hacia afuera y de coordinación hacia adentro. Por ello, se deberá reflexionar sobre cómo mejorar el mecanismo de coordinación interinstitucional entre los principales sectores públicos involucrados en la Agenda Agraria, MAG, INDERT, SEAM, SENAVE, CAH, y las demás Autarquías integrantes de la instancia articuladora de las políticas y estrategias orientadas al Desarrollo Rural – SIGEST –, y a partir de la experiencia desarrollada, introducir los ajustes necesarios e involucrar a otros actores institucionales, nacionales, así como a las gobernaciones y municipios para promover e instalar una visión descentralizada, territorializada e incluyente de la Reforma Agraria Integral y del Desarrollo Rural.

Existen dificultades para el abordaje de algunos temas de la agenda agraria, que demandan reforzar el mecanismo de la Mesa de Diálogo y Negociación, facilitando de manera transparente y negociada la búsqueda de acuerdos entre las distintas partes involucradas.

Los requerimientos para impulsar estas estrategias y acciones están condicionados a las limitaciones presupuestarias en las cuales el país se mueve, a causa de la crisis mundial y de la necesidad de reajustar las cuentas nacionales. Al reafirmar el compromiso de colocar todos los recursos posibles del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN), un paso necesario es iniciar diálogos tendientes a establecer acuerdos y compromisos con representantes de la Cooperación Internacional, que conlleven al cumplimiento de los temas claves presentados.

Anexo 5: Síntesis de propuestas de la Mesa de Desarrollo Sostenible

La Mesa de Desarrollo Sostenible, integrada por un centenar de representantes de pastorales sociales, indígenas, organizaciones campesinas y ONG¹, formularon propuestas al nuevo gobierno en julio de 2008 “para la implementación de una Reforma Agraria acorde con las necesidades del Paraguay”.

Las de orden institucional se refieren a: Crear el Consejo de Reforma Agraria, integrado por el MAG, INDERT y todas las instituciones públicas concernidas con la Reforma Agraria para desarrollar un plan integral de apoyo y servicios, con participación de las organizaciones campesinas e indígenas. Crear un Viceministerio de asuntos campesinos e indígenas en el MAG, para fortalecer al pequeño y mediano productor, apuntando hacia la agroecología para una agricultura sostenible.

Proponen además: Nombrar en el INDERT, el Viceministerio de Agricultura, el SENAVE y el Crédito Agrícola de Habilitación a especialistas idóneos y comprometidos con Reforma Agraria, el desarrollo rural y los pueblos indígenas. Despartidizar el funcionariado y lograr transparencia en las designaciones.

Respecto a la estructura dual de la producción agropecuaria, consideran necesario: Realizar una zonificación territorial y delimitar la frontera para los agronegocios. Dar cumplimiento a las leyes que regulan el uso

de agroquímicos en la agricultura y la ganadería. Gravar la exportación de soja en grano.

Sobre la cuestión ambiental, formulan: Promover la protección de los humedales y el desarrollo de la acuicultura sustentable. Reglamentar e implementar el régimen de forestación y reforestación con especies nativas. Cumplir la ley que establece el 25% de reserva forestal. Promover y fortalecer los centros de investigación sobre temas agroecológicos. Promover y fortalecer la educación agroecológica en las escuelas y colegios en zonas rurales, para una agricultura campesina e indígena sustentable. Controlar y mejorar la infraestructura de salubridad de cría y faenamiento de animales para el consumo, ajustándola a las normas ambientales. Promover la capacitación y actualización de los técnicos del área rural, acorde a las exigencias de la producción agroecológica.

En lo que hace a distribución de tierras, entienden que se debe: Cambiar la política de entrega de tierra y los modelos de asentamientos, garantizando la tenencia y arraigo de los campesinos e indígenas (que las tierras sean intransferibles) mediante la titulación asociativa y otras formas de tenencia. Recuperar las “derecheras” y tierras mal habidas.

Otras propuestas apuntan a: Apoyar y promover la agroindustria familiar y asociativa. Promover el asociativismo y el cooperativismo a nivel de los pequeños y medianos productores. Elaborar un Plan de Emergencia Rural, con un subsidio transitorio en semillas, herramientas, bonos alimentarios y capacitación agropecuaria, etc. Asistir y acompañar, desde el MAG, a las comunidades indígenas, respetando la cultura de los mismos. Implementar el Seguro Agrícola. Elaborar un Plan de contingencia para adultos mayores y mujeres del campo (Art. 7 Ley 1885. Art. 211 CN, Ley automática).

¹ Integrantes de la Mesa: Pastoral Social Nacional (CEP), Pastorales Sociales de las Diócesis de San Pedro, Concepción, Cnel. Oviedo, Encarnación, Villarrica, Caacupé, Carapeguá y Misiones, Pastoral Social Campesina, Laicos Para el Cambio, Coordinación Nacional de Pastorales Indígenas (CONAPI), Instituto de Educación Popular, Centro de Promoción Campesina de Cordillera, Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa (SEPA), Centro de Estudio, Capacitación y Tecnología Campesinas (CECTEC), Servicio Jurídico Integral Para el Desarrollo Agrario (SJIJDA), Servicio de Educación y Apoyo Social Área Rural (SEAS-AR), Servicio de Educación Popular (SEDUPO), Centro de Capacitación y Desarrollo Agrícola (CCDA), Organización Nacional Campesina (ONAC), Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CENOCIP), Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), Central de Organizaciones de Productores Ecológicos del Paraguay (COPEP).

Anexo 6: Síntesis de propuestas de la Mesa de Diálogo y Negociación sobre Reforma Agraria

La Mesa se reunió con los auspicios del PNUD y la FAO en dos jornadas en los meses de marzo y mayo del 2009. La integraron: titulares y/o representantes de todos los organismos oficiales encargados del desarrollo rural (MAG, MI, MH, Gabinete Social, INDERT, SEAM, INFONA); comisiones del Congreso relativas al desarrollo agrario; representantes de ONG (Pojoajú, Alter Vida, CERI, BASEIS, CDE); de gremios del sector privado (UGP, ARP, CAPECO, CAP, COOPROSE); y de organizaciones indígenas (CAPI). Las propuestas emergentes fueron las siguientes:

En lo que hace a distribución de tierras: Regularizar las “derecheras”; Informatizar el Registro de Beneficiarios del INDERT y el de tierras que pertenecen al Estado; establecer criterios de selección de beneficiarios de tierras (demandantes); recuperar tierras cedidas por el Estado, que pasaron luego a personas o empresas no beneficiarias y las tierras “mal habidas”; y acelerar la titulación de parcelas de los asentamientos.

Respecto a información y registro: Realizar un Catastro de la propiedad rural; diagnosticar y reactivar los asentamientos existentes, compilando y actualizando toda la información pública sobre la materia; e implementar un mecanismo de acceso a esa información pública.

En lo concerniente a políticas: Construir una política de desarrollo rural; diseñar y ejecutar nuevos modelos de Reforma Agraria; apoyar y desarrollar el modelo CEPRA; facilitar infraestructura (social y productiva) a los asentamientos; y promover un sistema productivo sustentable.

Respecto a la producción agropecuaria: Fortalecer las alianzas público-privadas; integrar la Agricultura Familiar a cadenas productivas, crear políticas de promoción de comercialización, diferenciadas y certificadas; y transferir tecnología apropiada a la Agricultura Familiar.

Para llevar adelante estas políticas, se precisan: Sincerar (reformular) el régimen impositivo y definir políticas públicas de servicios financieros para la Agricultura Familiar.

Un último grupo de propuestas se refiere al desarrollo sostenible: Desarrollar prácticas de desarrollo territorial sustentable; promover una mayor producción de alimentos orgánicos; estudiar mecanismos de seguridad energética; hacer cumplir la normativa ambiental existente y definir políticas de territorialidad.

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadros

1.1.	Factores que potencian el capital humano por sector, en %	17
1.2.	Viviendas y bienes del hogar por sector, en %	18
1.3.	Ocupación por sector, ingresos y pobreza, en %	19
1.4.	Miembros del hogar por tipo de productor, según sexo y edad (10 años y más)	25
1.5.	Cantidad de miembros del hogar de 10 o más años, por grupos de edad y tipo de productor	25
.....		
2.1.	Cantidad de fincas, superficie y superficie promedio por tipo de finca	30
2.2.	Instituciones educativas agropecuarias y agromecánicas bajo supervisión académica de la DEA	32
2.3.	Participación de la Agricultura Familiar en la producción total	40
2.4.	Principales especies de ganado menor y aves de corral criados, por tipo de finca	46
2.5.	Principales especies de ganado mayor criados, por tipo de finca	47
.....		
3.1.	Evolución de la superficie y cantidad de fincas agropecuarias, 1991-2008	53
3.2.	Expansión de frontera agrícola y concentración, departamentos seleccionados, 1991-2008	57
3.3.	Colonias oficiales habilitadas por el IBR-INDERT, 1960/2007	58
3.4.	Índice de Gini de concentración de la tierra, 1991-2008	58
3.5.	Cantidad de fincas, según condición jurídica de la explotación	61
3.6.	Cambios en el uso de la tierra según superficie y finca. Período 1991/2008	62
3.7.	Uso de la tierra por tipos de productores y según fincas y superficie	63
3.8.	Cantidad de fincas y superficie según productores asociados e individuales, por tipo de finca y nacionalidad del propietario	65

4.1. Productores residentes en finca de la AF y MGP por lugar, actividad y duración del trabajo	72
4.2. Miembros (10 años o más) de la AF y de la MGP por actividad, duración y lugar de trabajo	76
4.3. Trabajadores permanentes y temporales por tipo de productor y sexo	77
4.4. Trabajadores permanentes y temporales por ha según tamaño de la finca	79
4.5. Cantidad de fincas y asalariados permanentes y temporales, por sexo y año	80
4.6. Cantidad de fincas y asalariados permanentes y temporales, por sexo y tipo de finca	80
4.7. Estimaciones de empleo derivado del sector agropecuario, en el sector industrial y servicios conexos, en cantidad de personas, 2008	82
4.8. Trabajadores del sector agroganadero inscriptos en la DGT, por departamento, comparados con personal censado por el CAN 2008	83
4.9. Comparación de inscripciones patronales con cantidad de fincas que poseen trabajadores permanentes	84

Gráficos

1.1. PIB por grandes sectores económicos, en miles de millones de guaraníes corrientes, 1999-2008	15
1.2. Participación de las ramas del sector primario en el PIB, promedio décadas de 1990 y del 2000, en %	16
1.3. Cantidad de productores de AF por departamento (MAG-RENAF)	21
1.4. Porcentaje de productores por tamaño de la finca, 2008	23
.....	
2.1.a. Participación en cantidad de fincas, en %	29
2.1.b. Participación en la superficie total, en %	29
2.2. Nivel educativo del productor, en %	30
2.3. Fincas con agua según fuente, 2008, en %	33
2.4. Fincas con infraestructura que cuenta con energía eléctrica, 2008, en %	33
2.5. Fuentes de financiamiento, en %	34
2.6. Asociatividad del productor, en %	35
2.7. Asistencia técnica a productores, en % de fincas	37
2.8. Destino de venta de productos, en % de fincas	38
2.9. Destino de venta de la AF, según tamaño de la finca, en %	39
2.10. Participación de la AF, por rubros, en % del total de la producción	40

2.11. Participación de la MGP, por rubros, en % del total de la producción	42
2.12. Evolución de las hectáreas sembradas, por rubros de la AF, 2003/2010	44
2.13. Evolución de las hectáreas sembradas, por rubros de la MGP, 2003/2010	45
2.14. Promedio de animales por tipo de finca	47
2.15. Número de fincas con bovinos, según cantidad de cabezas, 1991/2008	48
.....	
3.1. Reconversión de la superficie distribuida a la AF por IBR, 1963/2007, en hectáreas	54
3.2. Evolución de cantidad de fincas, AF y MGP, 1991-2008	55
3.3. Evolución de la superficie de la AF, por tipo, 1991-2008	56
3.4. Evolución de la superficie de la MGP, 1991-2008	56
3.5. Tamaño promedio de los lotes en colonias, IBR-INDERT, 1960-2007	58
3.6. Formas de tenencia, en %	59
3.7. Formas de tenencia en la AF, en %	60
3.8a. Uso de la tierra en la AF, en %	63
3.8b. Uso de la tierra en la MGP, en %	63
3.9. Distribución de la superficie (de productores individuales) por tipo de finca y nacionalidad del productor, en %	64
.....	
4.1. Ocupación de titulares residentes en finca, en %	72
4.2. Ocupación del productor, en %	73
4.3. Ocupación por sexo, en %, en AF	74
4.4. Ocupación por sexo, en %, en MGP	74
4.5. Variación de trabajadores temporales, 1991 y 2008	78
4.6. Variación de trabajadores temporales por sexo, 1991 y 2008	78
4.7. Empleo temporal y permanente por cada 1000 ha, según tamaño de la finca	81
.....	
5.1. Imagro/PIB agropecuario. Tasa efectiva, 2000-2008	97
5.2. Producción agrícola período 1991-2008, en millones de guaraníes corrientes	98



Paraguay

**Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

Mcal. López esq. Saraví
Edif. Naciones Unidas
Asunción - Paraguay

Tel: (595 21) 611 980
Fax: (595 21) 611 981
www.undp.org.py

El Cuaderno de Desarrollo humano N° 7 Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado, tiene el propósito de ofrecer al público en general, sobre todo a aquel relacionado con el desarrollo rural, una perspectiva amplia pero resumida de la situación del sector, especialmente del estrato más numeroso: el de la Agricultura Familiar.

Por la amplitud del tema abordado y la extensión del documento, constituye una edición especial de la Serie Cuadernos de Desarrollo humano del PNUD.

Con este material y otros anteriores ya publicados, el PNUD aspira a contribuir con la sociedad

paraguaya en el debate incluyente e informado acerca de la Reforma Agraria y el desarrollo rural, cuyos delineamientos básicos tienen rango constitucional y cuya implementación constituye una imperiosa necesidad considerando la realidad socioeconómica del campo.

El análisis se centra en las condiciones generales del sector rural actual y en los cambios ocurridos en dicho sector durante las últimas dos décadas, considerando el carácter dual del sector productivo rural, es decir, el de la Agricultura Familiar y el de los Medianos y Grandes Productores, y principalmente sobre la base de los datos proporcionados por los dos últimos Censos Nacionales Agropecuarios (1991 y 2008).



Visite nuestro sitio web: www.undp.org.py/dh