



POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR



Políticas públicas en la agricultura familiar

© Quintín Riquelme

© Víctor Imás

© **Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana**

Colón 1700 c/ París. Asunción, Paraguay

Teléfonos: (595 21) 425 850/2

comunicacion@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

Diseño Gráfico

Comunicacion Visual S.R.L.

Imprenta

SV

Tirada

300 ejemplares

Este material fue elaborado con el apoyo de



Julio/2014



INDICE

Introducción	5
1. Qué y cuánto produce la Agricultura Familiar Campesina	
<i>Quintín Riquelme</i>	7
1.1. Qué se produce desde la Agricultura Familiar Campesina	9
1.2. Producción de renta	17
1.3. Tenencia, atención y venta de animales	21
1.4. Rubros hortícolas	24
2. Política pública para la Agricultura Familiar Campesina	
<i>Víctor Imas</i>	27
2.1. Instituciones y programas que intervienen en la AF	29
2.2. La inversión pública en la Agricultura Familiar, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	33
2.3. Política actual relacionada a la Agricultura Familiar	37
3. Conclusiones	39



INTRODUCCIÓN

En Paraguay, en el año 2008 existían 288.875 fincas agropecuarias con tierras, de las cuales 264.047 son fincas de hasta 50 hectáreas, correspondiente a la Agricultura Familiar Campesina (AFC). El límite de hasta 50 hectáreas fue acordada en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR para Paraguay¹. En términos porcentuales significa que el 91,40% de todas las fincas del país es parte de la AFC, al cual le corresponde sólo el 6,31%, de la superficie total (1.960.081 hectáreas) de las 31.086.893 hectáreas censadas y destinadas a la producción agropecuaria y forestal, de las 40.675.200 hectáreas con las que cuenta el país.

Paraguay en este contexto, es uno de los países con mayor concentración de tierra (9,4 en el índice de Gini); con mayor exportación de su materia prima agrícola (se exporta el 60% de lo producido en soja y 74% de maíz) y se ubica en el tercer lugar de los peores nutridos de toda América, superado solo por Guatemala y Haití, según el Mapa Mundial del Hambre 2012, elaborado por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Este estudio revela que el 25,5 por ciento de la población paraguaya hoy día no está bien nutrida.

En el actual contexto de la agricultura familiar campesina, las autoridades del gobierno y los gestores del agronegocio, buscan generar confusiones y crear incertidumbres con la propaganda de que si los/as campesinos/as y los/as indígenas no se integran al modelo de producción actual, perderán su derecho a pertenecer al sistema y como tal, serán considerados como actores residuales en el ámbito de las políticas públicas. Dejarán de ser sujetos de programas de desarrollo rural para convertirse en objetos de políticas de combate a la pobreza.

¹ La primera noción conocida es la planteada por la Ley No. 2.419 de creación del INDERT en el 2004. Esta fue complementada con la definición en la REAF/MERCOSUR en el 2007, 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 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental, de tierras independientemente del rubro productivo”*



1

QUÉ Y CUÁNTO PRODUCE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA *QUINTÍN RIQUELME*

En relación a la composición de las fincas de la AFC, se puede observar (VER CUADRO N° 1), que de las 264.047 fincas de la AFC, 117.229 (44,40%) cuentan con menos de 5 hectáreas con un total de 238.012 hectáreas, promedio de 2 hectáreas por finca y 66.218 (25,08%) fincas de 5 a menos 10 hectáreas, con 416.702 hectáreas, promedio de 6,3 hectáreas. Estos datos muestran la existencia de 183.448 fincas pertenecientes a la categoría de minifundio (Art. 11 del Estatuto Agrario) y que contraviene lo establecido por el Estatuto Agrario de 2002, cuyo artículo 8° define la Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF), como aquella propiedad agraria necesaria, cuyo aprovechamiento eficiente, atendiendo a su característica, ubicación geográfica y aptitud agrológica, permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, que facilitan su inserción en la economía de mercado. También señala que la UBEF no podrá ser inferior a 10 hectáreas por beneficiario. Si 10 hectáreas es la cantidad mínima necesaria para obtener niveles de ingresos que permitan cubrir las necesidades básicas de una familia campesina, los datos del Censo 2008 muestran que en el país existían más de 183.000 fincas minifundiarias, que no pueden cubrir esas necesidades básicas. El minifundio es claramente una limitación para el desarrollo de una agricultura diversificada y eficiente. Si a esta limitación de la tierra se suman otros factores como la escasa cobertura en asistencia por parte del Estado y la presión de la agricultura empresarial que se expande aceleradamente, la agricultura campesina pasa por un momento de fuerte crisis estructural.

Los datos censales y la serie histórica de producción del MAG, confirman que los rubros tradicionales de alimentos en Paraguay comenzaron a sufrir modificaciones importantes en su superficie cultivada así como en su volumen de producción desde el período agrícola 2007/2008, coincidente con la mayor expansión de la agricultura empresarial. Sin embargo, y a pesar de la disminución observada, la agricultura campesina sigue aportando un alto porcentaje de los alimentos a los hogares rurales y a los mercados locales y nacionales.

Cuadro N°1. Cantidad y superficie por tamaño de las fincas

CAN 2008				
Tamaño de las fincas	Cantidad	%	Superficie	%
De menos de 5 Ha.	117.229	40,58	238.012	0,77
De 5 a menos 10 Ha.	66.218	22,92	416.702	1,34
De 10 a menos 20 Ha.	57.735	19,99	685.381	2,20
De 20 a menos 50 Ha.	22.865	7,92	619.986	1,99
De 50 a menos 200 Ha.	12.113	4,19	1.158.812	3,73
De 200 a menos 500 Ha.	5.251	1,82	1.600.537	5,15
De 500 a menos 1.000 Ha.	2.737	0,95	1.810.119	5,82
De 1.000 a menos 5.000 Ha.	3.443	1,19	7.200.531	23,16
De 5.000 a menos 10.000 Ha.	684	0,24	4.702.034	15,13
De 10.000 Ha. y más	600	0,21	12.654.779	40,71
Totales	288.875	100,00	31.086.893	100,00

Otro dato importante que aporta el Censo Agropecuario 2008 tiene que ver con la cantidad de miembros por finca. En ese año, el total de miembros por finca correspondiente a la AFC fue de 1.039.328, un promedio de 4 miembros por finca, de este total, 798.811 son mayores de 10 años, promedio de 3 miembros por finca. En el año 1991 la cantidad de miembros por finca en la AFC era de 5,3 y los mayores a 10 años, 3,7. Si bien se pudo notar una disminución, la AFC en el 2008 seguía albergando a un importante número de miembros. Este dato también indica que en cada finca de la AFC puede estar trabajando y produciendo tres personas, contrariamente a la agricultura empresarial que sólo emplea un trabajador por cada 200 hectáreas de tierra.

La comparación de los datos del CAN 2008 con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2008 (EPH) de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), da como resultado la cantidad de hogares sin fincas. En efecto, el CAN 2008 contabilizó un total de 1.077.587 miembros en los 288.875 fincas, en cambio, la EPH del mismo año contabilizó un total de 2.552.864 habitantes en el área rural, distribuidos en 596.701 hogares. Una operación de resta aritmética de ambos datos constata que aproximadamente 307.826 hogares no estaban asentados sobre fincas propias. Serían las familias campesinas sin tierras, que según estimaciones de las organizaciones campesinas rondan entre las 300 a 350 mil familias.

CUADRO N° 2. Miembros del hogar según tamaño de las fincas

CAN 2008				
Tamaño de las fincas	Total fincas con tierras	Total miembros del hogar	De 10 años y más	Menos de 10 años
De menos de 5 Ha.	117.229	440.692	331.247	109.447
De 5 a menos 10 Ha.	66.218	279.990	215.271	64.719
De 10 a menos 20 Ha.	57.735	239.918	188.072	51.846
De 20 a menos 50 Ha.	22.865	78.728	64.221	14.507
De 50 a menos 200 Ha.	12.113	26.464	22.079	4.385
De 200 a menos 500 Ha.	5.251	7.461	6.416	1.045
De 500 a menos 1.000 Ha.	2.737	2.369	2.090	279
De 1.000 a menos 5.000 Ha.	3.443	1.733	1.536	197
De 5.000 a menos 10.000 Ha.	684	170	144	26
De 10.000 Ha. y más	600	62	58	4
Totales	288.875	1.077.587	831.134	246.455

Fuente: Censo Agrícola 2008. DGEEC.

1.1. Qué se produce desde la AFC

Los rubros de consumo básicos en la AFC son la mandioca, el maíz, el poroto, el maní, la habilla, la arveja, el poroto manteca, entre otros y los productos frutihortícolas en general, así como de animales en los que sobresalen claramente las aves (gallináceas, patos, gansos, guineas), porcinos y la tenencia de algunos vacunos especialmente lecheros para el consumo de leche y queso. En pocos casos y dependiendo de algunas regiones se observan la cría de cabras y ovejas.

En la producción de renta también se observan variedades dependiendo de las regiones. El algodón era el rubro de mayor extensión, se sembraba en todos los departamentos del país, no así otros rubros como el sésamo, la piña, el tártago, los tomates, cebollas, ajos, etc. que tienen regiones especializadas para los mismos. Por ejemplo, la piña se cultiva preferentemente en los departamentos de San Pedro y Cordillera, el sésamo mayoritariamente en los departamentos del norte (San Pedro y Concepción) por citar algunos ejemplos.

En el cuadro que sigue (CUADRO N°3) , se puede observar que la mandioca en el año 2008, se cultivaba en 225.327 fincas, 78% del total de fincas de todo el país, de las cuales el 97,21% (219.032) son fincas de la AFC. Esto significa que es uno de los rubros de consumo de mayor extensión en el país y la AFC es la principal proveedora del producto tanto a los hogares como a los mercados locales y nacionales. Datos proporcionados por el MAG del período agrícola 2011/2012 da cuenta que la cantidad de hectáreas sembradas fue de 172.000 frente a 161.222 del período agrícola 2007/2008. Si bien no se cuenta con información de cuánto de este total corresponde a la AFC, se puede suponer que ella sigue siendo la principal productora y proveedora de este rubro y fundamentalmente las familias rurales más pobres ya que más del 42% de las fincas dedicadas a este rubro en el 2008 se encontraba en el estrato de menos de 5 hectáreas y el 26% en el estrato de entre 5 a 10 hectáreas.

CUADRO N°3. Mandioca						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	225.327		170.694		2.218.530	
Tamaño de finca						
No tiene						
Menos de 1 Ha.	8.657	3,84	2.063	1,21	22.282	1
De 1 a menos de 5 Ha.	87.008	38,61	46.458	27,23	549.921	24,79
De 5 a menos de 10 Ha.	58.365	25,9	47.086	27,58	613.426	27,65
De 10 a menos de 20 Ha.	49.016	21,75	47.899	28,06	650.494	29,32
De 20 a menos de 50 Ha.	15.989	7,09	17.689	10,36	239.471	10,79
De 50 a menos de 100 Ha.	2.960	1,31	3.533	2,07	46.233	2,08
De 100 a menos de 200 Ha.	1.359	0,6	1.579	0,93	21.863	0,99
De 200 a menos de 500 Ha.	988	0,44	1.521	0,89	20.879	0,94
De 500 a menos de 1.000 Ha.	431	0,19	1.139	0,67	18.965	0,85
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	469	0,21	1.465	0,86	31.758	1,43
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	58	0,03	138	0,08	2.171	0,1

Las tres principales variedades de maíz sembradas (CUADRO N° 4) en Paraguay son: el maíz chipa o amarillo, el maíz loco o blanco y el maíz tupi o colorado, éste último utilizado básicamente como alimento de animales. También se produce aunque en menor cantidad la variedad conocida como pichinga, de cuya elaboración resulta el popular pororó.

En los cuadros siguientes se pueden observar que las dos variedades más utilizadas para alimento de la población, el maíz amarillo y el maíz- loco son sembradas básicamente por la AFC. El maíz chipa se cultiva en 134.835 fincas de las cuales el 97,88% son fincas de la AFC y produce un total de 85.772 toneladas de las cuales el 92,21% corresponde a la AFC.

CUADRO N° 4. Maíz Chipá						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	134.835		80.759		85.772	
Tamaño de finca						
No tiene						
Menos de 1 Ha.	2.085	1,55	376	0,47	365	0,43
De 1 a menos de 5 Ha.	49.316	36,58	19.993	24,76	20.324	23,7
De 5 a menos de 10 Ha.	38.215	28,34	22.688	28,09	24.094	28,09
De 10 a menos de 20 Ha.	32.493	24,1	22.973	28,45	24.857	28,98
De 20 a menos de 50 Ha.	9.870	7,32	8.648	10,71	9.449	11,02
De 50 a menos de 100 Ha.	1.446	1,09	1.716	2,12	1.893	2,21
De 100 a menos de 200 Ha.	611	0,45	826	1,02	938	1,09
De 200 a menos de 500 Ha.	418	0,31	1.537	1,9	1.738	2,03
De 500 a menos de 1.000 Ha.	187	0,14	1.276	1,58	1.285	1,5
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	151	0,11	681	0,84	781	0,91
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	12	0,001	28	0,03	30	0,04
De 10.000 Ha. y más	11	0,01	18	0,02	18	0,02

Con el maíz loco ocurre igual. De las 9.157 fincas que cultiva esta variedad, el 97% corresponde a la AFC, en hectáreas sembradas el 82% de un total de 5.356 y en producción el 80% de un total de 7.565 toneladas.

CUADRO N° 5. Maíz Loco						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	9.157		5.356		7.567	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	73	0,80	12	0,22	12	0,16
De 1 a menos de 5 Ha.	2.489	27,18	906	16,92	1.167	15,42
De 5 a menos de 10 Ha.	2.624	28,66	1.257	23,47	1.783	23,56
De 10 a menos de 20 Ha.	2.706	29,55	1.528	28,53	2.191	28,95
De 20 a menos de 50 Ha.	950	10,37	683	12,75	928	12,26
De 50 a menos de 100 Ha.	147	1,61	191	3,57	290	3,83
De 100 a menos de 200 Ha.	62	0,68	200	3,73	245	3,24
De 200 a menos de 500 Ha.	43	0,47	89	1,66	183	2,42
De 500 a menos de 1.000 Ha.	24	0,26	32	0,60	50	0,67
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	34	0,37	453	8,46	713	9,43
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	2	0,02	3	0,06	3	0,04
De 10.000 Ha. y más	3	0,03	2	0,04	2	0,03

Es el maíz colorado conocido como tupi, generalmente utilizado como alimento de animales en la AFC. Esta variedad ha experimentado un enorme crecimiento desde mediados de la década del 2000, al formar parte del agronegocio. Si bien ésta variedad de maíz se cultiva en un 96% en fincas de la AFC, su participación en superficie cultivada se reduce al 33% y en producción al 21%. Las mayores extensiones de superficie cultivada se observan en los tamaños de parcelas que van de 1000 a más de 10 mil hectáreas.

CUADRO N°6. Maíz zafra normal

	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	124.019		296.434		990.637	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	1.806	1,46	335	0,11	564	0,06
De 1 a menos de 5 Ha.	40.020	32,27	18.518	6,25	34.032	3,44
De 5 a menos de 10 Ha.	35.473	28,60	26.699	9,01	53.415	5,39
De 10 a menos de 20 Ha.	31.677	25,54	32.345	10,91	69.160	6,98
De 20 a menos de 50 Ha.	10.497	8,46	20.112	6,78	49.441	4,99
De 50 a menos de 100 Ha.	1.915	1,54	10.800	3,64	32.382	3,27
De 100 a menos de 200 Ha.	1.047	0,84	14.004	4,72	45.056	4,55
De 200 a menos de 500 Ha.	810	0,65	27.266	9,20	94.847	9,57
De 500 a menos de 1.000 Ha.	349	0,28	29.497	9,95	117.005	11,81
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	357	0,29	70.390	23,75	278.607	28,12
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	45	0,04	22.694	7,66	96.465	9,74
De 10.000 Ha. y más	23	0,02	23.776	8,02	119.664	12,08

El maíz zafriña es otra variedad de maíz colorado transgénico o híbrido sembrada entre el otoño y el invierno, es decir fuera de zafra, razón por la cual se le denomina zafriña. El cuadro siguiente muestra que esta variedad de maíz es sembrada en 25.561 fincas en todo el país de las cuales 22.120 fincas corresponden a la AFC, pero en superficie cultivada sólo un 10% y en producción 9%. Es otra variedad de maíz que forma parte del agronegocio.

CUADRO N° 7. Maíz zafrña

	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	25.561		472.469		1.384.288	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	343	1,34	64	0,01	105	0,01
De 1 a menos de 5 Ha.	6.714	26,27	3.350	0,71	6.278	0,45
De 5 a menos de 10 Ha.	6.212	24,30	6.333	1,34	13.987	1,01
De 10 a menos de 20 Ha.	5.945	23,26	12.478	2,64	31.814	2,30
De 20 a menos de 50 Ha.	3.006	11,76	24.114	5,10	67.098	4,85
De 50 a menos de 100 Ha.	1.156	4,52	29.586	6,26	85.498	6,18
De 100 a menos de 200 Ha.	788	3,08	45.347	9,60	128.731	9,30
De 200 a menos de 500 Ha.	743	2,91	91.652	19,40	268.298	19,38
De 500 a menos de 1.000 Ha.	317	1,24	74.282	15,72	220.033	15,90
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	285	1,11	124.711	26,40	374.336	27,04
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	39	0,15	47.422	10,04	148.363	10,72
De 10.000 Ha. y más	13	0,05	13.130	2,78	39.749	2,87

Otra variedad de maíz sembrada mayoritariamente en las fincas campesinas es el conocido con el nombre de Pichingâ, utilizada para la elaboración del Pororó. El total de fincas involucrada en este cultivo llega sólo a 5.781, de las cuales el 98% corresponde a las fincas de la AFC. En superficie cultivada el 83% y en producción el 81%. Es un producto básicamente de la AFC.

CUADRO N°8. Maíz Pichingâ						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	5.781		3.028		3.006	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	68	1,18	11	0,35	9	0,31
De 1 a menos de 5 Ha.	1.641	28,39	502	16,57	465	15,45
De 5 a menos de 10 Ha.	1.672	28,92	732	24,16	699	23,24
De 10 a menos de 20 Ha.	1.794	31,03	907	29,94	874	29,07
De 20 a menos de 50 Ha.	472	8,16	391	12,91	398	13,24
De 50 a menos de 100 Ha.	58	1,00	102	3,36	117	3,88
De 100 a menos de 200 Ha.	29	0,50	62	2,04	64	2,14
De 200 a menos de 500 Ha.	22	0,38	177	5,83	212	7,05
De 500 a menos de 1.000 Ha.	10	0,17	51	1,68	55	1,84
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	11	0,19	90	2,96	109	3,61
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	3	0,05	6	0,19	4	0,14
De 10.000 Ha. y más	1	0,02	1	0,02	1	0,02

Como se ha podido observar, de las cinco variedades de maíz, las tres más directamente utilizadas para el consumo de la población están bajo la responsabilidad de la AFC, no así las dos variedades de maíz colorado utilizadas mayoritariamente para el consumo de animales y para la exportación. Desde el período agrícola 2007-2008 el rubro maíz, sobre todo el colorado comienza a experimentar alzas significativas en el área de siembra. De un promedio de 400 mil hectáreas de maíz de todas las variedades en los años 2003 al 2006, en el período agrícola siguiente saltó a más de 855 mil hectáreas sembradas, de las cuales el 90% corresponde al maíz colorado. Desde entonces su crecimiento tanto en áreas de siembra como en volumen de producción es sostenido. Para el año 2012 la cantidad de hectáreas cultivadas de maíz saltó a 995 mil hectáreas con un volumen de producción de más de 3 millones de toneladas.

De esta manera, el maíz colorado, el de zafra normal y el de zafriña pasó a constituirse en otro rubro importante de exportación de materia prima a los mercados mundiales. En el año 2012, de las 3.461.658 toneladas producidas, el 74% fue exportada.

El maní en el 2008 se cultivaba en 48.691 fincas de las cuales el 97,74% correspondía a la AFC es decir 47.592 fincas. Sin embargo, en cuanto a hectáreas cultivadas, sólo el 57,59% de las 24.113 hectáreas sembradas, correspondían a la AFC y en producción el 37,53%, de un poco más de 29 mil toneladas. Estos datos indican que el maní es sembrado también en las grandes fincas por ser un rubro de exportación y de consumo comercializados en los restaurantes de las grandes ciudades y en los supermercados. De las 24.113 hectáreas sembradas en el 2008, 9.508 hectáreas fueron cultivadas en los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón con una producción total de 18.200 toneladas y en fincas con tamaños de 200 a 5 mil hectáreas.

CUADRO N°9. Maní con cáscara						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	48.691		24.113		29.988	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	405	0,83	47	0,19	35	0,12
De 1 a menos de 5 Ha.	15.750	32,35	3.882	16,10	2.982	9,94
De 5 a menos de 10 Ha.	15.076	30,96	4.510	18,70	3.712	12,38
De 10 a menos de 20 Ha.	12.606	25,89	4.058	16,83	3.364	11,22
De 20 a menos de 50 Ha.	3.755	7,71	1.389	5,76	1.160	3,87
De 50 a menos de 100 Ha.	508	1,04	417	1,73	492	1,64
De 100 a menos de 200 Ha.	235	0,48	966	4,01	1.747	5,83
De 200 a menos de 500 Ha.	213	0,44	4.313	17,89	8.632	28,78
De 500 a menos de 1.000 Ha.	75	0,15	2.004	8,31	4.081	13,61
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	60	0,12	1.514	6,28	2.952	9,84
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	6	0,01	1.011	4,19	829	2,77
De 10.000 Ha. y más	2	0,00	1	0,00	1	0,00

El poroto es otro rubro básico en la alimentación de la población rural y su cultivo se realiza mayoritariamente en las fincas de la AFC. El poroto se cultiva en 213.999 fincas, de las cuales el 97,50% corresponde a la AFC, en hectáreas el 94,15% y en producción el 93,85%.

CUADRO N° 10. Poroto con cáscara						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	213.999		55.424		44.628	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	8.409	3,93	1.005	1,81	802	1,80
De 1 a menos de 5 Ha.	85.791	40,09	17.774	32,07	14.012	31,40
De 5 a menos de 10 Ha.	55.584	25,97	15.100	27,24	12.181	27,29
De 10 a menos de 20 Ha.	44.697	20,89	13.610	24,56	11.092	24,86
De 20 a menos de 50 Ha.	14.174	6,62	4.691	8,46	3.796	8,51
De 50 a menos de 100 Ha.	2.562	1,20	864	1,56	697	1,56
De 100 a menos de 200 Ha.	1.171	0,55	424	0,77	357	0,80
De 200 a menos de 500 Ha.	822	0,38	482	0,87	385	0,86
De 500 a menos de 1.000 Ha.	353	0,16	388	0,70	377	0,84
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	363	0,17	487	0,88	380	0,85
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	47	0,02	170	0,31	124	0,28
De 10.000 Ha. y más	26	0,01	428	0,77	425	0,95

Arveja y habilla

Son dos rubros sembrados en más del 97% en fincas pequeñas. Si bien se cultiva en muy pocas fincas 3,4% (habilla) y 1,4% (arveja) con producciones que no sobrepasan las 4 mil toneladas (1.208 toneladas de arveja y 3.884 toneladas de habilla), su consumo es muy común en las poblaciones rurales y parte de ella se comercializa en los mercados nacionales.

1.2. Producción de renta

El algodón es un rubro de renta básicamente de la agricultura campesina. Su mayor producción se produjo en el período agrícola 1990/91: 189.554 fincas con un total de 414.691 hectáreas. El ciclo de crecimiento del algodón se cierra prácticamente en ese período y comienza a experimentar un proceso de disminución del cual no se recupera hasta ahora.

CUADRO N° 11. Algodón						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	53.474		66.256		63.760	
PARAGUAY 1991	189.554		414.691		631.728	
VARIACIÓN (%)	-71,8		-84,0		-89,9	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	166	0,31	52	0,08	45	0,07
De 1 a menos de 5 Ha.	17.708	33,12	14.367	21,68	12.848	20,15
De 5 a menos de 10 Ha.	17.531	32,78	20.272	30,60	18.920	29,67
De 10 a menos de 20 Ha.	13.757	25,73	19.140	28,89	18.644	29,24
De 20 a menos de 50 Ha.	3.629	6,79	6.500	9,81	6.749	10,58
De 50 a menos de 100 Ha.	424	0,79	1.029	1,55	1.171	1,84
De 100 a menos de 200 Ha.	140	0,26	545	0,82	703	1,10
De 200 a menos de 500 Ha.	83	0,16	410	0,62	517	0,81
De 500 a menos de 1.000 Ha.	21	0,04	213	0,32	385	0,60
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	10	0,02	124	0,19	198	0,31
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	2	0,00	601	0,91	577	0,90

En el 2008, de las 53.474 fincas que participaron de su siembra, 52.791 (98,72%) son de la AFC y en producción 57.205 toneladas de un total de 63.760. En el período agrícola 2011/2012 la cantidad de fincas dedicada al rubro fue de 50 mil y en hectáreas cultivadas sólo 28.800. En el período agrícola siguiente 2012/2013, el gobierno de Federico Franco liberó por decreto la semilla del algodón transgénico y promocionó su siembra, prometiendo alto rendimiento y buen precio, sin embargo, el resultado fue peor que años anteriores. Con un costo de producción mucho más alto que el algodón convencional, los/as productores/as no pudieron cubrir sus costos de producción, tampoco recibieron el subsidio de 500 guaraníes por kilogramo prometido por el gobierno.

En el 2008, la soja fue sembrada en 27.735 fincas, de las cuales 20.105 corresponden a fincas de la AFC, 72,5%. En hectáreas cultivadas, sin embargo, sólo el 6,4% corresponde a la AFC de un total de 2.463.510 hectáreas y en producción 6,1%, de un total de 6.311.794 toneladas. Actualmente el área de siembra de la soja se ha disparado a más de 3 millones de hectáreas, afectando seriamente al medio ambiente y a las comunidades y asentamientos vecinos.

CUADRO N° 12. Soja						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	27.735		2.463.510		6.311.794	
PARAGUAY 1991	26.720		552.657		1.032.676	
VARIACIÓN (%)	3,8		345,8		511,2	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	14	0,05	5	0,00	7	0,00
De 1 a menos de 5 Ha.	2.528	9,11	4.002	0,16	8.984	0,14
De 5 a menos de 10 Ha.	5.510	19,87	17.770	0,72	42.569	0,67
De 10 a menos de 20 Ha.	6.866	24,76	43.130	1,75	105.738	1,68
De 20 a menos de 50 Ha.	5.187	18,70	92.182	3,74	230.570	3,65
De 50 a menos de 100 Ha.	2.424	8,74	120.482	4,89	307.414	4,87
De 100 a menos de 200 Ha.	1.990	7,18	214.266	8,70	545.773	8,65
De 200 a menos de 500 Ha.	1.789	6,45	425.219	17,26	1.086.358	17,21
De 500 a menos de 1.000 Ha.	724	2,61	370.054	15,02	947.814	15,02
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	605	2,18	776.271	31,51	1.985.779	31,46
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	67	0,24	238.953	9,70	617.683	9,79
De 10.000 Ha. y más	31	0,11	161.176	6,54	433.104	6,86

Un rubro agrícola importante para la AFC es la caña dulce. De acuerdo al censo agropecuario 2008, la caña dulce se sembró en aproximadamente 20.500 fincas de las cuales el 96,27% pertenecen a la AFC, aunque en hectáreas sembradas y en producción su contribución apenas supera el 50%. Los departamentos con mayor producción son Guairá, en primer lugar, Paraguari en segundo lugar y Caaguazú en tercer lugar. Su área de siembra se expande año tras año, de las 81 mil hectáreas sembradas en el 2008, pasó a 115 mil en el período 2011-2012 pero con rendimientos decrecientes. En el 2008, la producción total superaba las 5 millones de toneladas, en cambio, en el 2012 apenas superó las 4 millones de toneladas.

CUADRO N° 13. Caña de azúcar						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	20.550		81.830		5.079.612	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	153	0,74	47	0,06	2.871	0,06
De 1 a menos de 5 Ha.	7.056	34,34	7.575	9,26	454.488	8,95
De 5 a menos de 10 Ha.	5.894	28,68	11.687	14,28	699.176	13,76
De 10 a menos de 20 Ha.	4.786	23,29	14.875	18,18	888.113	17,48
De 20 a menos de 50 Ha.	1.895	9,22	10.680	13,05	627.874	12,36
De 50 a menos de 100 Ha.	372	1,81	3.750	4,58	223.602	4,40
De 100 a menos de 200 Ha.	149	0,73	2.290	2,80	134.974	2,66
De 200 a menos de 500 Ha.	123	0,60	3.438	4,20	219.054	4,31
De 500 a menos de 1.000 Ha.	51	0,25	1.587	1,94	111.488	2,19
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	57	0,28	17.971	21,96	1.101.514	21,69
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	8	0,04	5.118	6,25	456.700	8,99
De 10.000 Ha. y más	6	0,03	2.813	3,44	159.760	3,15

El sésamo es un nuevo producto que en los últimos años sustituyó al algodón como rubro de renta de la AFC. En el período 2007/2008 la cantidad de fincas dedicadas a esta producción fue de 40.869 de las cuales el 98,30% corresponde a la AFC. En hectáreas sembradas y en producción los valores son del 84% y 88% respectivamente. Al igual que la caña dulce es un cultivo en expansión, en el período agrícola 2011/2012 el área de siembra fue de 85 mil hectáreas. Los departamentos con mayores áreas de siembra son San Pedro en primer lugar y Concepción en segundo lugar con 44 mil y 27 mil hectáreas respectivamente.

CUADRO N° 14. Sésamo						
	Cantidad de fincas	%	Superficie cultivada	%	Producción obtenida	%
PARAGUAY 2008	40.869		69.857		50.049	
Tamaño de finca						
No tiene	-		-		-	
Menos de 1 Ha.	112	0,27	43	0,06	31	0,06
De 1 a menos de 5 Ha.	10.089	24,69	10.198	14,60	7.238	14,46
De 5 a menos de 10 Ha.	13.661	33,43	19.622	28,09	14.271	28,51
De 10 a menos de 20 Ha.	13.298	32,54	23.468	33,59	17.576	35,12
De 20 a menos de 50 Ha.	3.016	7,38	7.205	10,31	5.390	10,77
De 50 a menos de 100 Ha.	292	0,71	1.329	1,90	877	1,75
De 100 a menos de 200 Ha.	125	0,31	1.004	1,44	677	1,35
De 200 a menos de 500 Ha.	141	0,35	2.247	3,22	1.356	2,71
De 500 a menos de 1.000 Ha.	60	0,15	1.631	2,33	1.103	2,20
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	57	0,14	1.117	1,60	672	1,34
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	12	0,03	1.021	1,46	590	1,18
De 10.000 Ha. y más	6	0,01	972	1,39	267	0,53

1.3. Tenencia, atención y venta de animales

La tenencia de aves es una de las principales características de los hogares campesinos, además es un indicador a través del cual se puede medir el nivel socioeconómico de un hogar. En ausencia de animales menores en un hogar rural se está frente a un deterioro mayor de la calidad de vida de esas familias. Las aves además de proveer carnes y huevos como alimentos, también son fuente de ingresos por la demanda del producto en los mercados locales y nacionales.

En el cuadro se puede notar que la mayor producción de aves se concentra en las fincas de la AFC. De 233.369 fincas que poseen aves, el 94,22% pertenecen a la AFC, en cambio, el porcentaje se reduce al 70,11% cuando se mide la cantidad de aves. El estrato que también tiene una alta tenencia de aves es el de 50 a 100 hectáreas. En los estratos altos la tenencia de aves es menor.

CUADRO N° 15. Aves (gallos, gallinas, pollos/as, pollitos)				
	Cantidad de fincas	%	Cantidad de aves	%
PARAGUAY 2008	233.369		16.055.854	
PARAGUAY 1991	273.193		11.233.769	
VARIACIÓN (%)	-14,6		42,9	
Tamaño de finca				
No tiene	419	0,18	9.744	0,06
Menos de 1 Ha.	12.374	5,30	366.619	2,28
De 1 a menos de 5 Ha.	84.801	36,34	2.569.586	16,00
De 5 a menos de 10 Ha.	56.139	24,06	2.842.923	17,71
De 10 a menos de 20 Ha.	48.221	20,66	3.065.594	19,09
De 20 a menos de 50 Ha.	17.921	7,68	2.402.356	14,96
De 50 a menos de 100 Ha.	4.496	1,93	2.922.056	18,20
De 100 a menos de 200 Ha.	2.914	1,25	293.986	1,83
De 200 a menos de 500 Ha.	2.585	1,11	983.135	6,12
De 500 a menos de 1.000 Ha.	1.298	0,56	83.542	0,52
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	1.691	0,72	106.493	0,66
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	277	0,12	15.999	0,10
De 10.000 Ha. y más	233	0,10	393.821	2,45

La tenencia de porcinos para el consumo familiar y para la venta es otra característica de la AFC.

El CAN 2008 registra 199.895 fincas con tenencia de porcinos, de las cuales 190.412 son fincas de la AFC. En total de cabezas, de 1.072.655 registradas, el 79,74% corresponde a las fincas de la AFC. La mayor cantidad de porcinos se concentra en los estratos que van de 5 a 20 hectáreas.

CUADRO N° 16. Porcinos				
	Cantidad de fincas de porcino	%	Total cabezas	%
PARAGUAY 2008	199.895		1.072.655	
PARAGUAY 1991	210.413		1.003.880	
VARIACIÓN (%)	-5,0		6,9	
Tamaño de finca				
No tiene	371	0,19	1.641	0,15
Menos de 1 Ha.	9.660	4,83	38.015	3,54
De 1 a menos de 5 Ha.	69.685	34,86	246.911	23,02
De 5 a menos de 10 Ha.	50.640	25,33	217.500	20,28
De 10 a menos de 20 Ha.	44.260	22,14	231.761	21,61
De 20 a menos de 50 Ha.	15.796	7,90	119.523	11,14
De 50 a menos de 100 Ha.	3.529	1,77	51.747	4,82
De 100 a menos de 200 Ha.	2.030	1,02	59.641	5,56
De 200 a menos de 500 Ha.	1.702	0,85	40.407	3,77
De 500 a menos de 1.000 Ha.	851	0,43	25.737	2,40
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	1.065	0,53	31.761	2,96
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	175	0,09	3.526	0,33
De 10.000 Ha. y más	131	0,07	4.485	0,42

La cantidad de fincas de la AFC que cuenta con vacunos suman 171.192 de las 191.689 fincas con vacunos en todo el país. Contrariamente a los otros animales como aves y porcinos, la cantidad de cabezas que posee la AFC se reduce al 14,62%. De un total de 10.496.641 cabezas en el 2008, la AFC poseía apenas 1.534.861 cabezas.

La cuantificación de la tenencia de vacunos por estrato, muestra en qué medida la falta de tierra y el minifundio afecta la tenencia de vacunos. De 117 mil fincas de menos de 5 hectáreas, sólo un poco más de 62 mil fincas poseen ganado vacuno. El resto unos 55 mil fincas no poseían ganado vacuno en el año 2008, por lo tanto carecía de producción propia de un alimento esencial como es la leche y el queso. En los estratos superiores, de 5 a 20 hectáreas, la cantidad de fincas con vacunos aumentan, están en el orden del 70%.

CUADRO N° 17. Vacunos

	Cantidad de fincas con Vacunos y Búfalos	%	Cantidad de cabezas de Vacunos y Búfalos	%
PARAGUAY 2008	191.689		10.496.641	
PARAGUAY 1991	229.478		7.626.617	
VARIACIÓN (%)	-16,5		37,6	
Tamaño de finca				
No tiene	686	0,36	9.619	0,09
Menos de 1 Ha.	7.502	3,91	38.050	0,36
De 1 a menos de 5 Ha.	54.743	28,56	289.548	2,76
De 5 a menos de 10 Ha.	45.144	23,55	308.628	2,94
De 10 a menos de 20 Ha.	43.844	22,87	448.880	4,28
De 20 a menos de 50 Ha.	19.273	10,05	440.136	4,19
De 50 a menos de 100 Ha.	5.699	2,97	305.638	2,91
De 100 a menos de 200 Ha.	4.089	2,13	396.444	3,78
De 200 a menos de 500 Ha.	4.153	2,17	774.768	7,38
De 500 a menos de 1.000 Ha.	2.261	1,18	758.553	7,23
De 1.000 a menos de 5.000 Ha.	3.066	1,60	2.774.858	26,44
De 5.000 a menos de 10.000 Ha.	642	0,33	1.327.002	12,64
De 10.000 Ha. y más	587	0,31	2.624.517	25,00

1.4. Rubros hortícolas

Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, los rubros hortícolas tradicionales de la canasta de alimentación también es producido mayoritariamente por la AFC. En promedio las fincas campesinas que siembran estos rubros están en el orden del 97% y en hectáreas sembradas en más del 80%. El volumen producido en el país, sin embargo, no cubre la demanda del mercado nacional. Datos brindados por el MAG en el año 2012, en el rubro tomate se cubrió el 77% del mercado, en locote el 86% y en zanahoria el 73%. La cebolla de cabeza en cambio cubrió apenas el 10%, el 86% es importada de la Argentina y el 4% del Brasil.

En términos nominales, de 15.773.347 kilos de cebollas que ingresaron al Mercado de Abasto de Asunción de enero a noviembre del 2012, más de 13 millones quinientos mil kilos ingresaron de la Argentina y 710 mil kilos del Brasil. El pimiento ingresó cerca de 600 mil kilos de la Argentina y del Brasil, de un total de 4 millones 292 mil kilos. La papa es uno de los rubros de menor producción en el país, apenas 200 mil kilos de los 14 millones 261 mil kilos ingresados al Mercado Central de Abasto en el 2012. El principal abastecedor es Argentina con cerca de 14 millones de kilos y el Brasil con 162 mil kilos. La producción de tomates ha aumentado en el país en los últimos años. De un total de 19 millones de kilos ingresados en el Abasto en el período analizado, más de 14 millones corresponden a la producción nacional. En cuanto al rubro de la zanahoria, de 8 millones de kilos, cerca de 6 millones es producción nacional.

**CUADRO N° 18. Volumen de ingreso de productos por localidad
en el Mercado Central de Abasto de Asunción**

**Volumen de ingreso de productos por localidad en el Mercado Central de Abasto de Asunción
Total de kilos – enero a noviembre de 2012**

CEBOLLA DE CABEZA	PAPA	PIMIENTO
Argentina-----13.516.430	Argentina-----13.898.068	Caaguazú-----1.035.323
Caaguazú-----908.916	Paraguay-----200.880	San Pedro-----631.631
Brasil-----710.809	Brasil-----162.789	Paraguari-----499.925
Paraguarí-----336.881		Concepción-----389.978
Otros-----300.312		Brasil-----389.191
		Central-----379.128
Total-----15.773.347	Total-----14.261.737	Cordillera-----359.364
		Alto Paraná-----225.655
		Argentina-----193.263
		Otros-----188.870
		Total-----4.292.328
TOMATE	ZANAHORIA	
Caaguazú-----7.501.494	Paraguay-----5.853.040	
Argentina-----4.282.356	Brasil-----1.732.220	
Central-----2.548.576	Argentina----- 487.800	
San Pedro-----1.373.599		
Cordillera-----1.296.738		
Paraguarí-----1.150.145		
Alto Paraná-----600.138		
Otros-----156.330		
Total-----18.909.376	Total-----8.073.060	

Fuente: MAG, Sima, Obra citada



2 POLÍTICA PÚBLICA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

VÍCTOR IMAS

El debate sobre la Agricultura Familiar (AF) es reciente en el Paraguay y es apenas en los últimos años que se le ha prestado atención en términos de una mayor inversión por parte de la política pública. En este sentido, tanto desde el sector público como la cooperación internacional han aumentado las acciones y programas específicos, buscando reivindicar el rol de este sector en el abastecimiento de alimentos, el aprovechamiento de los recursos naturales de manera sostenible, la ocupación de la mano de obra campesina, la reducción de la pobreza, entre otros.

Hasta entonces, la situación de la AF en relación al acceso a los servicios y desarrollo tecnológico se encontraba muy desfavorecida, especialmente, a medida que la extensión de la finca se reduce. Los productores de fincas de hasta 5 hectáreas son quienes se encontraban en mayor desventaja.

Tomando en cuenta los indicadores del CAN 2008, vemos que los productores de la AF contaban con bajos niveles de educación: el 6,70% de los productores que tenían hasta 20 hectáreas terminaron la Educación Escolar Básica, mientras en las fincas cuya superficie supera las 20 hectáreas alcanzaba 8,90%. Los datos mostraban también que a mayor superficie de fincas, mayor era la asociatividad de los productores: el 48% de las fincas entre 20 a 50 hectáreas, los mismos, se encontraban en alguna forma de asociación.

Solamente el 16% de la Agricultura Familiar tenía acceso al crédito. El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y las Cooperativas sobresalían en importancia entre las instituciones financieras a los que recurren la AF, con 14.904 y 11.393 productores, respectivamente. La asistencia técnica alcanzaba al 6,5% de los productores con fincas menores a 5 hectáreas y el promedio general era del 13% (CAN 2008).

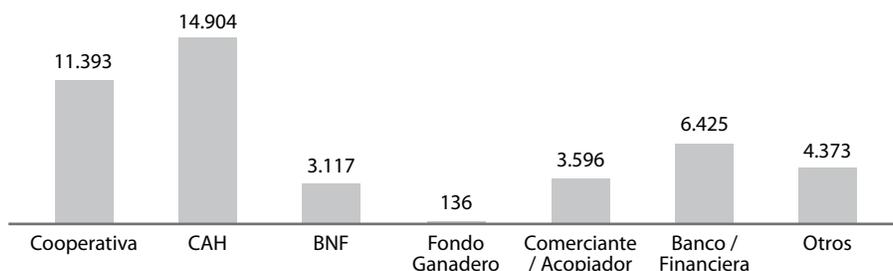
Características socioeconómicas por superficie de explotación

Características	Grupos de productores		
	Hasta 5 Ha.	De 5 a 20 Ha.	De 20 a 50 Ha.
Educación EB concluida	6,70%	6,70%	8,90%
Analfabetismo absoluto	6,90%	5,60%	4,60%
Forma parte de una asociación	17%	20,30%	48%
Acceso a créditos	10%	12%	30%
Asistencia técnica pública	6,50%	12%	25%
Siembran abono verde	0,80%	1,40%	1,80%
Tienen silos para conservación de granos	1,40%	3,20%	4,50%
Inserción comercial a través de intermediarios	69%		
La adopción de tecnología de producción es muy baja, solo el 6% utiliza cal agrícola, el 13 % fertilizantes químicos, el 29% semilla híbrida y el 41 % plaguicidas.			

Fuente: Elaboración propia con datos de CAN 2008 y del Programa de Producción de Alimentos, 2010, MAG.

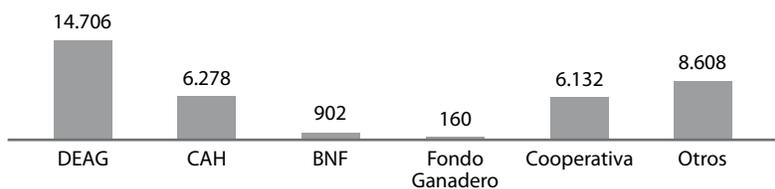
Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008.

Acceso al crédito para la producción



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008.

Asistencia técnica en finca



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008.

La percepción generalizada de las organizaciones de pequeños productores del sector es que esta situación no ha cambiado mucho en la actualidad y la mayor participación del Estado con programas y presupuestos todavía está muy lejos de convertirse en una política pública de carácter integral y estratégica para el país en términos del abastecimiento alimentario por parte de la AF.

2.1. Instituciones y programas que intervienen en la AF

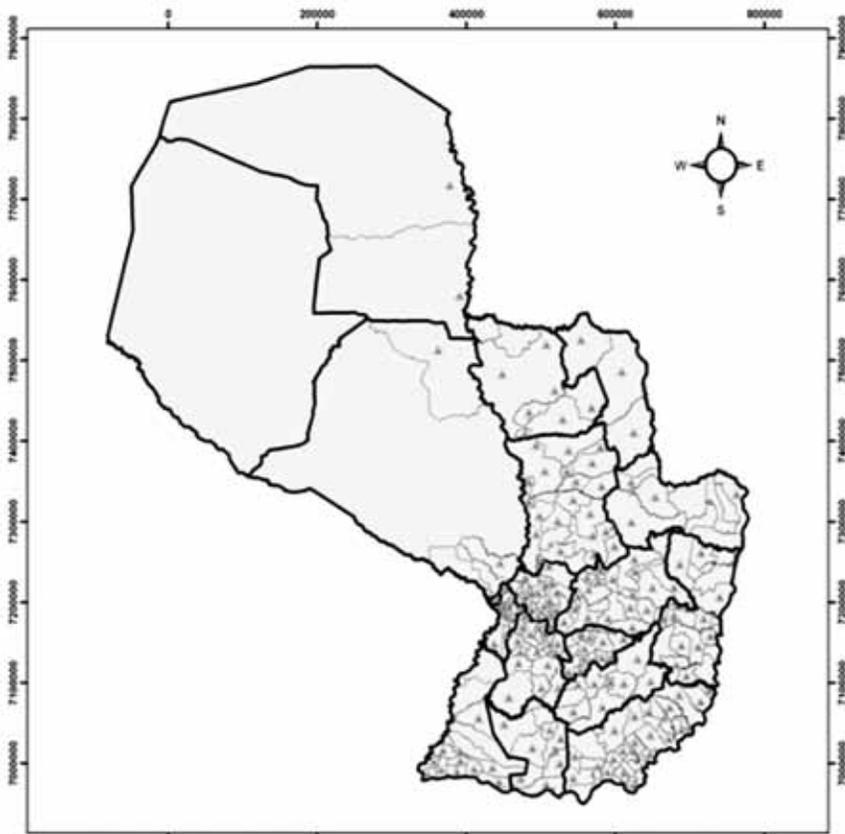
El Ministerio de Agricultura y Ganadería es el ente rector de las políticas enfocadas a la Agricultura Familiar. Esta cartera implementa varios programas y cuenta con instancias institucionales propias orientadas al sector, tales como:

- **El Vice Ministerio de Agricultura (VMA):** elabora propuestas para la política gubernamental del sector y tiene a su cargo tanto la aplicación como la administración de las mismas.
- **La Dirección de Educación Agraria (DEA):** atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas.
- **La Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF):** establece, desarrolla e implementa mecanismos de apoyo a la Agricultura Familiar que permita mejorar la producción y productividad de la finca y por ende el aumento del ingreso familiar.
- **La Dirección de Comercialización (DC):** estudia y analiza permanentemente el mercado nacional e internacional, elabora los estándares y las normas para la comercialización interna y externa de los productos y sub-productos agropecuarios.
- **La Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA):** es la encargada de elaborar y mantener actualizadas las estadísticas del ámbito agrario, a cuyo efecto levanta periódicamente el Censo Agropecuario Nacional (CAN). A cargo de esta Dirección se encuentra el **Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)** cuyo objetivo es constituirse en una base de datos permanente y confiable de productores/as de la AF que sirva para la elaboración y planificación de políticas públicas sectoriales y diferenciadas.
- **La Unidad de Gestión de Riesgos (UGR):** se encarga del monitoreo climatológico.

- **La Dirección de Extensión Agraria (DEAG):** tiene a su cargo la asistencia técnica integral al productor, para que el productor adopte los materiales biológicos y los métodos más ventajosos, concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus productos; así como la aplicación de técnicas de conservación de sus recursos productivos y del medio ambiente.

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

En el mapa siguiente, se muestra la distribución por departamentos, tanto de las CDAs como las ALATs. El departamento de Itapúa cuenta con 23 ALATs, mientras que San Pedro y Caaguazú le siguen en orden de importancia con 22 y 19 ALATs, respectivamente.



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

Algunos entes autárquicos relacionados con la AF son: el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT); el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI); el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA); el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).

Dos **entidades financieras públicas** de mucha importancia relacionadas con la AF son:

- **El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH):** su objetivo es llegar al sector productivo nacional relacionado con el financiamiento de las actividades productivas de pequeña escala en la agricultura, la ganadería, la pequeña industria y las demás actividades afines. Las líneas de crédito que ofrece para la AF son: **Leche en casa** (para asentamientos del INDERT, fondos del MAG) para compra de vaca y vaquilla preñada o toro, hasta Gs. 3 millones; **Pro-Leche** (para colonias lecheras, fondos del MAG) para compra de vaquilla y vaca preñada o toro hasta un máximo de Gs. 5 millones; **Pro-Chacra** (para asentamientos con 5 años de arraigo, fondos del MAG) para capital operativo (de Gs. 500 mil hasta 3 millones, para compra de semillas e insumos) e inversión (de Gs. 1 millón a 5 millones, para adecuación de terreno, compra de herramientas y maquinas menores, construcciones e instalaciones); **Produ-Finca** (para colonias con producción agrícola a nivel nacional, fondos del MAG) para capital operativo (de Gs. 500 mil a 5 millones, igual destino que Pro-Chacra) e inversión (de Gs.. 1 millón a 10 millones, igual destino que Pro-Chacra); **Inversión-Campesina** (para colonias con producción agrícola a nivel nacional, fondos CAH-PGP14-MAG) para capital operativo (de Gs. 500 mil a 20 millones) e inversión (de Gs. 1 millón hasta 30 millones); **CAH/Mercadeo** (a nivel nacional, fondos del CAH) para pago de mano de obra adicional para cosecha, insumos, transporte, seguros, etc. hasta un máximo de 5 millones; **Banca Comunal** (para micro empresarios y pequeños productores de distritos seleccionados por el CAH, fondos del CAH), para capital operativo (de Gs. 100 mil a 800 mil en el primer ciclo, hasta Gs. 1 millón 800 mil en el tercer ciclo).
- **Banco Nacional de Fomento (BNF):** da impulso al desarrollo económico y social del país, a través de la promoción y el financiamiento de programas de fomento de los sectores productivos; cuenta con una línea de crédito para **inversión** dirigida a pequeños productores para financiamiento de actividades agrícolas y ganaderas, con plazo de hasta 3 años y

tasas de 10 y 11%; otra línea para **capital operativo** de la AF para colaborar en la seguridad alimentaria con tasas del 10%, hasta un año de plazo.

Las **Entidades Binacionales de Yacyreta e Itaipú** también aportan presupuestariamente para el apoyo a la AF a través del gobierno central, las gobernaciones y municipios en la implementación de proyectos en sus respectivas áreas de influencia.

A nivel **Regional** se encuentra la **Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)**, que es un espacio regional y de asesoría del MERCOSUR, para el diálogo político entre representantes de los Gobiernos y Organizaciones de la AF.

En el plano **Internacional** se encuentran la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**; el **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)**²; el **Banco Mundial (BM)**³, el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**; la **Unión Europea (UE)**; el **Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**; entre los más importantes.

Uno de los problemas del accionar de las distintas instituciones públicas suele ser la falta de coordinación de las acciones. Se han hecho intentos de **coordinación interinstitucional**, tales como el **Sistema Integrado de Gestión (SIGEST)**, una instancia propia del MAG que busca constituirse en instancia de coordinación y complementación operativa interinstitucional con enfoque territorial; la **Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)**⁴, cuyos objetivos fueron coordinar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural e impulsar la gestión coordinada de las políticas públicas en asentamientos campesinos.

2 Financia actualmente el Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI) que busca incorporar a los productores de la AF a las cadenas de valor.

3 Que financia actualmente el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODEERS), que busca la mejora de la calidad de vida de los pequeños productores y de las comunidades indígenas en los departamentos de San Pedro y Caaguazú, de manera sostenible. El Congreso acaba de aprobar un préstamo de dicha institución por 100 millones de dólares para ampliar el proyecto a cinco departamentos, 25 mil familias de pequeños productores y 6.500 familias indígenas.

4 Este programa no ha tenido continuidad desde mediados de 2012.

2.2. La inversión pública en la Agricultura Familiar, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

El presupuesto del MAG ha pasado de Gs. 660 mil 59 millones en el 2008 a 1 billón 17 mil 979 millones en el 2012, lo que representa un aumento de más del 50%. El salto más significativo se dio entre los años 2011 y 2013, siendo en el año 2012 cuando llega a su máximo nivel de Presupuestación, a partir del cual, la previsión de recursos comienza a disminuir, volviendo en el 2014 al promedio históricamente bajo del presupuesto de dicha institución.

Es desde el 2011 en que aparecen nuevas denominaciones y/o programas que aumentan el presupuesto orientado a la agricultura familiar. No obstante, es en el año 2012 cuando el presupuesto de acción e inversión directa en la AF produce un salto importante. El presupuesto total en Programas de Acción e Inversión para la AF en el 2011 llegó a 48,6% del presupuesto del MAG y en el 2012 al 54,2%; sin embargo, con el presupuesto 2014 disminuye a 38,6%, con el agravante de que el presupuesto total del MAG también disminuyó considerablemente.

En el año 2012 comienza a presupuestarse el Programa de Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria que concentra importantes recursos del MAG, representando el 29% (Gs. 406 mil 205 millones) del presupuesto vigente. Sin embargo para el 2013, este programa representaba el 14,1% (Gs. 143 mil 799 millones) del presupuesto total, mientras que para el 2014 alcanza el 15,6% (Gs. 124 mil 602 millones) del Presupuesto del MAG, mostrando una disminución significativa.

Otro programa que cobra importancia desde el año 2012 es el Programa de Inversión para el desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria, que en ese año representaba el 8,7% (Gs. 121 mil 500 millones) del presupuesto total del MAG y en el presupuesto de 2014 este programa alcanza 117 mil 555 millones, constituyendo 14,8% del presupuesto del MAG⁵. El presupuesto 2014 incluye también el inicio de la ejecución del Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI), financiado por FIDA.

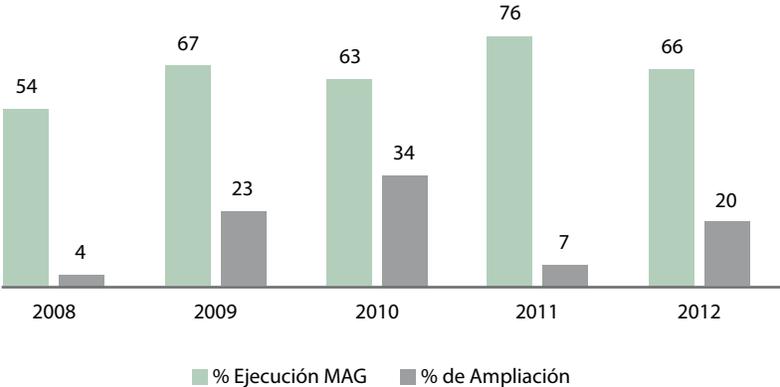
El MAG presenta bajos niveles de ejecución de su presupuesto. El promedio de los últimos seis años es del 68%. Sin embargo, en el 2011 llegó al 76% de ejecución, volviendo a caer en el 2012, al 66%, año en que tuvo su mayor

⁵ Este programa suele ser criticado por las organizaciones nacionales de pequeños productores por la utilización discrecional y política de los recursos.

presupuesto. La ejecución por programas son variables considerando estos dos años. En el 2011, los programas de administración tuvieron un alto nivel de ejecución comparado al siguiente año en que solo se ejecutó el 59%. Los programas de acción tuvieron el 74% de ejecución en ambos años, mientras que los programas de inversión pasaron del 54% al 67%. Es muy difícil entender la lógica de los niveles de ejecución presupuestaria de los programas del MAG, pero en general está relacionado con el origen de los recursos y las instancias de ejecución. Los recursos destinados al personal, siempre tienen una alta ejecución, también puede ser así los programas ligados a proyectos con financiamiento internacional.

Un aspecto llamativo de la dinámica y ejecución presupuestaria de la institución es que prácticamente todos los años el MAG recurre a reprogramaciones y ampliaciones presupuestarias. Por ejemplo en el 2010 en que la institución solo tuvo una ejecución del 63%, su presupuesto al cierre del año tuvo un incremento del 34% con respecto al presupuesto inicial, o en el 2012, año de mayor presupuesto institucional, tuvo una pobre ejecución al mismo tiempo en que su presupuesto creció durante el año en un 20%. Lo que llama la atención es: ¿Por qué por un lado aumenta el presupuesto y por el otro las ejecuciones nunca alcanzan el 77%? Si el MAG no tiene capacidad para ejecutar todo su presupuesto aprobado en la Ley del PGN ¿por qué solicita más recursos?.

Porcentaje de ejecución y ampliación presupuestaria del MAG, 2008 - 2012



Fuente: MH, Plataforma BOOST.

Evolución y ejecución presupuestaria de programas del MAG destinados a la AF, 2011 - 2014

Programas	2011		2012		2013		2014	
	Suma Obligada	Presupuesto vigente	% de ejecución	Suma Obligada	Presupuesto vigente	% de ejecución	Presupuesto	Presupuestado
12.010 - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	702.928.606.212	927.025.107.675	76	916.960.471.047	1.395.171.031.180	66	1.017.979.590.075	796.333.226.844
1 - PROGRAMAS DE ADMINISTRACIÓN TOTAL	384.848.080.282	482.423.279.929	80	408.497.877.302	697.687.178.297	59	679.628.011.635	470.149.396.092
PROG. DE ADMINISTRACIÓN DIRIGIDO A LA AF	14.126.890.908	15.205.574.271		15.309.403.173	18.766.341.865		18.820.032.637	16.469.084.338
002 - ADMINISTRACIÓN Y COORDINACIÓN DE PROGRAMAS AGRÍCOLAS	2.461.841.865	2.612.272.850	94	2.467.989.479	2.622.943.276	94	2.545.530.242	2.455.530.970
004 - COORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS	7.837.059.836	8.538.759.861	92	7.163.105.950	9.834.457.999	73	9.424.023.883	7.809.968.813
005 - GABINETE MINISTERIAL	3.023.751.871	3.090.680.000	98	2.474.919.807	2.743.800.323	90	3.420.914.302	2.787.300.264
010 - SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN P/EL DESARROLLO AGROP. Y RURAL	804.237.336	963.861.560	83	720.950.946	891.213.255	81	1.029.463.345	1.024.013.345
012 - POLÍTICAS AGRARIAS Y PLANIFICACIÓN SECTORIAL	-	-		2.482.436.991	2.673.927.012	93	2.400.100.865	2.392.270.946
2 - PROGRAMAS DE ACCIÓN	252.485.268.663	323.885.105.064	78	413.181.533.527	556.110.897.374	74	214.186.897.648	187.247.083.249
PROG. DE ACCIÓN DIRIGIDO A LA AF	252.485.268.663	323.885.105.064		407.611.724.599	546.243.929.870		198.668.502.303	176.468.717.767
001 - AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y DESARROLLO RURAL	161.551.510.770	215.899.224.061	75	8.639.024.449	24.953.252.000	35	10.000.000	7.000.000

002 - COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO	73.767.829.864	81.659.501.017	90	0	1.423.500.000	0	
003 - MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES -SUELO Y BOSQUE	2.099.822.532	2.830.279.796	74				
004 - DE POLÍTICAS AGRARIAS Y COMERCIALIZACIÓN	15.066.105.497	23.496.100.190	64				
006 - DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA				335.989.895.127	406.205.120.629	83	143.799.984.601 124.602.122.142
007 - DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA				62.982.805.023	113.662.057.241	55	54.858.517.702 51.859.595.625
3 - PROGRAMAS DE INVERSIÓN	65.595.257.267	120.716.722.682	54	95.281.060.218	141.372.955.509	67	124.164.680.792 138.936.747.503
PROG. DE INVERSIÓN DIRIGIDO A LA AF	65.595.257.267	120.716.722.682	112	88.972.342.642	121.500.664.206	73	90.836.971.792 131.305.474.163
001 - APOYO A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA AGRICULTURA FAMILIAR	65.194.468.839	120.016.184.922	54				
002 - APOYO A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA FOCALIZADA	400.788.428	700.537.760	57				
007 - INV. PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA				88.972.342.642	121.500.664.206	73	90.836.971.792 117.555.066.703
Transferencia INCLUSIÓN DE LA AF EN CADENAS DE VALOR - PPI							13.750.407.460

Finalmente, si consideramos el presupuesto obligado (ejecutado) del MAG destinado a la AF, tenemos que en el 2011, dicha institución invirtió por finca Gs. 1.204.850, Gs. 1.881.000 en el 2012, Gs. 745.645 en el 2013, y Gs. 792.751 invertiría en el 2014.⁶ Esto es apenas un ejercicio para tener una referencia de la inversión por finca, tomando en cuenta que sin un estudio de trazabilidad del gasto es imposible saber cuánto de los recursos presupuestados y ejecutados llegan efectivamente a cada finca de la AF.

En el ámbito financiero una institución de radical importancia es el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). El mismo ha mantenido su presupuesto casi constante en torno a los Gs. 270 mil millones. En el 2013 el presupuesto superó ese nivel y alcanzó Gs. 306 mil 449 millones. Para el 2014 su presupuesto es de Gs. 301 mil 201 millones. El CAH cuenta con recursos insuficientes para apoyar de manera decidida a la AF, además de que su problema principal radica en que la institución actúa en contravención a su carta orgánica al ofrecer la asistencia crediticia con intereses de mercado y a sectores productivos que no deberían ser sus clientes. La razón de ser del CAH es apoyar a la AF bajo condiciones más ventajosas que el crédito privado, ofreciendo intereses bajos, entrega oportuna, entre otros.

2.3. Política actual relacionada a la Agricultura Familiar

Considerando el presupuesto del MAG, actualmente hay una clara disminución de los recursos destinados a la AF, aunque desde el próximo año habría de nuevo un aumento relativo teniendo en cuenta la aprobación del préstamo del BM que será ejecutado a través del PRODERS.

Por otro lado, el programa de lucha contra la pobreza “Sembrando Oportunidades”, liderado por la Secretaría Técnica de Planificación orienta principalmente sus acciones a las familias rurales en situación de extrema pobreza, el cual, hasta ahora se ha reducido a la distribución de kits alimentarios y semillas. No obstante, lo novedoso de la iniciativa es la implementación del programa de compras públicas, con el cual se buscaría un enfoque menos asistencialista del programa.

El programa de compras públicas promovido mediante el Decreto No 1.056 de diciembre de 2013, *“establece la modalidad complementaria de contratación*

6 Para el 2013 y 2014 se toma como promedio el 68% de ejecución.

denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones". Con el mismo se impulsa las compras de productos de la AF por los Organismos, Entidades del Estado y las Municipalidades⁷.

Entre las entidades públicas que ya han iniciado esta modalidad de adquisición se encuentra la Policía Nacional, realizando llamados en varios departamentos. Asimismo, el Programa de Alimentación Escolar (merienda escolar y almuerzo escolar) igualmente promueve las compras locales de productos de la AF para la preparación de los alimentos a ser distribuidos a los estudiantes⁸. Las gobernaciones de Misiones y Paraguarí, así como varias municipalidades han iniciado esta modalidad de compras públicas de productos de la AF para la realización del Almuerzo Escolar.

⁷ También existe la iniciativa de un proyecto de Ley para este programa por parte de algunos senadores.

⁸ Alrededor del 40% de los productos necesarios para la preparación del Almuerzo Escolar provienen de la AF. Ley de Alimentación Escolar N° 5210/14 acaba de ser aprobada en el Congreso.



3 CONCLUSIONES

La revisión de los datos estadísticos brindados por el MAG a través del Censo Agropecuario Nacional 2008 y de otros estudios más recientes como la Serie histórica de producción agrícola-pecuario, 2008-2012, de la Unidad de Estudios Agroeconómicos y de la Situación de los mercados de productos frutihortícolas en el Paraguay, muestran por un lado, el gran aporte que sigue brindando la agricultura campesina a la producción de alimentos tradicionales, pero por otro lado muestra también su debilidad por el escaso apoyo del Estado para mejorar la productividad y expandir la producción a la mayoría de las fincas campesinas.

En muchos de los productos básicos de la alimentación de la población, no participa la agricultura campesina. En el caso del maní, solamente 48 mil fincas participan de su producción de las 264 mil fincas de la AFC. Lo mismo ocurre con la producción de maíz loco y en menor medida del maíz chipa, que son rubros básicos en la alimentación de la población rural. La escasa producción de maíz en los hogares rurales repercute sobre otros rubros como la tenencia de animales sobre todo aves y porcinos.

Lo mismo ocurre con la producción frutihortícola en la cual hay una enorme potencialidad para expandir la producción en las fincas de la AFC y dejar de importar que implica además una gran sangría de divisas al país, sin embargo, gran parte de la producción sigue ingresando de los países vecinos, Argentina y Brasil, muchas de las cuales ilegalmente.

Con relación a la tenencia de animales, también el potencial es altísimo, sin embargo, un importante porcentaje de hogares campesinos carecen de los

mismos y si los poseen las cantidades son insuficientes para cubrir su propia alimentación y la demanda del mercado interno.

Estos déficits en la producción y en la productividad se hubieran resuelto con una política de mayor cobertura en la asistencia tanto técnica como crediticia y de mercado, así como una mejora en la redistribución de la tierra. El desinterés del Estado por fortalecer la AFC y el avance del agronegocio, podrían estar generando mayores déficits de estos productos en los hogares rurales y en los mercados nacionales, lo cual conduciría a su vez a un mayor deterioro de la calidad de vida y una mayor sangría de divisas al país.

En Paraguay existe una diversidad de instituciones que cuentan con programas de atención a la AF, mediante la asistencia técnica, apoyo a la inversión, asistencia crediticia, apoyo a la comercialización, etc. Varias de estas instancias, como el caso DEAG que llega a 189 distritos, tienen presencia nacional. Sin embargo, las estadísticas muestran que el accionar institucional ha tenido un limitado impacto, al considerar que en las áreas rurales viven mayoritariamente los pobres y pobres extremos, que en general son agricultores familiares, entre ellos alrededor de 300.000 sin tierras, con escaso acceso al crédito, a la asistencia técnica y bajos niveles de capitalización.

Esta situación se agrava al tener en cuenta que los programas son aislados, no existe una real interrelación y planificación conjunta del abordaje integral a la AF. Cada institución trabaja como islas, desconectadas entre sí y sin un lineamiento estratégico o política de Estado. Los programas terminan siendo ejecutados con elevados gastos administrativos, en detrimento de los bienes y servicios que llegan escasamente a los beneficiarios.

Comprendiendo la necesidad de unificar y organizar los distintos programas de apoyo a la AF, es necesaria una propuesta integral de política de Estado que abarque los aspectos fundamentales que debe tener una Política efectiva para aumentar la productividad y mejoramiento de la calidad de vida de los agricultores familiares. En ese sentido, una política integral hacia la AF debería comprender cuanto menos:

- **Programa de acceso al crédito:** la oferta de créditos de entidades públicas es escasa, por lo que se debe buscar su fortalecimiento para brindar la asistencia crediticia a los integrantes de la AF, de manera oportuna, acorde a las características de la producción agrícola, a intereses preferenciales, con plazos óptimos para su utilización productiva.

- **Programa de asistencia técnica:** la capacitación y entrenamiento en finca de los agricultores familiares para trasladar los conocimientos técnicos y las mejores prácticas en la agricultura familiar. Esto debería implicar una evaluación de la DEAG y la reorientación de la asistencia técnica.
- **Programa de inversión en tecnología:** Debido al bajo nivel de capitalización de los agricultores familiares es necesario un programa de inversión básica en implementos de producción, almacenamiento y comercialización, así como de infraestructura en los niveles individuales y asociativos.
- **Programa para la seguridad productiva:** Con el cambio climático ha aumentado el riesgo productivo en los agricultores familiares. La experiencia en otros países ha demostrado que los pequeños productores no pueden acceder a los seguros agrícolas de mercado que comúnmente se plantean, por los altos costos que los mismos implican. En los últimos años han aparecido en los países otros instrumentos como los Fondos de Contingencias para la Atención del Riesgo Agrícola y los Seguros al Crédito, basados en índices agroclimáticos, que abaratan sensiblemente su funcionamiento.
- **Programa de apoyo a la organización y asociatividad:** El problema fundamental de la pequeña agricultura suele ser la comercialización por las dificultades para enfrentar las exigencias del mercado. Para el logro de economías de escala, mejores precios, calidad de los productos, es fundamental la asociación y especialización de las organizaciones para su inserción mercantil. Esto implica un importante apoyo público en capacitaciones y prácticas de carácter administrativas, contables y de gestión.

Asimismo, es importante que desde la política pública se tenga información detallada del sector, a través del RENAFA, para el diseño de los programas; proporcionar información oportuna de producción y de mercado; así como una política de precios que evite transferir a los pequeños agricultores las fluctuaciones excesivas de los mismos.

Las iniciativas actuales de compras públicas, así como la incorporación de los agricultores familiares a las cadenas productivas se verán fuertemente impulsadas y fortalecidas con los programas antes descritos y en su conjunto constituirá una política de Estado que tendrá frutos en la AF como sector estratégico para la seguridad y soberanía alimentaria.

Este material fue elaborado
en el marco del programa
mercosur social y solidario.

