



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN
REGIONAL CON ÉNFASIS EN EL MERCOSUR**
TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

“Integración y desarrollo
de la economía campesina familiar del Mercosur,
a través de la inclusión en la economía del mercado.

El caso del distrito de
Gral. Eugenio A. Garay,
departamento del Guairá,
Paraguay”

AUTOR: LIC. MARCELO ARIEL ARZAMENDIA CUEVAS.

TUTOR: M. SC. GUALBERTO GARCETE.

ABRIL, 2019



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Dedicatoria

A mis queridos padres, Buenaventura Arzamendia e Hilda Cuevas, quienes son los pilares de mi vida.

A mi querido hermano, Fernando Arzamendia, con fraternal cariño.

A Leticia Méndez, con amor y afecto.



Agradecimientos

A Dios, por ser mi fortaleza.

A mi querido Paraguay y al Programa de Becas “Don Carlos Antonio López” del Ministerio de Hacienda, por darme la oportunidad de hacer mis estudios de maestría, en la Universidad de Buenos Aires.

A la querida y bella Argentina, por acogerme durante los dos años de cursada.

A mi tutor, Gualberto Garcete, por sus consejos y orientaciones.

A mi coordinadora de la Maestría, Adriana Rodríguez, por su apoyo y confianza.

A cada uno de los docentes de la cursada, por extender sus conocimientos y experiencias.

A mis colegas de la Maestría, por el afecto, el cariño y el apoyo brindado, durante toda la cursada.

A los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, por la predisposición y colaboración.

A las autoridades locales, expertos y referentes, por la colaboración e información proveída, en el desarrollo de esta investigación.

Finalmente, agradezco a todas aquellas personas que hicieron posible cumplir esta meta tan anhelada por mi persona.

A todos, muchas gracias.



ÍNDICE

Lista de Abreviaturas y Siglas	ix
Resumen	xi
1 Capítulo I: Introducción	1
1.1 Planteamiento del Problema	1
1.2 Justificación y relevancia de la investigación	3
1.3 Objetivos de la Investigación	6
1.3.1 Objetivo General.....	6
1.3.2 Objetivos específicos	6
1.4 Hipótesis de trabajo y variables identificadas	6
1.4.1 Hipótesis de trabajo	6
1.4.2 Variables identificadas.....	6
1.5 Marco Teórico	6
1.5.1 Integración y Desarrollo.....	7
1.5.2 Economía Campesina Familiar	10
1.5.3 Economía del Mercado	17
1.5.4 Contexto Geopolítico.....	18
1.5.5 Acceso al Mercado	19
1.5.6 Asistencia Técnica e innovación tecnológica.....	20
1.5.7 Acceso a Créditos rurales.....	21
1.5.8 Organización de Pequeños Productores.....	22
1.5.9 Seguro agrícola.....	23
1.5.10 Acceso a la tierra	24
1.6 Metodología y técnicas empleadas	25
1.6.1 Presentación del Estudio de Caso.....	29
2 Capítulo II: La Agricultura Familiar del Paraguay	33
2.1 Marco Institucional y Legal	39
2.1.1 Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF)	39
2.1.2 Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay	45
2.2 Principales dificultades de la economía campesina familiar del Paraguay	49
2.2.1 Escaso acceso al mercado	50
2.2.2 Asistencia técnica e innovación tecnológica deficiente.....	55
2.2.3 El problema del financiamiento de las actividades de la AFC.....	60
3 Capítulo III: El Seguro Agrícola en la Economía Campesina Familiar	68



3.1	El Seguro Agrícola en el Mercosur	72
3.2	El Seguro Agrícola en el Paraguay	75
3.2.1	Marco Legal e Institucional	75
3.2.2	Desarrollo de la actividad del Seguro Agrícola en el Paraguay.....	77
3.3	Importancia del Seguro Agropecuario en la economía campesina familiar	82
4	Capítulo IV: Acceso y Tenencia Legal de la tierra	88
4.1	Marco Legal sobre el Acceso a la Tierra y Reforma Agraria en el Paraguay	89
4.1.1	Constitución Nacional.....	90
4.1.2	Estatuto Agrario.....	92
4.1.3	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.....	93
4.1.4	El proceso a seguir para el acceso a la tierra mediante el INDERT	95
4.1.5	Servicio Nacional de Catastro – Dirección General de Registros Públicos..	96
4.1.6	Ley 2532/05 “Que establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay”.....	97
4.2	Situación actual del acceso y tenencia de tierra en el Paraguay	98
4.3	Grupo Temático de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria – REAF.	103
4.4	Alternativas y desafíos para mejorar el acceso y la tenencia de tierra	105
5	Capítulo V: El Caso de la Economía Campesina Familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.....	110
5.1	Resultados, análisis e interpretación de los datos obtenidos	112
5.1.1	Aspectos relevantes de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	135
6	Capítulo VI: El fortalecimiento de la capacidad organizativa de la economía campesina familiar.....	141
6.1	La Organización en la economía campesina familiar	143
6.2	Las cooperativas en la economía campesina familiar	151
6.3	La Planificación Estratégica en las organizaciones de pequeños productores	156
6.3.1	Unidad Estratégica de Negocios.....	162
6.4	Fortalecimiento organizativo de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay	165
6.5	La gestión empresarial en las organizaciones de pequeños productores	169
6.6	Formación de una cadena productiva en la organización de pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	177
6.6.1	Elección del cultivo agrícola	179
6.6.2	Selección de compradores potenciales	179
6.6.3	Lugar de producción de la cadena	180



6.6.4	Cronograma de siembras y cosechas	181
6.6.5	Números de hectáreas para el desarrollo de la cadena productiva	181
6.6.6	Financiamiento de la cadena	181
6.6.7	Ingresos del pequeño productor.....	184
6.7	La implementación del Seguro Agropecuario en la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	186
6.8	El Acceso a la tierra y la reforma agraria integral	188
6.9	Lineamientos estratégicos a considerar para la ejecución del modelo propuesto	189
7	Conclusiones y Recomendaciones.....	200
8	Bibliografía utilizada	210
9	Apéndice.....	224
9.1	Desarrollo de la actividad de seguros agrícolas en los países del Mercosur	224
9.1.1	Brasil.....	224
9.1.2	Argentina.....	225
9.1.3	Uruguay.....	227
9.1.4	Chile.....	228
9.2	Referentes institucionales del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	230
9.3	Comentarios de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	234
9.4	Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay	238
9.5	Entrevistas a referentes institucionales	242
9.5.1	Entrevista – Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.....	242
9.5.2	Entrevista – Concejal del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	245
9.5.3	Entrevista – Ex Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	248
9.5.4	Entrevista – Técnico de la DEAG de Gral. Eugenio A. Garay	251
9.5.5	Entrevista – Viceministro de Agricultura del Paraguay	253
9.5.6	Entrevista – Especialista en AFC – IICA.....	260
9.5.7	Entrevista – Representante en Acceso a la Tierra – REAF (Paraguay).....	265
9.5.8	Entrevista – Representante en Cambio Climático- REAF (Paraguay)	271
9.6	Cuestionario realizado a los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay	274



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 Distribución por Región de los Pequeños Productores del Paraguay	35
Gráfico 2.2. Fuentes de Asistencia Técnica y Tecnológica a la AFC del Paraguay.....	56
Gráfico 3.1 Evolución de las primas de Seguros Agrícolas totales	71
Gráfico 5.1 Miembro de algún tipo de Organización.....	112
Gráfico 5.2 Tipo de Organización.....	113
Gráfico 5.3 Conformación de una Cooperativa de Pequeños Productores.....	114
Gráfico 5.4 Registro Nacional de Beneficiarios de la Agricultura Familiar	115
Gráfico 5.5 Acceso a Mercados	116
Gráfico 5.6 Asistencia Técnica	117
Gráfico 5.7 Instituciones que brindan asistencia técnica.....	118
Gráfico 5.8 Conocimiento sobre la REAF.....	119
Gráfico 5.9 Inclusión en programas y proyectos sociales de carácter público	120
Gráfico 5.10 Inclusión en programas y proyectos sociales del sector privado.....	121
Gráfico 5.11 Crédito Rural.....	122
Gráfico 5.12 Instituciones Crediticias	123
Gráfico 5.13 Tipo de infraestructura utilizada en la fincas agropecuarias.....	124
Gráfico 5.14 Insumos, implementos y equipos utilizados	125
Gráfico 5.15 Asistencia Integral.....	126
Gráfico 5.16 Conocimiento sobre el Seguro Agrícola	127
Gráfico 5.17 Acceso a un Seguro Agrícola	128
Gráfico 5.18 Pago de un Seguro Agrícola	128
Gráfico 5.19 Influencia del seguro agrícola en la producción de los pequeños productores.	130
Gráfico 5.20 Tenencia de Tierra	131
Gráfico 5.21 Forma de adquisición de las fincas agropecuarias	132
Gráfico 5.22 Situación legal de las fincas agropecuarias	133
Gráfico 5.23 Conocimiento sobre la Reforma Agraria.....	134
Gráfico 6.1 Tipo de Organizaciones a los que pertenecen los productores del Paraguay	144
Gráfico 6.2. Interacción entre las dimensiones y planos de la asociación	149

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 5.1. Distrito de Gral. Eugenio A. Garay.....	110
Figura 6.1 La Organización de Unidad Estratégica de Negocio.	164
Figura 6.2 Inclusión de los pequeños productores en la economía del mercado.	167
Figura.6.3 El pequeño productor y las capacidades empresariales.....	170
Figura.6.4 Los enfoques de la gestión empresarial en la economía campesina familiar.....	172
Figura.6.5 La gestión efectiva de las organizaciones de productores	174
Figura.6.6 Ejemplo de Organigrama para la organización de pequeños productores	175
Figura.6.7 Pasos para la creación de una organización de pequeños productores	176
Figura 6.8 Elección del cultivo	179
Figura.6.9 Selección de Compradores potenciales	180



Figura.6.10 Modelo de cadena productiva	185
Figura 6.11 Modelo de seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar	187
Figura.6.12 Políticas de Promoción y Desarrollo de Sistemas Cooperativos Rurales	197
Figura.6.13 Política de Integración y Desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur	199

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Resumen del Estudio Caso	31
Tabla 2.1 Población Rural en los países miembros del Mercosur	34
Tabla 3.1 Composición de la Cartera Técnica de seguros (Período 2012-2013)	78
Tabla 3.2. Superficie de Cultivos asegurados en el período 2010-2014 (en hectáreas)	79
Tabla 4.1. Cambios en el uso de la tierra según superficie y finca entre los años 1991-2008. .	99
Tabla 5.1 Aspectos relevantes de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.	135
Tabla 9.1 Resumen FODA	238



LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFC Agricultura Familiar Campesina
ALC América Latina y el Caribe
APP Alianza Pública-Privada
ATER Asistencia Técnica y Extensión Rural
BCP Banco Central del Paraguay
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
BNF Banco Nacional de Fomento del Paraguay
CA Comunidad Andina
CAF Banco de Desarrollo de América Latina
CAH Crédito Agrícola de Habilitación
CAN Censo Agropecuario Nacional del Paraguay
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPAF Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
CMC Consejo del Mercado Común
CN Constitución Nacional del Paraguay
COVEPA Cooperación Vecinal con Pequeños Agricultores
DEA Dirección de Educación Agraria
DEAG Dirección de Extensión Agraria
DGRP Dirección General de Registros Públicos
FAF Fondo de la Agricultura Familiar del Mercosur
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FECOPROD Federación de Cooperativas de Producción
FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDES Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible
FONTAGRO Fondo Regional de Tecnología Agropecuario
GMC Grupo del Mercado Común
GT Grupo Temático
IFC Corporación Financiera Internacional
IICA Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDERT Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA Instituto Forestal Nacional
INTA Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPAF Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
IPTA Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay
MAPA Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil
MERCOSUR Mercado Común del Sur
MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay
MINAGRI Ministerio de Agricultura de Chile
OIT Organización Internacional del Trabajo
ORA Oficina de Riesgo Agropecuario - Argentina
PAC Política Agrícola Común – UE
PISEAR Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



PROAGRO Programa de Garantías de Actividades Agropecuarios
PRODERI Programa para el Desarrollo Rural Incluyente
PRONAF Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar - Paraguay
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura - Brasil
REAF Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur
RECM Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur
SEAF Seguro Climático para la Agricultura Familiar
SENACSA Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal – Paraguay
SIGEST Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural
SIRT Sistema de información de recursos de la Tierra
SNC Servicio Nacional de Catastro
STPD Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo
TFM Trabajo Final de Maestría
TLC Tratados de Libre Comercio
UBEF Unidad Básica de Economía Familiar
UCAR Unidad para el cambio rural – Argentina
UE Unión Europea
UGR Unidad de Gestión de Riesgos – Paraguay
VMA Viceministerio de Agricultura del Paraguay



RESUMEN

Esta investigación se ha enfocado a trabajar en la integración y el desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur, buscando construir un lazo entre la agricultura, la economía y los habitantes, lo cual sigue siendo necesario hoy en día, en especial, en los países que forman parte del Mercosur, donde las unidades familiares juegan un rol estratégico en el desarrollo y crecimiento sostenible. Ante las diversas dificultades que hoy sufre la economía campesina familiar, surge la necesidad de investigar los mecanismos que conduzcan a la inserción de los pequeños productores, a la economía del mercado; el objetivo general de este trabajo es proponer una política de integración y desarrollo de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a través de la inclusión en la economía del mercado regional del Mercosur. La metodología de la investigación realizada fue inicialmente exploratoria, en base a datos secundarios recogidos a través de la revisión bibliográfica y documental de los principales organismos internacionales como: la FAO, INTAL, BID, BM, REAF, así como de las instituciones locales y otros autores, sobre informaciones afines a la agricultura familiar del Paraguay y del Mercosur, en este sentido, se han analizado las teorías de integración regional desarrolladas por referentes como, Malamud, Haas, Corbey y Moravsick, asimismo, se ha ejecutado una investigación de campo con la recopilación de datos primarios, a través de la realización de encuestas a pequeños productores rurales del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, del mismo modo se ha llegado a las autoridades públicas y privadas, mediante técnicas de entrevistas, por el cual el nivel de la pesquisa, adquiere el nivel descriptivo, se continuó con el levantamiento de otros datos secundarios sobre los distintos ejes relacionados a la investigación, sistematizando todas las fuentes por medio de fichas bibliográficas. En cuanto a los resultados de la investigación, en primera instancia, se demostró la importancia de la implementación del seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar, la mayoría de los productores encuestados afirman que el instrumento del seguro agrícola favorecerá a un mejor desempeño de su actividad productiva, comercial y familiar, además de convertirse en una herramienta financiera que serviría de respaldo a sus actividades agropecuarias, ante los diversos riesgos climáticos que se suscitan; el acceso a la tierra para varias familias del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, así como para miles de unidades familiares del Paraguay y del Mercosur, se encarecen hoy, originando la expulsión y la migración rural, al respecto se ha hecho un vasto análisis sobre los distintos desafíos y alternativas de solución en materia de acceso y tenencia legal de las fincas agropecuarias; ante la baja asociatividad presentada por los productores encuestados, y que desemboca principalmente en un bajo acceso al mercado, en escasas fuentes de financiamiento, en una deficiente asistencia técnica e innovación tecnológica, ha motivado a plantear un modelo de planificación estratégica que logre fortalecer la administración organizativa del pequeño productor del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, logrando de esta manera construir con estas variables de estudio, una política de integración y desarrollo de la economía campesina familiar, que permitiría la inclusión de los pequeños productores paraguayos a la economía del mercado local, nacional y regional del Mercosur, el acompañamiento del estado y del bloque es sumamente necesario y valioso en la consecución de esta política. El valor de esta investigación radica en su factibilidad, ya que constituye en una opción de integración y desarrollo de un sector trascendental del Paraguay y del Mercosur. El crecimiento de las unidades familiares es altamente estratégico, no solamente para el Paraguay, sino para toda la región, los pequeños productores, son actores vitales en la estructura productiva del Mercosur, cuyo desempeño fortalece el proceso de integración regional.

Palabras claves: Economía campesina familiar, política de integración y desarrollo, Mercosur.

Keywords (JEL): Rural Economics, Family Farms, Agricultural Policy, Development, International Institutional Arrangements.



1 CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

Los países de la región y particularmente los Estados Partes del Mercosur¹, se caracterizan profundamente por la importancia de la agricultura en sus respectivas economías, lo cual ha generado un argumento clave para la búsqueda de la integración regional, originándose dentro del bloque varios sectores diseñados a abordar diversas cuestiones relacionadas a la agricultura, y es así que en el año 1991, a poco tiempo de la firma del Tratado de Asunción, se dio origen al Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 8 – Agricultura, y a la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA), posteriormente en el año 2004, fue creada la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF) (González L. , 2013), conformando espacios genuinos, en contextos diferentes, sustentados en objetivos, planes de trabajo y la participación de actores claves del sector agropecuario. La agricultura desarrollada y practicada en la región, se profundiza en dos tipos de prácticas bien marcadas, por un lado, la agricultura intensiva, la cual se apega totalmente a los diversos monocultivos que hoy se desarrollan, y por el otro extremo, las unidades de producción campesinas, las cuales producen básicamente alimentos, orientados a la satisfacción de las necesidades básicas del núcleo familiar pertenecientes a los Estados Partes, en base al trabajo de algún miembro de la unidad familiar.

Con la brusca apertura comercial generada en la primera década del Mercosur, añadiendo la fuerte globalización que se empezó a consumir, se efectuaron cambios irreversibles en los sistemas agroindustriales, y en especial, la desestructuración de la pequeña agricultura, construyendo una total hegemonía en la actividad agrícola, sumado a la falta de verdaderas políticas públicas, e intereses nacionales y regionales, dejaron rezagada la posibilidad de inserción de los pequeños productores del Mercosur dentro de la economía de escala y de las propias esferas de la integración económica, que persigue con mucho énfasis el bloque. Si la agricultura ha pasado a formar parte prioritaria en la agenda de los países de la región, es imperativo la puesta en marcha de políticas e instrumentos de

¹ La investigación centra sus bases geopolíticas en el bloque regional denominado Mercosur (Mercado Común del Sur), constituido el 26 de marzo del año 1991 por el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como Estados Partes en la fase inicial, posteriormente se sumaron Venezuela y Bolivia, este último estado se encuentra en proceso de adhesión.



apoyo y transformación de la economía campesina familiar, en forma complementaria y articulada.

Este trabajo ha abordado la agricultura familiar del Paraguay, tomando el caso del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, del departamento del Guairá, localidad que se encuentra a 216 km, de la capital asuncena, donde el 80 % de la población se dedica a labores agropecuarias, pequeños productores soslayados sutilmente de los diferentes estratos, y aplomados por serias dificultades sistémicas, que entorpece su desarrollo e integración en la región; cabe destacar, que Paraguay es un país altamente dependiente de la actividad agrícola, y en especial, de la agricultura familiar. Actualmente la economía campesina familiar en el Paraguay, así como en el resto de los países del Mercosur, es considerada desde hace décadas un sector vulnerable y marginal, donde las instituciones nacionales y regionales, así como las políticas establecidas, prestan poca atención a la inserción de los pequeños productores a la economía del mercado.

El peso estratégico de los pequeños agricultores campesinos, en cuanto a la producción de alimentos y fuente de ingresos para miles de familias paraguayas, incrementa la atención de buscar su inclusión a la economía de la región, instaurando un pilar fundamental, en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza en el Mercosur.

Los pequeños productores propician una serie de sucesos locales y regionales, originando una aproximación a la temática de la integración regional; si al momento de eliminar las fronteras económicas, los sectores comprometidos y vinculados con la economía campesina familiar, no se encuentran lo suficientemente adaptados e integrados a la globalización, y, en especial a las exigencias y estándares de la economía del mercado, el sector de la pequeña agricultura se verá sumergido en la total dependencia y exclusión.

Entre las mayores dificultades que poseen hoy los pequeños productores paraguayos, y tomando el caso de los propios agricultores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay para inmiscuirse a la economía del mercado, se observa la débil comercialización y acceso al mercado formal de sus productos, la falta de asistencia técnica e innovación tecnológica, las escasas fuentes de financiamiento, que se refleja principalmente en una total falta de gestión organizativa y administrativa; la inexistencia de un sistema de seguro y protección de la producción agropecuaria; la situación precaria y bajo acceso a tierras; es menester destacar que estos no son los únicos conflictos que afectan a los agricultores, no obstante, por cuestiones académicas se han tomado las mismas, a esto se debe agregar que tales



apremios, son similares en los países miembros del bloque, además se debe enfatizar el carácter sistémico que adquieren estas problemáticas, lo que en definitiva constituye un compromiso estratégico para los gobiernos nacionales y para el propio bloque impulsar el desarrollo de la economía campesina familiar, apuntando a su desarrollo e integración en la región.

Ante lo expuesto, se plantea la siguiente pregunta:

¿La integración y el desarrollo de la economía campesina del distrito de Gral. Eugenio A. Garay se lograría con la inserción a la economía del mercado regional del Mercosur?

Partiendo de la premisa anterior, surgen interrogantes que buscan tener respuestas valederas y aplicables al sector del objeto de análisis, siendo éstas las siguientes:

- ¿La existencia de un seguro agrícola se convertiría en una herramienta de respaldo económico para el pequeño productor del distrito Gral. Eugenio A. Garay?
- ¿Existen alternativas para mejorar la situación precaria y baja tenencia de tierras de los pequeños agricultores del Paraguay?
- ¿Cómo se podría fortalecer la capacidad de la administración organizativa de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay?

1.2 Justificación y relevancia de la investigación

Esta investigación busca proporcionar una alternativa de integración y desarrollo del sector de la economía campesina familiar del Mercosur, tomando el caso de los pequeños productores paraguayos, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, mediante su inclusión a la economía del mercado local, nacional y regional del Mercosur; esta inserción debe estar acompañada, en primer lugar, por el fortalecimiento de la administración organizativa del pequeño agricultor, que irrefutablemente debe comprender y cultivar en sus labores, la importancia de la asociatividad y la planificación estratégica, el productor a través de una verdadera sociedad, lograría acceder a un mercado formal, contaría con asistencia técnica e integral, que se componga de innovación tecnológica, y accedería a instrumentos de financiamientos a nivel local y regional; en segundo lugar, la implementación de un seguro agrícola, herramienta financiera, que serviría de respaldo económico al desarrollo de las actividades de producción, y por último, el acceso y la tenencia legal de las tierras, en pos de una verdadera integración del sector campesino familiar del Paraguay, en el Mercosur.



Es muy notorio hoy en día, que la agricultura familiar carezca de un acompañamiento íntegro de parte, de las instituciones públicas, industrias y otros sectores, debido al poco interés en el desarrollo de los pequeños productores y el acceso de los mismos a la economía formal, paradójicamente esta unidad de producción campesina es la que otorga la mayor cantidad de alimentos a la zona urbana y conurbana de las principales ciudades de la región, y es así como las cinco millones de unidades familiares de la economía campesina, representan el 83% del total de las fincas agropecuarias de los países del Mercosur (REAF, 2018b). Son los propios gobiernos quienes desempeñan un papel trascendental para alcanzar el máximo potencial de la economía campesina familiar. La importancia y el valor de este estudio, radica en que esta alternativa tiene como misión, la integración y el desarrollo de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, dentro de la economía del mercado local y regional. No obstante, el desarrollo de la economía campesina familiar es altamente estratégico, no solamente para el Paraguay, sino para el propio Mercosur, los pequeños productores son actores vitales en la estructura productiva del bloque, y en el fortalecimiento del proceso de integración regional. Se concibieron áreas, instrumentos e incluso un lugar propio en la organización institucional del bloque para el desarrollo de acciones tendientes a impulsar y desarrollar iniciativas a favor de la economía campesina familiar. El mercado regional es trascendental para alcanzar las economías de escalas y el aprendizaje que permitan a los países hacerse más competitivos (CEPAL, 2018).

Asimismo, la relevancia del tema analizado constituye en que esta disyuntiva de inserción, de los pequeños productores paraguayos, y en especial de los agricultores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a la economía del mercado local y regional, puede ser aplicada y trascender a los miles de pequeños productores, que hoy forman parte del Mercosur, cuyas dificultades son análogas, permitiendo así la integración y el desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur, dentro del marco de un proceso de integración regional. En este contexto, esta investigación se llevó a cabo, atendiendo la disponibilidad y acceso a informaciones sobre el tema, además por las experiencias y los diversos proyectos ejecutados en toda la región, y por tratarse de un sector enmarcado en la agenda e interés del Mercosur, encontrándose este bloque interesado en el desarrollo de los pequeños productores de la región. La factibilidad de lograr la inclusión de los pequeños productores paraguayos, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a la economía del mercado



local y regional del Mercosur, como alternativa de integración y desarrollo, posibilitaría la participación del Estado en forma conjunta con el bloque, por el compromiso social asumido, en este sentido, ante el carácter sistémico de las problemáticas que enfrentan los pequeños productores, todas las acciones y políticas de mejoras deben ser implementadas de forma complementaria y coordinada.

La investigación realizada, se organiza de la siguiente forma: los objetivos, la hipótesis y las variables identificadas, se desarrollan en el siguiente apartado. A continuación, en el primer capítulo, se presenta el marco teórico, sobre la cual se basa toda la pesquisa, así como la puntualización de la metodología, mediante la cual se estructura esta investigación, de carácter exploratoria-descriptiva, además se realiza una breve presentación, sobre el estudio de caso, así como las herramientas cualitativas y cuantitativas utilizadas para la realización de dicho estudio; en el segundo capítulo, se describe la situación actual y las principales dificultades de la agricultura familiar campesina del Paraguay; prosiguiendo con la investigación, en el tercer capítulo, se aborda la importancia de la implementación de un seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar; en el cuarto capítulo, se muestra algunas consideraciones en cuanto al acceso y la tenencia legal de tierras, así como el análisis de alternativas y desafíos, destinados a mejorar la situación precaria y las irregularidades que se presenta en este contexto; en el quinto capítulo, se desarrolla el estudio de caso, de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, seleccionado para el despliegue y la consolidación de las variables, sobre la cual se compone esta investigación; en el sexto capítulo, se propone un modelo de planificación estratégica, tomando en cuenta los conceptos fundamentales, para el fortalecimiento de la administración organizativa, de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones realizadas en base al estudio hecho, así como la validación de la hipótesis preestablecida.



1.3 Objetivos de la Investigación

1.3.1 Objetivo General

Proponer una política de integración y desarrollo de la economía familiar campesina del distrito de Gral. Eugenio A. Garay a través de la inclusión en la economía del mercado regional del Mercosur.

1.3.2 Objetivos específicos

- Demostrar la importancia del Seguro Agrícola en el desarrollo de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
- Analizar las alternativas de solución en cuanto a la situación precaria y la baja tenencia de tierras de los pequeños productores paraguayos.
- Proponer el fortalecimiento de la administración organizativa de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay a través de un modelo de planificación estratégica.

1.4 Hipótesis de trabajo y variables identificadas

1.4.1 Hipótesis de trabajo

La inclusión de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay dentro de la economía del mercado regional del Mercosur, se lograría mediante una política de integración y desarrollo que contenga el fortalecimiento de la administración organizativa, la implementación del seguro agrícola, y el acceso a la tierra.

1.4.2 Variables identificadas

Variable Dependiente: Inclusión de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay dentro de la economía del mercado regional del Mercosur.

Variable Independiente: Política de integración y desarrollo: Fortalecimiento de la administración organizativa – Implementación del Seguro agrícola – Acceso a la Tierra.

1.5 Marco Teórico

En este apartado se estará presentando el marco teórico sobre el cual se sustenta teóricamente el estudio realizado; según Sampieri, Fernández, & Baptista (2010), el marco teórico, implica el análisis y la exposición de aquellas teorías, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general que sean válidos para la correcta circunscripción del estudio. En este sentido, se realizó la revisión de la literatura, a través de la misma se



obtuvo la bibliografía útil y las generalizaciones empíricas, para el propósito de esta investigación, así como la recopilación de información relevante que aborda la temática desarrollada. A continuación, se presenta los conceptos y enfoques teóricos que respaldan la elaboración de este Trabajo Final de Maestría (TFM):

1.5.1 Integración y Desarrollo

La integración regional es un proceso multidimensional, que abarca más allá de los ejes meramente económicos y comerciales, también incluyen las políticas sociales, culturales y ambientales (CEPAL, 2014). La definición clásica de Haas (1958), se refiere al proceso por el cual diversos actores políticos y de distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. En los años posteriores Haas (1971) *citado por* (Lambertini, 2013), describió la integración regional como un proceso, por el cual los países se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos, de modo que ceden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez adquieren nuevas herramientas para resolver sus conflictos mutuos. La integración regional, según Malamud (2011), es una etapa de transición entre una situación conocida y otra en construcción, no obstante, la integración regional tiene origen voluntario y su estadio final es indeterminado. El funcionalismo dialéctico, teoría desarrollada por Corbey (1995), considera que más allá de los Estados y los organismos regionales, los grupos internos o de intereses son actores fundamentales para fortalecer el proceso de integración, esta afirmación es relevante para esta investigación, con respecto a la economía campesina familiar del Mercosur, ya que este sector de pequeños productores se convierte en un hito estratégico para el desarrollo del bloque. Moravscik (1993), destaca que los Estados en lugar de debilitarse se fortalecen con el proceso de integración regional, no obstante, este autor afirma que una condición *sine qua non* para entender la interacción de los Estados en el plano internacional, es la comprensión de las políticas domésticas, el eje principal de esta pesquisa es la economía campesina familiar, que actualmente es de poca importancia en el desarrollo y puesta en marcha de políticas de carácter nacional y regional del Mercosur.



El concepto de integración sustentado en esta investigación, se encuentra dentro del contexto amplio de la integración regional, que apunta a la unificación de la economía campesina familiar de los Estados que componen el bloque regional, a través de una política de integración y desarrollo rural del Mercosur. Es claro que la integración y el desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur dependerá en cierto grado de la voluntad y las decisiones de los Estados Partes, a lo largo del proceso de integración regional.

Las posibilidades de lograr una diversificación de la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente relacionadas a su proceso de integración (CEPAL, 2014), cabe mencionar que, la economía campesina familiar se encuentra involucrada dentro de la estructura productiva del Paraguay y del Mercosur, actualmente de manera informal.

A pesar de los avances en materia de liberalización comercial, es necesario avanzar en el perfeccionamiento, la armonización y la integración de los tratados comerciales vigentes (CEPAL, 2013). Un mercado regional integrado, puede actuar como un factor, que tendría un efecto positivo en la demanda, estimulando el crecimiento, en una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macro regiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración urge en la región (CEPAL, 2014).

Varias son las asimetrías a superar entre los países del Mercosur, para una integración justa y equitativa, la investigación realizada no se aboca a plasmar el concepto de integración productiva², considerando que para lograr tal tipo de integración, se deben superar problemas básicos de la Agricultura Familiar Campesina, de orden nacional (organización, acceso a mercados, financiamiento, asistencia técnica, etc.), que posteriormente, debe ajustarse a nivel regional. Una vez que la economía campesina familiar se encuentre en condiciones y logre incluirse a la economía del mercado local, se construirían los pasos necesarios hacia una integración productiva en el Mercosur. Para que los pequeños productores, puedan acceder a los mercados internacionales, respaldados por los Tratados de Libre Comercio (TLC), hoy los estándares de calidad e inocuidad son bastantes elevados, lo cual constituye una barrera para la integración de la economía

² Fernando Porta (2010), define a la integración productiva como un proceso de creación de nuevas ventajas competitivas, tales que permitan a todos los países tener un escalonamiento productivo dentro del espacio regional y relaciones con terceros.



campesina familiar, es ahí que se deben resolver los problemas de carácter primario de un sector tan endeble.

En cuanto a las esferas del desarrollo, es claro que en un proceso de integración regional, la economía campesina familiar debe recibir apoyo de los distintos actores que involucran tal coalición, en especial la del Estado y sus pares, mediante la realización de programas de desarrollo regional, que se compongan de beneficios económicos, sociales y decisiones políticas, logrando transformar el sector de la agricultura familiar (Vélez Hernández, 1984).

El desarrollo humano, es un proceso por el cual las diversas oportunidades de los individuos crecen, acompañada de una vida prolongada y saludable, educación, libertad política, mejor nivel de vida, garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos, donde el ser humano sea el objetivo central (Programa de Naciones Unidas (PNUD), 1990). Sin embargo, como señalan Faletto y Cardoso (1977), al realizar un análisis global y total del desarrollo, no basta con solo añadir a las condicionantes estructurales la comprensión de factores estructurales o de factores sociales, sino más bien requiere de un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas, considerando, en primer lugar, las condiciones históricas particulares de carácter socioeconómico, anclados al proceso de desarrollo, ya sean en el plano nacional o externo y, en segundo lugar, se debe considerar dentro de las situaciones estructurales, los objetivos e intereses que generan sentido y orientan el conflicto entre los grupos, clases y los movimientos sociales que ponen en marcha las sociedades en desarrollo, estos autores sintetizan que el desarrollo, es un proceso social y que no solo debe abarcar aspectos meramente económicos, es decir que tanto los procesos económicos, como en los procesos sociales, se debe encontrar un punto de intersección del sistema económico con el sistema social, a través de la cual se revelan nexos y dinámicas de los distintos aspectos y niveles de la realidad, que afectan la posibilidad de desarrollo.

Las condiciones que se suscitan y prevalecen, en el sector de la economía familiar campesina, en cuanto al bajo desarrollo de dicho grupo, se desata en varias causas de aspectos socioeconómicos, que se profundizan año tras año, sin verdaderas soluciones y políticas públicas, que acompañen el desarrollo de la agricultura familiar, no obstante, el planeamiento de programas de desarrollo, debe tener en cuenta que durante varios años los países de la región dependerán del sector rural, y en especial, de la economía campesina



familiar (Vélez Hernández, 1984). El sector rural contribuye en algún grado, al consumo de productos industriales, en la medida que se transforme la estructura, pues determinan un incremento sostenido del ingreso, que asegura otros ingresos adicionales, de esta manera la economía campesina familiar, se convierte en un estímulo importante hacia el desarrollo de la región (FAO, 1997).

El futuro de la integración regional, debe ser solidaria y reflejar un modelo de cooperación entre los países más avanzados, en materia industrial y agrícola, en nuestro caso Brasil y Argentina, propongan los cimientos de una convergencia productiva, a los países menos desarrollados, apuntando a agregar valor a los productos primarios, mejorar la situación social, transformar el mercado interno, y permitir una participación más competitiva de la región, en la economía global, logrando el desarrollo de los actores involucrados (CEPAL; Instituto Lula; BID; CAF, 2016).

El desarrollo en la economía campesina familiar, solo se logrará, según, Vélez Hernández (1984), cuando las políticas públicas se alineen y se armonicen, a las de la región, presidida por un pensamiento de solidaridad humana, que supere los meros indicadores económicos, logrando un cambio radical en la estructura agropecuaria, y por ende, el de la agricultura familiar campesina.

1.5.2 Economía Campesina Familiar

El concepto de economía campesina, engloba a aquel sector de la actividad agropecuaria nacional, donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar, con el objeto de asegurar ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción (CEPAL, 1980). La economía campesina hace parte de la economía familiar, que es una unidad de producción y consumo en donde la producción, y la reproducción social y económica, ocurre en el interior del grupo familiar, cuyo objetivo principal es la satisfacción de sus necesidades de consumo, más que el lucro (Chaparro, 2014). En este contexto, desde hace décadas se ha intentado poner un énfasis especial, por caracterizar a la agricultura familiar, de acuerdo al contexto de los países de la región, describiendo su importancia en la seguridad alimentaria, en la producción de alimentos, la generación de empleo y la sostenibilidad de los recursos naturales (Salcedo, De la O, & Guzmán, 2014).



Los conceptos, en relación a la Agricultura Familiar, se han concebido a mediados del siglo XX, bajo el nombre de “unidad económica familiar”, forjada como una finca de tamaño suficiente, para proveer al soporte de una familia, y que en su labor no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia (Maletta, 2011). En el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014), declarado por la Asamblea de la Naciones Unidas, se ha concentrado todos los esfuerzos, en elaborar un concepto de agricultura familiar, afirmando que:

La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales (Salcedo, De la O, & Guzmán, 2014, pág. 26).

En Paraguay, la Ley de la Nación N° 2.419/2004, “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, en el Art. 6, conceptúa a la Agricultura Familiar Campesina (AFC), como aquella en la cual, el recurso básico de mano de obra, aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos, a partir de otras producciones de carácter artesanal o extra predial (Ley N° 2.419/04, 2004).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) del Paraguay, ha elaborado la siguiente definición, en relación a la agricultura familiar:

La agricultura familiar es la actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción en un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza más de 50 ha en la Región Oriental y 500 ha en la Región Occidental de tierras, independientemente del rubro productivo (Salcedo, De la O, & Guzmán, 2014).

La Agricultura Familiar Campesina, en el Paraguay, tiene un peso importante en términos cuantitativos, en el total de las fincas del país (Riquelme, 2016). Representa un estrato social importante, por la alta cantidad de unidades productivas rurales existentes con superficies pequeñas, con mano de obra familiar y con una producción, vinculada a la reproducción y mantenimientos de dichas unidades productivas (Barril & Almada, 2007). La seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria de la población paraguaya, están en



manos de los pequeños productores, que hasta el día de hoy poseen diversas limitaciones y dificultades para la producción de alimentos (Alvarenga, 2016).

Con respecto a la mano de obra familiar, se desprende una temática de poca profundización y desarrollo conceptualmente, el trabajo infantil, que es un problema de índole agrícola, donde hoy en el mundo, el 60% de todos los niños trabajadores, con edades comprendidas entre 5 y 17 años, trabajan en las fincas agropecuarias, aproximadamente 98 millones de niñas y niños, en muchos de los casos no perciben una retribución por el trabajo desarrollado, la pobreza, junto con el acceso limitado a una educación de calidad, poca innovación tecnológica, escasa mano de obra adulta, se convierten en las principales causas, del trabajo infantil en la agricultura, es imperativo discernir los tipos de trabajos, a ser llevados a cabo por los niños, en el campo, sin embargo, erradicar el trabajo infantil que atenta muchas veces el correcto desarrollo y crecimiento de los niños, se ha vuelto toda una travesía, atendiendo a las diversas lagunas que emanan las legislaciones nacionales, sobre la mano de obra familiar, y por consiguiente, el trabajo de los menores, en este sentido, la alianza internacional de cooperación sobre el trabajo infantil y la agricultura, es una iniciativa que ha reunido a la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la FAO, el FIDA y otros organismos internacionales, con el objeto de promover la erradicación del trabajo infantil en la agricultura, mediante la corrección de la estructura de la producción agrícola, asimismo la promoción de programas y políticas, destinados a abordar la cuestión, relativa al trabajo infantil (OIT, 2019). En el año 2006, el Grupo de Mercado Común (GMC) del Mercosur, aprobó el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en el Mercosur, esta iniciativa se desarrolla como complemento de las políticas internas de cada uno de los Estados Partes y brinda los lineamientos fundamentales, hacia la implementación de políticas regionales, en relación al trabajo infantil, y la inclusión de esta temática en la agenda del Mercosur, fueron esenciales las experiencias previas y aprendizajes, de los diferentes sectores que lograron instituirlo, como un compromiso, de los países de la región (OIT, 2015), sin embargo, falta aún una sólida articulación, entre las instituciones y órganos del Mercosur, y estos con los entes locales, de cada país miembro, a fin de promover un mejor posicionamiento, sobre el trabajo infantil y el fortalecimiento de las políticas del sector.



Según, la Resolución GMC N° 25/07 del Mercosur, utiliza los siguientes criterios comunes para identificar a las poblaciones rurales, que conforman el conjunto de la agricultura familiar:

La mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados. La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima. Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país (lo que supone una relación directa entre la capacidad de los agricultores y el uso de los recursos) (GMC - MERCOSUR, 2007, pág. 1).

En el año 2004, se ha creado, según Resolución del GMC MERCOSUR N° 11/04, la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF), un espacio de discusión y generación de políticas, dirigidas a la agricultura familiar, que impulsa la organización de las familias, grupos de mujeres y jóvenes, mediante la creación de este órgano, el Mercosur reconoce la importancia y la dimensión socioeconómica de la agricultura familiar en la región (Grupo del Mercado Común (GMC), 2004). La REAF, ha sabido entender a la agricultura familiar, como la base de un nuevo modelo de desarrollo, más equitativo y equilibrado, que contribuye a la superación de la pobreza y a la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de nuestros pueblos, a través del fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles (FAO & REAF, 2016). Como afirma Chiriboga (2002), los pequeños productores agropecuarios pueden ser visualizados también como unidades que logran reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria, manteniendo su carácter familiar, generan un excedente, que es parcialmente reinvertido en la actividad productiva y parcialmente dirigido a mejoras en el nivel y calidad de vida de la familia. El desarrollo de explotaciones familiares, se ha vuelto un elemento crucial en el progreso de la sociedad caribeña, debido a que las explotaciones a pequeña escala y las fincas familiares, son la base de las economías rurales, las que proporcionan un número significativo de puestos de trabajo (Mc D. Scott, Greene, & Thomas, 2014). El impacto de la agricultura familiar se desarrolla, a través del mercado interno, del mercado local, del arraigo de la familia y mediante una alimentación más saludable (INTA , 2014).



La agricultura familiar, es realmente un sector estratégico para el desarrollo, producción y el abastecimiento de alimentos de calidad, de los países del Mercosur. La labor familiar es mayoritaria en la explotación de las fincas, se reconoce que la familia y la unidad productiva, operan integradamente en las decisiones económicas y sociales (Barril & Almada, 2007). El Mercosur, ha contemplado a la agricultura dentro de su estructura, desde sus orígenes, sin embargo, su abordaje no permitió abarcar en forma completa la amplia estructura social agraria, dejando afuera importantes sectores, en especial el de la agricultura familiar (González, 2013).

Varios proyectos se están ejecutando en América Latina y el Caribe, a fin de lograr el desarrollo y la integración del pequeño productor a la economía del mercado. En el Mercosur, el Grupo de Trabajo de Comercio de la REAF, tiene como foco principal la creación y adecuación de las políticas públicas de comercialización, en la producción familiar, propiciando la inclusión de la agricultura familiar en las cadenas productivas, incrementando su participación en el comercio interno de los países, a través de distintos instrumentos de política (REAF, 2017). Las iniciativas emprendidas por los Estados Partes del Mercosur, dirigidas a la agricultura familiar, cuenta con un soporte financiero, a fin de dar sustentabilidad a las acciones a desarrolladas: el Fondo de la Agricultura Familiar del Mercosur (FAF)³, compuesto por aportes fijos de cada país, además de aportes variables anuales. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), busca apoyar a los países, en la mejora de acceso a activos productivos (tierra, agua, energía, infraestructura) y, a servicios rurales financieros (créditos, ahorros, seguros), y no financieros (asistencia técnica, innovación, conocimientos), fortaleciendo a las organizaciones de productores, y promoviendo la participación de las comunidades rurales, en las estrategias de desarrollo rural sostenible (FAO, 2016b). El 20 de julio del año 2017, el Mercosur y la FAO, firmaron un Memorando de Entendimiento, en materia de cooperación internacional, para la promoción de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación técnica entre países en desarrollo, para el Mercosur y la FAO resulta muy importante establecer una relación sólida y estable de cooperación técnica, avanzando en el logro de sus metas y funciones, particularmente en lo que respecta, al desarrollo rural, la seguridad

³ El FAF, constituye un claro ejemplo de la valoración que tienen los países sobre el papel de la REAF, en la articulación y convergencia de las políticas y en la construcción del proceso de integración regional (REAF, 2017).



alimentaria y nutricional (Mercosur; FAO, 2017), todos los Estados Partes, son miembros plenos de la FAO; el objeto principal de este Memorando de Entendimiento, es el establecimiento de una Estrategia de Cooperación, entre la FAO y el Mercosur, con el propósito de brindar asistencia técnica a los miembros del Mercosur, en las áreas prioritarias que defina el bloque.

Por otra parte, el Mercosur ha celebrado un Acuerdo Marco de Colaboración con el Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA)⁴, según la Resolución N° 19/17, del GMC-Mercosur, que establece en su Art. 1:

El presente Acuerdo Marco de Colaboración, en adelante Acuerdo, tiene como objetivo establecer las bases generales de cooperación técnica para promover el desarrollo sostenible de la agricultura familiar y el aumento de su contribución a la seguridad alimentaria y nutricional y a la economía rural de los Estados Partes del MERCOSUR (MERCOSUR; IICA, 2017).

Este acuerdo de colaboración, entre el IICA y el Mercosur, apunta principalmente, a áreas, como la inserción comercial de la AFC, en cadenas de valor, la gestión de riesgos y cambio climático, el desarrollo territorial rural, los procesos de innovación socio-productiva e institucional, las políticas públicas diferenciadas para la AFC, entre otros; para el efecto de este acuerdo, el Mercosur designa como responsable de la ejecución, a la REAF, y por parte del IICA, al Especialista Principal en Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar de la Dirección de Cooperación Técnica (MERCOSUR; IICA, 2017).

Con respecto a los países del bloque, en la Argentina se ejecutan varios proyectos a favor del pequeño productor, vale destacar algunas de ellas, el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), busca principalmente mejorar las condiciones sociales y productivas de las familias rurales pobres, asimismo prioriza el incremento de ingresos, producción y oportunidades, fortaleciendo a los pequeños productores, a través de la organización y la conformación de cooperativas rurales, y de esta manera lograr la inserción efectiva de los agricultores en las cadenas de valor, este programa se encuentra en plena etapa de ejecución, cuenta con fondos superiores a Usd.112 millones, está prevista

⁴ El IICA es el organismo internacional especializado en agricultura del sistema interamericano, cuya misión es “Estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural por medio de la cooperación técnica internacional de excelencia”. El Plan de Mediano Plazo (PMP) del IICA, del período 2014-2018, establece a la agricultura familiar, como uno de los temas estratégicos de su cooperación técnica.



su finalización en el año 2020; el Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR), se enfoca en promover la inclusión socioeconómica de las explotaciones familiares del campo, mediante el fortalecimiento de la capacidad de organización, planificación y gestión de estos productores, del mismo modo, se prevé la mejora en el acceso de infraestructura y servicios comunitarios, el desarrollo de alianzas productivas hacia el acceso sostenible en los mercados, el proyecto se encuentra en etapa de ejecución, con fondos que ascienden a Usd.76 millones; el Programa de Desarrollo Rural (PRODAF), promueve el progreso rural en las cadenas de valor citrícola y lechera, en la Provincia Entre Ríos, y la algodónera y ganadera, en el Chaco, a través de mecanismos que apoyan la transferencia de nuevas tecnologías, facilitan el acceso al financiamiento; promueven la organización e inserción de los pequeños productores y aumentan la inversión de la agricultura familiar, se provee asistencia técnica y capacitación en materia de tecnología, y acceso a la gestión asociativa y comercial, este programa finaliza en junio del año 2019, es preciso destacar que varios otros programas ya fueron desarrollados en la década del 90' con financiamiento local e internacional⁵ (DIPROSE, 2019). En el Caribe, la iniciativa Promoción de Oportunidades Regionales para la producción, a través de la empresa y vínculos (PROPEL), es un proyecto de 5 años, financiado por la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA), cuyo presupuesto asciende a 20 millones de USD., ayudará a 28.000 pequeños agricultores del Caribe, a aumentar su capacidad de abastecer a los compradores de productos agrícolas, esta intervención resultará en un aumento de ingresos en las familias campesinas, fomentando así el crecimiento económico y la creación de una economía regional con mayor integración (Mc D. Scott, Greene, & Thomas, 2014). En Centroamérica, con el programa Tierra Fértil⁶, se apoya el desarrollo de los pequeños y medianos productores para mejorar la calidad de vida de las unidades familiares (FAO, 2013a), asimismo, en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México, a través de 636 establecimientos de Walmart, se brinda al sector de la pequeña agricultura, personal técnico en el proceso de producción, conocimiento del mercado, capacidad de exportación,

⁵ Programa Social Agropecuario (financiamiento local), ProderNEA, ProderNOA, Proinder (financiamiento externo), ver más en <http://www.ucar.gob.ar/index.php/ucar-en-territorio/finalizados/prodemea-info>

⁶ El programa Tierra Fértil de Walmart, nace en el año 2007, en El Salvador, con el objetivo de apoyar a los pequeños agricultores, buscando su crecimiento, así como convertirlos en proveedores de la corporación de tiendas Walmart.



formación empresarial, asesoría para producir más, y de manera efectiva y eficiente, e incentivar a producir lo que mejor se vende en el mercado, también ayuda a acceder al financiamiento, eje primordial para el desarrollo productivo de los pequeños productores. (FAO, 2013a). Todos estos programas y acuerdos firmados, poseen como foco principal el desarrollo y la integración de la economía campesina familiar.

1.5.3 Economía del Mercado

La investigación apunta a buscar las alternativas que permitan, que el pequeño productor, pueda incluirse a la economía del mercado nacional y regional del Mercosur, si no se ofrece a los pequeños productores oportunidades reales y efectivas, que permitan ampliar sus aspiraciones, así como una participación protagónica, sencillamente no habrá una verdadera y sólida integración regional. Según, Resico (2007), la economía del mercado se basa principalmente en la organización de mercados, como un sistema de asignación de recursos, tratando de subsanar y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales, para su operatoria eficiente y equitativa. Lo que distingue y caracteriza a la economía del mercado, es la orientación de todos los procesos económicos hacia el consumo, que es el que se encarga de transmitir a los productores, las líneas de actuación que deben de seguir, de acuerdo, a las valoraciones del consumidor y los precios (Díez Estella, 2003).

Los pequeños productores operan en mercados de alimentos locales o nacionales, estos mercados son altamente diversificados, en los que transita la mayor parte de los alimentos, que se consumen en el mundo, pueden funcionar dentro de espacios territoriales que van del plano local, al transfronterizo y el regional. Los mercados internacionales, ofrecen posibilidades de percibir un valor superior e interactuar con agentes, que faciliten el acceso a recursos financieros, la creación de capacidad y formación de los pequeños productores, en el marco de su inversión, en distintos puntos de la cadena de valor (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2015). De acuerdo, a lo que señala Arias (2014), los mercados formales e informales, convergen en espacio y tiempo con diferentes grados de incidencia. Existe una verdadera convicción de que no todos los mercados, lanzados a su suerte, logran por la magia de una mano invisible mejorar su funcionalidad. Una mejora de la funcionalidad de algunos mercados, requerirá efectivamente de la intervención del Estado, ya sea como catalizador o facilitador (Resico, 2007).



1.5.4 Contexto Geopolítico

Esta investigación, centra sus bases geopolíticas en el bloque regional denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR), establecido el 26 de marzo del año 1991, por el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como Estados Partes en la fase inicial, posteriormente se sumaron Venezuela⁷ y Bolivia, este último Estado, se encuentra aún en proceso de adhesión. El 17 de diciembre del año 1994, se firmó el Protocolo de *Ouro Preto*, mediante el cual el Mercosur adquirió personalidad jurídica, dicho protocolo estableció la estructura institucional⁸ del Mercosur. Entre los años 1996 y 2013, Perú, Colombia, Chile, Ecuador, Surinam, Guyana, han adquirido la calidad de Estados Asociados al Mercosur. El Mercosur, es un bloque regional de carácter abierto y dinámico, que desde sus inicios ha propiciado un espacio común generando oportunidades comerciales y de inversiones, a través de la integración competitiva de las economías nacionales, a la economía de mercado internacional, el espacio geográfico del Mercosur, abarca casi 15 millones de km² compuesta de una inmensa variedad de recursos naturales, energéticos y tierras fértiles, cabe mencionar que, es un mercado que se compone de 300 millones de habitantes aproximadamente (Mercosur, 2018).

Ferrer (1997), indica que el Mercosur se debate entre la ortodoxia neoclásica y las visiones críticas de la globalización, desde la primera perspectiva, el autor menciona que el Mercosur es un área de preferencias transitorias de intercambios, donde los mercados sin intervención del Estado demuestran las fuerzas feroces de la globalización mundial y la geografía. Con respecto a la segunda perspectiva, Ferrer (1997), añade que el Mercosur es

⁷ La República Bolivariana de Venezuela se sumó como Estado Parte en agosto del año 2012, tras el juicio político sumario del Congreso paraguayo al entonces presidente Fernando Lugo, Argentina, Brasil y Uruguay decidieron suspender a Paraguay del bloque hasta que hubiera nuevas elecciones y confirmaron el ingreso de Venezuela. Paraguay se reincorporó en agosto de 2013. La República de Venezuela se encuentra actualmente suspendida de todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de acuerdo a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo N° 5 del Protocolo de Ushuaia.

⁸ La estructura institucional del MERCOSUR con capacidad decisoria se divide en tres órganos:

1. El **Consejo del Mercado Común (CMC)** es el órgano que ejerce la conducción política. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte. Ejerce la titularidad de la personería jurídica del MERCOSUR y se pronuncia mediante **Decisiones** que son obligatorias para los Estados Parte.
2. El **Grupo Mercado Común (GMC)** es el órgano ejecutivo, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales. Se pronuncia mediante **Resoluciones** que son obligatorias para los Estados Parte.
3. La **Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)** asiste al GMC en lo referido a la política comercial común y se pronuncia mediante **Directivas o Propuestas** que son obligatorias para los Estados Parte.



vista como una zona preferente de comercio, dentro de la cual, los Estados y agentes económicos, sociales y políticos conciertan estrategias y políticas, cuyo objetivo es lograr metas de desarrollo y equilibrio regional, inalcanzables sólo con el juego libre de los mercados.

A efectos académicos, la investigación toma el caso de la economía campesina familiar de un Estado Parte, el Paraguay. Se debe destacar que, Paraguay es uno de los países dentro del Mercosur con mayor asimetría económica y social, al del resto de los miembros del bloque, su posición es el más desfavorable, en términos de talento humano y de la reflexión necesaria para identificar cuál es la forma de inserción más firme y exitoso para el país guaraní. Rivarola (1997) señala que, el Mercosur plantea al Paraguay un desafío histórico: ‘vencer su aislamiento y sus resistencias nacionalistas para insertarse definitivamente en el escenario internacional’ (pág. 76). Rivarola añade que, Paraguay como miembro pleno del Mercosur tiene la posibilidad, aun con sus dificultades de inserción práctica, de integrarse a la economía del mercado regional y por ende mundial.

1.5.5 Acceso al Mercado

Una de las grandes dificultades que enfrenta la economía campesina familiar en la región, para modificar su capacidad e iniciar un proceso de conversión de sus unidades en explotaciones modernas y comerciales, es la debilidad de los mercados a los que tiene acceso y la poca información recibida (Piñones, Acosta, & Tartanac, 2006). ‘Los pequeños productores paraguayos en la mayoría de las localidades, poseen tierra para sembrar, capacidad para producir, sin embargo, no lo hacen por la poca información e incertidumbre del mercado’ (Riquelme, 2016, pág. 39). El ingreso de los cultivos comerciales de la agricultura familiar a los mercados en los últimos años, fueron frenados por la baja incorporación de buenas prácticas agrícolas, así como de un sistema de acompañamiento técnico y crediticio poco adaptado a las necesidades y características de la agricultura familiar, que en sentido estricto no era un productor orientado y dependiente del lucro económico (Investor , 2015).

La Agricultura Familiar de la región, presenta actualmente ciertos problemas estructurales, siendo uno de ellos la comercialización, por lo general, los pequeños productores venden su producción a intermediarios, recibiendo precios muy bajos a los instaurados en el mercado, sin tener la capacidad de negociación e inclusive sin poder acceder a ciertos mercados (Mila, 2015). Al no incluirse en cadenas productivas, la



economía campesina familiar, no posee la capacidad de comercializar sus productos a mejores precios. Las cadenas productivas permitirán que el pequeño productor tenga la posibilidad de integrarse y acceder a un mercado más dinámico, logrando mayor competitividad.

Un aspecto esencial hacia la seguridad alimentaria es la importancia de que los pequeños agricultores, tengan acceso a mercados y cadenas de valor, ya que cuanto mejores oportunidades tengan de comercializar sus productos, mayor será la disponibilidad de mejores alimentos a precios justos, beneficiando a la sociedad en su conjunto y principalmente al desarrollo del pequeño productor (FAO, 2014a). La relación actual del pequeño productor con el mercado, es de subordinación y generalmente desfavorable, debido a su escasa capacidad de negociación, y de otros factores como: volúmenes de producción reducidos, aislamiento geográfico, falta de acceso a información, entre otros (Barril & Almada, 2007).

El desarrollo de la Agricultura Familiar está sujeto fundamentalmente, a la manera en que este sector, logre insertarse en las cadenas productivas e interactúe con los actores económicos del territorio (FAO, 2016a). El acceso a los mercados, proporcionará a las unidades rurales la capacidad de identificar la demanda de sus productos y servicios rurales, lo que les otorgará la oportunidad de ampliar sus actividades económicas hacia nuevos mercados (Falconi, Sumps, & Giordano, 2007). Es importante crear instancias especializadas y técnicas, que trabajen con los distintos sectores de los pequeños productores, de manera específica y que se articulen a partir de la temática común con los demás sectores del Estado (Castillo, y otros, 2012). Los gobiernos locales, deben apoyar la consolidación de las distintas cadenas productivas en sus regiones, desarrollando programas integrales de acompañamiento técnico, financiero, administrativo y comercial, orientados a garantizar su sostenibilidad (Jaller, 2010).

1.5.6 Asistencia Técnica e innovación tecnológica

Una debilidad que presentan hoy las unidades rurales, es la ausencia de innovación y adopción de iniciativas, principalmente por la ausencia de programas de capacitación que permitan a las unidades familiares utilizar mejores prácticas y herramientas de administración, de recursos físicos, financieros, humanos, de información y de uso de la tecnología (Berríos, Ayca, Umaña, & Leguizamón, 2002). La asistencia técnica, debe convertirse en un rubro de acción, que logre integrarse dentro de una planificación



comunitaria, de tal forma que sea posible la coordinación de esfuerzos, y a la vez avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores (FAO , 2019b). Se constata que, el bajo acceso a la asistencia técnica y la capacitación a los pequeños productores en la región latinoamericana, no sobrepasa siquiera el 20 % y 25 % del total de fincas existentes (FAO, 2014a).

Los sistemas de asistencia técnica existentes hoy en ALC, según, la FAO (2014a), son resultados de la evolución de diferentes herramientas utilizadas, a través del tiempo por los países en la prestación de servicios de educación-transferencia de tecnología y provisión de información técnica, a los productores; el uso de estos modelos condujo a sistemas públicos centralizados, operados por los ministerios o entidades públicas, con altísimos costos operativos e inciertos, prestando un servicio ineficiente. La FAO (2014a), agrega que los servicios de extensión y asistencia técnica se caracterizan actualmente por su bajo impacto en la resolución de las problemáticas, de la economía familiar campesina.

La tecnología y la innovación, según, Hax & Majluf (2004), han incidido profundamente, en las formas de competir, y han sido responsables de la creación de nuevos tipos de organizaciones y del cambio significativo de la estructura de las ya existentes, ambos autores señalan que, la tecnología es actualmente considerada como una de las funciones centrales para alcanzar una ventaja competitiva, el motivo obedece a que el mundo está sometido a un período de aceleradas transformaciones tecnológicas. Es importante crecer en el uso de las nuevas tecnologías, cualquier sector o actividad económica se beneficia de las múltiples utilidades brindadas por las mismas.

1.5.7 Acceso a Créditos rurales

Los pequeños productores suelen tener muy poco o ningún acceso al crédito formal, lo que limita su capacidad para invertir en las tecnologías y los insumos necesarios para aumentar y sostener sus rendimientos e ingresos, y reducir el hambre y la pobreza, tanto la de su familia, como la del resto de la población (Corporación Financiera Internacional (IFC), 2014). El crédito como instrumento de política agraria, contribuye a resolver problemas de carácter socioeconómico del sector rural, en especial la de la economía campesina familiar (Vélez Hernández, 1984), este autor colombiano, afirma que el acceso al crédito permite obtener el capital, que definitivamente es un recurso escaso, sobre todo en los países en desarrollo, como es el caso del Paraguay, a su vez facilita la combinación



con la mano de obra y los recursos renovables hacia la obtención de la producción y de esa manera lograr una mejor calidad de vida.

Uno de los factores que impide que las unidades familiares puedan explotar todo su potencial, es la poca disponibilidad de mecanismos de financiación adecuados, los instrumentos de créditos existentes, imponen a menudo normas y requisitos que no corresponde a la verdadera realidad de los pequeños productores, el acceso al crédito es aún más difícil en la mayoría de los países de la región (FAO, 2014b).

En la región existen problemas que limitan la eficacia del acceso al crédito, al respecto Vélez Hernández (1984) señala:

Que estos problemas son atribuibles a las políticas; a la programación y evaluación del crédito; a la organización interna de las instituciones de crédito y a la estructura sectorial financiera; a la integración de ésta con otros servicios del Estado, del sector agropecuario y de otros sectores de la economía, y con los usuarios; a la administración del crédito agrario y a la situación financiera de las instituciones que lo otorgan (pág. 8).

1.5.8 Organización de Pequeños Productores

Se desarrolla una amplia gama de posibilidades de alcanzar la integración, entre organizaciones de pequeños productores que hayan logrado cierta fortaleza institucional y productiva, con empresas productoras y comercializadoras, que tienen acceso a mercados dinámicos (Rossi & León, 2005). La agricultura familiar tiene sólo acceso a pequeños nichos, siendo mercados gourmet, tiendas locales, pero no así, en los mercados masivos y formales. La globalización los ha llevado a la producción de productos baratos, obteniendo bajos márgenes de ganancia (FAO, 2013a).

Las organizaciones de pequeños productores, generalmente poseen un carácter local o regional y de tipo comunitario, independientemente de su situación jurídica, se caracterizan por ser un grupo de personas que tienen una meta en común, constituyéndose en un mecanismo efectivo para la prestación de servicios de comercialización, asistencia técnica, acceso a créditos, provisión de insumos y capacitación a sus asociados, sin embargo, el éxito de la misma se ve condicionada por las limitaciones propias del área rural, la poca información recibida, la falta de capacidad gerencial y administrativa de los pequeños productores, y el mínimo poder de negociación que se concentran en los mismos (Programa de Desarrollo Alternativo. USAID). La organización es una exigencia, porque no cuenta con sustituto para aprovechar las economías de escalas, para reducir costos de



transacción, para aumentar las capacidades de negociación, la articulación estratégica con terceros, y la estructuración y ampliación de las capacidades de gestión de negocios (Carballo, y otros, 2004).

Según, Lautaro Viscay⁹, “el asociativismo de la agricultura familiar y campesina tiene un desafío más que significativo en el proceso de inserción de los agricultores, en el acceso a los recursos productivos y a las instancias de agregación de valor en origen, así como la presencia en los mercados” (Programa FIDA MERCOSUR CLAEH, 2014). Mediante la creación de asociaciones y/o alianzas productivas, se generarían modalidades de interacción entre los agentes productivos, que contribuirían a la construcción de una nueva esfera institucional, superando las fallas del mercado y de cooperación existentes, en el sector rural (Piñones, Acosta, & Tartanac, 2006). El fortalecimiento de las asociaciones de productores y la promoción de la asociatividad, debería ser directriz en los países del Mercosur (Arce & Rojas, 2017).

Canalizar los esfuerzos hacia mejores niveles de competitividad, requiere elevar el nivel de conocimiento de los productores y la visión del negocio, para lo cual la aplicación de la planeación estratégica, como herramienta de gestión puede orientar el proceso hacia la implementación de acciones articuladas, con diferentes actores, como el propio productor, las asociaciones e instituciones locales (Macías Bermúdez, 2015). Para fortalecer la organización de los campesinos, hacia un enfoque eficiente es prudente partir de las figuras existentes y mejorar sus capacidades, mediante la aplicación de las buenas prácticas de negocios, y la creación y/o fortalecimiento de bloques organizativos, alcanzando mercados sostenidos y de mayor escala (FAO, 2013b).

1.5.9 Seguro agrícola

Las actividades agropecuarias se encuentran expuestas en gran medida a ciertos riesgos, que indefectiblemente pueden alterar los resultados esperados, los riesgos que se presentan reafirman la necesidad urgente, de implementar una herramienta que permita una mejor gestión de estos riesgos, siendo el instrumento de mayor difusión hacia la transferencia de estos conflictos, el seguro agropecuario (Hatch, Núñez, Vila, &

⁹ Actualmente, Lautaro Viscay se desempeña como Secretario Técnico de la REAF Mercosur, es ingeniero agrícola de profesión, vivió por más de 22 años en Brasil y estudió en la Universidad Luterana de Brasil. Sus intereses y trabajos, se destacan en las áreas de políticas públicas para la seguridad alimentaria y agricultura familiar. Desde el 2013 se encuentra vinculado y coordinando la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF, 2017).



Stephenson, 2012). El IICA (2007), en relación a un seguro, define en términos generales, como un contrato por el que alguien se obliga, mediante el cobro de una prima, a indemnizar el daño producido. En cuanto, a una definición más específica, en el caso de un seguro de cosechas de Costa Rica, establece que:

Es aquél que tiene como fin la prestación de indemnizaciones en el evento de la pérdida total o parcial de las cosechas (cultivos) mientras las plantas se encuentran arraigadas en el suelo y sus frutos no hayan sido desprendidos, producida por hechos no imputables al hombre, derivados de sequía, exceso de humedad, inundación, enfermedades o plagas, vientos huracanados, incendio, helada, granizo, erupción volcánica y otros desastres naturales (IICA, 2007, pág. 6).

El seguro agropecuario ayuda a los productores rurales a aminorar los efectos financieros, de eventos naturales adversos y mejorar la eficiencia en la asignación de sus recursos. El interés del sector público, en el desarrollo de instrumentos de seguro para el sector agropecuario, está creciendo, en Centroamérica, se prevé que la demanda de estos productos de transferencia de riesgo, se incrementará en la medida en que la volatilidad de la producción restrinja las nuevas inversiones, requeridas en el sector para aumentar la oferta agrícola en forma más sostenible (Arce & Arias, 2012). El manejo de riesgos agropecuarios, incluyendo los seguros, contribuye a incrementar la productividad del sector, permitiendo a los productores incursionar en actividades más lucrativas, pero al mismo tiempo más riesgosas (World Bank, 2010). El seguro rural, admite la protección del pequeño productor contra las pérdidas resultantes de los efectos adversos de la naturaleza, constituye un instrumento de estabilización de la renta, de generación de empleo y promoción del desarrollo tecnológico en el medio rural (IICA, 2008).

1.5.10 Acceso a la tierra

El acceso a la tierra en la actualidad, es uno de los problemas fundamentales de la agricultura campesina paraguaya, que impide a muchas familias seguir reproduciendo su condición de agricultores (Riquelme, 2016). Las unidades familiares tienen un acceso limitado a la tierra y al agua, esto se ha percibido como consecuencia de los patrones de alta concentración de la tenencia de tierra en muchos países y del uso de la misma con fines distintos a la agricultura (FAO, 2014b). La tierra, es el móvil y el instrumento del cambio de modelo rural, es el mecanismo que permite la transformación y el pasaje de un modelo de agricultura familiar, a un modelo de agricultura empresarial, de escala, de alta productividad, con un esquema de gestión deslocalizado que utiliza el espacio rural, como



plataforma productiva, y no como territorio rural vivo y dinámico (Sili & Soumoulou, 2011). La seguridad de la tenencia de la tierra, es importante no solo para la producción agrícola, sino también porque ofrece a la población la oportunidad de diversificar sus medios de vida utilizando las tierras, como garantía en el sector financiero, arrendándolas o vendiéndolas (FIDA, 2015). Las actividades de mejora al acceso de la tierra, deben poner énfasis en que los minifundistas tomen conciencia del problema y en la forma como la tenencia de tierra, repercute en sus condiciones de vida, así como mejorar su organización y el acceso al financiamiento. (Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF), 2015).

1.6 Metodología y técnicas empleadas

A inicios de esta investigación, primeramente, se ha realizado la recolección de información y datos bibliográficos-documentales, con relación a la integración y desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur, a través de la inclusión en la economía del mercado, así como la revisión y selección de los datos más relevantes con respecto a la temática que se presenta. De la misma forma, continuando con la pesquisa, se llevó a cabo el levantamiento de datos y fuentes secundarios, sobre los siguientes ejes principales de este TFM: publicaciones sobre la situación de la Agricultura Familiar del Paraguay y del propio Mercosur, principales barreras y desafíos que acarrea actualmente la organización administrativa de los pequeños productores, y que guardan correlación directa con cuestiones como: el acceso al mercado, la asistencia técnica, innovación tecnológica y fuentes de financiamiento rural; además se efectuó un estudio exhausto de las distintas normativas, leyes, instituciones, políticas públicas, relacionadas directamente con el desarrollo de la economía campesina familiar del Paraguay y el Mercosur, en este sentido, se ha analizado el rol del Estado, del bloque regional, y en especial, de la REAF; del mismo modo, el trabajo se ha enfocado, a temáticas con respecto, a la implementación de un seguro agrícola destinado a la pequeña agricultura en la región y ALC; asimismo, asuntos relacionados a la situación sobre acceso y tenencia legal de tierras; en este contexto, se ha repasado experiencias en proyectos y programas ejecutados en el sector de la economía campesina familiar en América Latina y el Caribe, tendientes a mejorar su desarrollo e integración, dentro del marco de un proceso de integración regional, entre otros aspectos, analizados y que componen la columna vertebral de este material.



Entre las fuentes secundarias consultadas, se mencionan las siguientes:

- Bibliografías y documentales sobre la Agricultura Familiar del Mercosur.
- Informes del MERCOSUR, publicados por el BID.
- Datos, estadísticas y publicaciones de organismo internacionales y locales como: la REAF, FAO, INTA, FONTAGRO, BID, CEPAL, INTAL, IICA, Ministerio de Agricultura del Paraguay, Censos Agropecuarios Nacionales - Paraguay (CAN), Encuestas Permanentes de Hogares - Paraguay (EPH).
- Información de Portales de Internet en relación a la economía campesina familiar del Mercosur y del Paraguay.
- Teorías de integración regional desarrolladas por referentes como: Malamud, Haas, Corbey y Moravsick.

Para la sistematización de las fuentes consultadas, se utilizaron fichas bibliográficas, que permitieron el registro ordenado de las distintas fuentes y documentos, con sus respectivas fichas documentales. El nivel aplicado al Trabajo Final de Maestría inicialmente, fue exploratorio, Sampieri, Fernández, & Baptista (2010) destacan que, una investigación exploratoria apunta a examinar temáticas poco estudiadas.

Posteriormente, se ha realizado una investigación descriptiva, para lo cual se ha ejecutado el levantamiento de datos primarios, a través de instrumentos de encuestas y entrevistas, aplicados a pequeños productores rurales y autoridades locales, en este sentido, los autores, Sampieri, Fernández, & Baptista (2010) mencionan que, una investigación descriptiva busca especificar detalles, rasgos y propiedades significativos de un fenómeno que se ha tomado como punto de análisis, en esta disyuntiva, vale aclarar que esta pesquisa toma ambos enfoques para el desarrollo de los distintos capítulos, por los aspectos ya mencionados.

En la búsqueda de construir una perspectiva innovadora de integración y desarrollo de la economía campesina familiar, la investigación presenta el estudio de caso de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, agricultores del Paraguay, que hoy forman parte del Mercosur y del propio marco del proceso de integración regional, llevado adelante por los Estados Partes.



En cuanto, a la construcción de los capítulos analizados, en el capítulo I, se realiza la introducción con respecto al tema de investigación, en ese orden, se plantea la problemática, se exponen los objetivos, la hipótesis y las variables identificadas, del mismo modo, se desarrolla el marco teórico sobre la cual se respalda este trabajo, la metodología y las técnicas de investigación a emplearse. A fin de contextualizar la investigación, y contar con un panorama más claro sobre la economía campesina familiar del Paraguay, en el Capítulo II, se describe la situación actual de la AFC del Paraguay, asimismo, se detalla los principales rubros a los que se dedican actualmente los pequeños productores paraguayos, se analizan varios datos cuantitativos extraídos del CAN (2008)¹⁰, del mismo modo, se ha hecho un repaso del marco institucional y legal que aborda y sustenta la existencia de la economía campesina familiar, en la última sección de este capítulo se ha descripto las problemáticas más comunes de carácter totalmente sistémico, que soportan los pequeños productores paraguayos, como el bajo acceso al mercado; la asistencia técnica e innovación tecnológica deficiente, que actualmente reciben los productores en las fincas agropecuarias; la falta de financiamiento de créditos rurales, para la inversión en sistemas de producción y organización agropecuaria, y el bajo nivel de asociatividad de la pequeña agricultura, la exposición de este capítulo fue realizado mediante la recopilación de fuentes secundarias.

Una vez hecho, el análisis del escenario vigente de la economía campesina familiar del Paraguay, se procede a desarrollar los ejes transversales del presente estudio, es así como en el Capítulo III, se demuestra la importancia de la implementación de un seguro agropecuario en la AFC, para ello se ha realizado una revisión bibliográfica sobre el desarrollo de la actividad de seguros agropecuarios en el Paraguay y el Mercosur, el marco legal e institucional que avala la actividad del seguro en el Paraguay y el Plan Piloto del Seguro Agrícola Estatal, llevado adelante, actualmente por el MAG, como corolario de este capítulo, se describe la importancia y el impacto que acarrearía la implementación de un sistema de seguro agropecuario, en las unidades familiares campesinas, tomando en cuenta los datos primarios proveídos por expertos y referentes en el área.

¹⁰ El CAN del año 2008, es el último censo agropecuario realizado en el Paraguay, por lo tanto, son los últimos datos oficiales que arrojan sobre la AFC, asimismo es oportuno aclarar que el desarrollo de esta pesquisa, se sustenta en tal censo. El próximo CAN se realizará a mediados del año 2019, de acuerdo a las autoridades de la Dirección de Censos Agropecuarios del MAG.



En el capítulo IV, se ha elaborado una descripción y análisis de los inconvenientes que atraviesan hoy los pequeños productores, en materia de acceso y tenencia legal de tierras, de la misma manera se ha descrito, mediante una revisión y recopilación bibliográfica, el marco legal que hoy rige en el Paraguay, sobre el acceso y tenencia de tierras, y la vinculación con la reforma agraria, en este sentido, se menciona los avances en el Grupo de Políticas sobre Acceso a la Tierra y Reforma Agraria de la REAF, teniendo en cuenta el objetivo específico de este capítulo, se analizan varias alternativas y desafíos que se precisan poner en marcha, para mejorar el acceso y tenencia legal de las fincas, de los pequeños productores del Paraguay.

Prosiguiendo con el avance de los capítulos, en el capítulo V, se desarrolla el estudio del caso seleccionado, y para ello se presentan los resultados, análisis e interpretaciones obtenidas a lo largo del trabajo de campo. La investigación de campo, se llevó en base a técnicas de encuestas realizadas a pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, siempre dentro del marco de las variables que componen esta pesquisa, además se ejecutó una serie de entrevistas a autoridades públicas y privadas, y otros expertos, cuyas labores se relacionan directamente con la economía familiar campesina, a fin de enriquecer el trabajo de investigación. Una vez realizado el levantamiento de datos, se pasó a la fase de estudios, para caracterizar y codificar los datos relevantes, para lo cual se confeccionó una matriz, con sus respectivas representaciones gráficas¹¹. Las conclusiones obtenidas de las entrevistas, fueron debidamente organizadas, con lo cual se extrajo su verdadero significado, así mismo, para su interpretación se utilizó el método inductivo, es decir las conclusiones se realizaron a partir del análisis de los datos obtenidos.

El último capítulo de este TFM, desarrolla aspectos involucrados al fortalecimiento de la organización-administrativa de la economía campesina familiar, considerando el caso de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, con la investigación exploratoria realizada, puntualmente se profundiza la importancia de la asociatividad y la planificación estratégica en la AFC, pilares y vehículos principales, para la inserción de los pequeños productores en la economía del mercado local y regional del Mercosur, en este sentido, se realiza una breve descripción del impacto positivo que las cooperativas emanan en la economía campesina familiar, asimismo, se describe los avances en la Reunión

¹¹ Ver más Tabla 1.1. Resumen del Estudio de Caso.



Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM). Teniendo en cuenta el objetivo específico de este apartado, y de acuerdo a los resultados del estudio de caso, se propone un modelo de planificación estratégica, considerando las variables principales que conforman esta investigación, este modelo propuesto presenta una serie de alternativas interesantes para la conformación de una organización de productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, que permita su inserción a cadenas productivas locales y regionales, logrando su inclusión a la economía del mercado regional del Mercosur. Cabe resaltar que, para la elaboración de esta propuesta, se ha analizado las diferentes experiencias en proyectos y programas, destinados a la pequeña agricultura, de tal modo, se han tomado en consideración los datos primarios suministrados por los especialistas.

De toda la información recopilada, se derivó a la interpretación, siendo lo más objetivo posible, mediante la técnica de análisis crítico, con el objeto de contestar a las interrogantes que presenta la investigación. Por último, se realizó la comprobación de la hipótesis, para verificar si la información obtenida responde al problema central de la investigación, así como las conclusiones y recomendaciones elaboradas, en base a los capítulos desarrollados.

1.6.1 Presentación del Estudio de Caso

La elección de un estudio de caso, es una manera de buscar soluciones a problemas reales, ya que la recopilación de datos se obtiene directamente de los involucrados en el problema. Yin (1981), destaca que el estudio de caso surge como método potencial de investigación cuando se desea entender un fenómeno social complejo. Tal complejidad presupone un mayor nivel de detalle de las relaciones dentro, y entre los individuos y organizaciones, y de sus intercambios con el entorno. Los estudios de casos no permiten generalizaciones estadísticas, sino que las generalizaciones que proporcionan son analíticas, es decir, permiten ampliar y generalizar teorías y no enumerar frecuencias.

Con la finalidad de obtener un conocimiento sobre la situación actual de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, y más aún los problemas que impiden su desarrollo e integración en la economía del mercado, se ha realizado el levantamiento de datos primarios, a través del método de entrevistas, por medio de un cuestionario. El cuestionario, según los autores Sampieri, Fernández, & Baptista (2010), consiste en una serie de preguntas respecto de uno o más variables a medir, es necesario que se encuentre directamente relacionado al planteamiento del problema e hipótesis. De acuerdo a, Minayo



(1994), los trabajos con datos cualitativos y cuantitativos no se oponen, sino que, por el contrario, se complementan. Triviños (1987) afirma que, toda investigación puede ser, al mismo tiempo, cuantitativa y cualitativa, considerando que los datos estadísticos relevados sean aprovechados para buscar y analizar la información de una forma más amplia. Asimismo, García Ferrando (1993) afirma que, una encuesta, es una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, con el fin de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población.

En cuanto a la población objetivo, es necesario remarcar que una vez definido la unidad de análisis, se procedió a delimitar la población a ser estudiada y sobre la cual se desarrolló la generalización de los resultados obtenidos en el estudio de caso, así una población puede ser definida como el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010). En la presente investigación, se tomó una muestra de 91 productores sobre una población de 907 pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, según datos extraídos del último CAN (2008). El tamaño de la muestra representa, el 10% de la población. El método de muestreo aplicado, fue aleatorio simple, tomando la muestra de 91 productores a los cuales se le realizó el cuestionario, con preguntas relacionadas las variables de investigación.

La estructura del cuestionario se basó en veintitrés (23) preguntas cerradas¹², de las cuales cada pregunta posee una vinculación directa con los objetivos específicos de la investigación, además se realizaron otras entrevistas de carácter personal a las autoridades del municipio, al técnico de la DEAG de la zona. La primera parte de la encuesta¹³, se refiere al nivel de organización de los productores, el acceso al mercado, el acceso a créditos rurales, la asistencia técnica recibida, el nivel de conocimiento sobre la REAF y el nivel de pertenencia a programas sociales; la segunda parte, detalla el nivel de infraestructura de las fincas agropecuarias, el tipo de implementos e insumos utilizados; la

¹² Las preguntas cerradas contienen una serie de categorías y clasificaciones de respuestas que han sido previamente analizadas, siempre en el marco de la investigación y sus variables (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010).

¹³ Ver diseño de la encuesta en la Sección 9.6 del Apéndice.



tercera sección de la encuesta, gira en torno al seguro agrícola, el nivel de conocimiento sobre el mismo, el nivel de aceptación de un seguro agrícola e influencia en la producción de las unidades familiares; la cuarta y última parte de la encuesta, toma la situación legal y la forma de adquisición de las fincas agropecuarias y el nivel de conocimiento sobre la Reforma Agraria del Paraguay. Es preciso destacar que, se realizaron otras entrevistas estructuradas con autoridades y referentes de organismos públicos y privados del sector agropecuario, cuyos aportes enriquecen la composición de este estudio de campo. A continuación, según, la **Tabla 1.1**, se describen las características principales del Estudio de Caso realizado en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay.

Tabla 1.1 Resumen del Estudio Caso

Cobertura Geográfica	País: Paraguay Departamento: Guairá Distrito: Gral. Eugenio A. Garay
Cobertura temporal	Febrero, 2018.
Población Objetivo	Pequeños Productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
Marco Muestral	Pequeños Productores censados en el Censo Agropecuario Nacional del año 2008.
Total de Población Objetivo según el CAN (2008)	907 Pequeños Productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
Técnicas de investigación	Entrevistas mediante encuestas a pequeños productores; entrevistas a autoridades del distrito y otras autoridades institucionales con cuestionarios semi estructurados.
Tipo de Muestra	Muestra Aleatorio Simple.
Fórmula utilizada para el cálculo de la muestra (n)	$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2Z^2}$ <p>N= Total de Población (907) σ= 0,5 (desviación estándar) Z= nivel de confianza 95% (1,96) e= límite de error muestral 10% (0,1)</p>
Total (n)	$n = \frac{907 * 0,5^2 * 1,96^2}{(907 - 1)0,1^2 + 0,5^2 * 1,96^2}$ <p>n = 86,93</p>
Tamaño de la Muestra utilizada en la investigación (n)	91 pequeños productores, corresponde al 10% de la población objetivo ¹⁴ .
Promedio de edad del tamaño de la muestra	49 años.

¹⁴ A efectos de obtener una representación significativa se decidió llevar a cabo una muestra correspondiente al 10% de la población.



Distribución de la muestra por sexo (%)	<ul style="list-style-type: none">• Masculino: 76,6%• Femenino: 23,4%
Compañías visitadas	En total fueron visitadas 13 compañías de las 33 existentes en el distrito: Corazón de Jesús, San José, San Benito, Mbocaya, Colonia Guaraní, Potrero Ybate, Virgen de Fátima, San Antonio, San Patricio, San Ramón, Ñanducuá, San Isidro, San Roque.
Tipo de Producción de la muestra seleccionada	Autoconsumo, huerta comercial, agropecuaria.
Promedio de hectáreas trabajadas por la muestra seleccionada	4 ha.
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none">• 4 Profesionales.
Entrevistas realizadas	<ul style="list-style-type: none">• Ing. Agr. Mario León (Viceministro de Agricultura, Coordinador Nacional ante la REAF- Paraguay).• Ing. Agr. Fátima Almada (Especialista en AFC-IICA)• Ing. Agr. Edgar Mayeregger (Seguro Agropecuario- MAG, Representante en la REAF).• Econ. Julio Brun (Acceso a la Tierra – INDERT, Representante en la REAF).• Julio Pereira Berni (Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay).• Leonardo Cabañas (Concejal del distrito de Gral. Eugenio A. Garay).• Carlos Segovia (Ex Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay).• Domingo Torres (Técnico de la DEAG del distrito de Gral. Eugenio A. Garay).
Gastos de Transportes y movilidad	1.500 USD.
Gastos en materiales y útiles	50 USD.

Fuente: Elaboración propia (2018), en base al trabajo de campo realizado.



2 CAPÍTULO II: LA AGRICULTURA FAMILIAR DEL PARAGUAY

A fin de conocer la situación actual y el escenario que trasciende hoy la economía campesina familiar del Paraguay, en este apartado se describe un tanto, los principales aspectos y datos que ayudan a revelar la realidad de los pequeños productores paraguayos, es así como en este orden, se analizan los principales inconvenientes que soporta la AFC del Paraguay. La agricultura paraguaya, se caracteriza por ser una estructura básicamente bimodal, integrada por un grupo relativamente pequeño de medianas y grandes empresas comerciales o cooperativas, incorporadas en la economía formal (Birbaumer, 2017). Paraguay posee una economía que es fuertemente dependiente del desempeño del sector agropecuario¹⁵, en el año 2016, el PIB agropecuario del Paraguay representó el 20,6% del PIB total, obteniendo una variación del 2,5% en comparación al año 2015 (Banco Central del Paraguay, 2017). Con relación al PIB agropecuario total por habitante, Riquelme (2016) detalla que, el país con el más alto nivel del PIB por habitante en el Mercosur es Uruguay, llegando en el año 2012 a casi 7,5 mil dólares por habitante, seguido por Argentina y Brasil, Paraguay aparece como el país, con menor nivel de PIB por habitante con apenas 1,7 mil dólares¹⁶. La agricultura es la industria extractiva casi enferma del Paraguay, no mantiene una población rural numerosa, densa, sana y fuerte y no produce lo que podría producir (Ayala, 2011).

Sudamérica se destaca por ser la región con mayor explotación de agricultores familiares, en América Latina, alcanzando el 56%, seguido por Centroamérica y México con el 35% y, el Caribe ocupando el último lugar con el 9% (Leporati, Salcedo, Jara, Boero, & Muñoz, 2014). En la región “el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo agrícola y rural ” (Salcedo, De la O, & Guzmán, 2014, pág. 4). Las explotaciones agrícolas familiares representan el 81,3 % del total de fincas de países de América Latina. El predominio evidente de la agricultura familiar se constata en porcentajes muy altos, siendo cercano al 80% de las explotaciones en la mayor parte de ellos, con extremos que oscilan entre un 46,9% en Uruguay a un 97,2% en Honduras

¹⁵ El principal motor de crecimiento que ha experimentado el sector agropecuario paraguayo ha sido el crecimiento sostenido de la producción y de la exportación de soja, maíz y trigo, así como de la ganadería, todas dentro de la actividad empresarial.

¹⁶ Dólares americanos (Usd.).



(Leporati, Salcedo, Jara, Boero, & Muñoz, 2014). La **Tabla 2.1**, demuestra la relación que existe entre la población urbano-rural en los países del Mercosur, la cuantía de esta población rural está directamente relacionada con el peso de la AFC en la región. Los datos descriptos, demuestran la gran importancia, que aún posee la población rural en los países miembros del Mercosur, donde el Paraguay, con el 40,1%, es el país con el mayor porcentaje de habitantes en el sector rural, seguido por Brasil, con el 16,7%, convirtiéndose ambos en los países, con mayor proporción de personas en el área rural (Riquelme, 2016)¹⁷.

Tabla 2.1 Población Rural en los países miembros del Mercosur

Población Rural (MERCOSUR)					
Habitantes/Países	Argentina (2011)	Brasil (2006)	Paraguay (2014)	Uruguay (2011)	Venezuela (2013)
Número Total de habitantes	40.117.090	187.425.149	6.780.504	3.286.314	28.946.101
Población Rural total	3.825.311	31.300.000	2.719.422	175.613	3.241.963
Total Población Rural %	8%	16,7%	40,1%	8,2%	11,2%

Fuente: Elaboración propia (2018), datos tomados de (Riquelme, 2016).

Según, el Censo Agropecuario Nacional (CAN) del año 1991, el 83% de las explotaciones agropecuarias del Paraguay comercializaban sus producciones, formal o informalmente, sin embargo, esto no se ha modificado prácticamente en los números expuestos en el CAN (2008). De acuerdo a lo que afirman, Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco (2015), el sector agropecuario paraguayo es altamente sensible a los factores climáticos y a las fluctuaciones de la demanda internacional. Pese a los precios desfavorables de los productos primarios en los últimos años, Birbaumer (2017), recalca además, que la agricultura paraguaya ha obtenido una evolución positiva, favoreciendo en gran parte a las grandes y medianas empresas agropecuarias, no así a la AFC, que ha experimentado una degradación económica y social durante los últimos 25 años. “La Agricultura Familiar representa en el Paraguay una categoría social importante, dado el número de unidades productivas rurales existentes con superficies pequeñas” (Barril & Almada, 2007, pág. 137).

¹⁷ Datos recolectados por el autor de la INDEC, BCP, IBGE, INE.



Paraguay, es el país de mayor población rural y de mayor participación de esta población, en el empleo total dentro del Mercosur (Riquelme, 2016). El CAN (2008), detalla que existen 241.956 fincas (83,5 % del total de fincas en el país) menores a 20 has., y 22.865 fincas con 20 hectáreas a menos de 50 has. (7,9%), correspondiendo a 1.039.330 miembros de hogares (Birbaumer, 2017). Sin embargo, la economía campesina familiar del Paraguay es la que tiene menor posesión de tierras para los diversos cultivos.

Paraguay, posee dos grandes áreas de producción agropecuaria, la región oriental dedicada al cultivos de cereales, oleaginosas y otros cultivos subtropicales, y en forma menor a la ganadería, la región occidental del Chaco dedicado a la ganadería extensiva (Valdés, Sill, & Segura, 2011). Según el CAN (2008), en el Paraguay existen 278.967 productores individuales, en comparación al CAN 1991 existe una variación del -8,4% cuyas cifras ascendían a 304.448 productores individuales. El 98% de los productores agropecuarios se encuentran agolpados en la Región Oriental, mientras que el 2% se ubica en la Región Occidental, según, se detalla en el **Gráfico 2.1**. La agricultura familiar del Paraguay, se encuentra distribuida en toda la Región Oriental, donde la mayor presencia se acentúa en los departamentos de Caaguazú, San Pedro, Itapúa, Guairá, Paraguarí, Caazapá y Concepción, el 90% de las explotaciones de estos departamentos, son de menos de 50 hectáreas (Barril & Almada, 2007). Aproximadamente el 32% del total de fuerza laboral del país, está vinculada directamente con la agricultura, cifra muy elevada en comparación a países vecinos, y que refleja la enorme influencia del sector, como fuente de ingresos de los hogares rurales (Valdés, Sill, & Segura, 2011).

Gráfico 2.1 Distribución por Región de los Pequeños Productores del Paraguay



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos tomados del (CAN) 2008.



De acuerdo a los datos, de la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el grueso de la producción agrícola se concentra en tres cultivos: soja, maíz y trigo, ocupando el 56%, 18% y 12% respectivamente del área sembrada de cultivos temporarios, en promedio, entre los períodos 2009/10-2011/12 (Banco Mundial, 2014). Pese a la relevante ponderación económica y social de la AFC del Paraguay, la capacidad de la economía campesina familiar para incorporarse competitivamente a encadenamientos productivos y de negocios dinámicos, ha sido bastante variable, encontrándose muchas de ellas en niveles más bien bajos de eficiencia productiva (Banco Mundial, 2014).

En cuanto, a la contribución y producción de alimentos de la economía campesina familiar en el Mercosur, vale destacar que, en el caso de la AFC del Brasil, es responsable del 70% de los alimentos consumidos en el país (FAO, 2019), en este sentido, las explotaciones familiares brasileñas, producen de acuerdo al Censo Agropecuario del año 2006, el 87% de la producción nacional de mandioca, el 70% de frijoles, el 46% del maíz, el 38% del café, el 34% del arroz, el 58% de leche y el 21% de trigo (Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, 2006).

En relación, a las explotaciones agropecuarias familiares de la Argentina, poseen una notable participación en la actividad agrícola del país, específicamente en el norte del país, donde más del 90% de las fincas de pequeños agricultores cultiva tabaco, algodón, yerba mate y caña de azúcar, asimismo, en varios tipos de hortalizas, el peso de este tipo de explotación familiar es bastante importante, como el caso de papa, cebolla, tomate y acelga, representada por el 85% y 90% de los productores; en cultivos como, maíz, trigo y girasol, la participación de fincas familiares es notoria, en este sentido, es preciso tener en cuenta, el aporte significativo del rubro frutales a campo, casi el 11,4% de todas las explotaciones familiares, se dedica a este tipo de cultivo; en la Patagonia, es interesante el aporte de los productores, en manzana y pera, en el Noreste argentino, existe vasta producción de cítricos, así como otras zonas del Cuyo; en cuanto a la participación ganadera, la misma es interesante, en rubros como la caprina, porcina, aviar y en miel, el 68,2% de las explotaciones se dedican al tambo y un 32,8% a los bovinos de tambo en producción, sin dudas la regiones Pampeana, Mesopotamia, Chaco Húmedo, Monte Árido y Oasis Cuyanos, suman casi el 87,2% del aporte total de las explotaciones familiares, las regiones del noroeste, aportan el 8,7% y el resto de las regiones el 3,9% (Ministerio de



Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2009).

En Uruguay, las unidades familiares se destacan en la actividad de producción animal, en particular la ganadería de carne y lana, alcanzando el 55,5% de las unidades productivas de carácter familiar, de dicho país, en cambio solamente el 16,9% orienta sus actividades a la horticultura, el 12,8% se dedica a la lechería, el 4% a la fruticultura y viticultura, el 2,8% en aves y corrales, el 2,8% cereales y oleaginosas y en poco porcentaje a la apicultura, forrajes, caña de azúcar, tabaco y floricultura y viveros, de acuerdo al Censo General Agropecuario del año 2011, llevado a cabo en la tierra charrúa (Sganga, Cabrera, González, & Rodríguez, 2014)

Según, la FAO (2017), entre los rubros de renta, la AFC del Paraguay produce casi todo el algodón, el tabaco y el sésamo, participan además en producción de rubros agroindustriales de exportación, tales como caña de azúcar orgánica y almidón de mandioca, que registran niveles de crecimiento en años recientes, la AFC presenta un patrón de consumo más o menos homogéneo de producción de autoconsumo, la producción agrícola está apoyada por la pecuaria básicamente, con bovinos lecheros, porcinos y aves de corral, la economía campesina familiar tiende a la tenencia de animales mayores como una reserva de valor y, desde el punto de vista productivo, para la producción de leche (Banco Mundial, 2014). Los rubros agrícolas a las que se dedica la AFC, posee la ventaja de poder ser transformados en la misma finca, en sub-productos, como el almidón de mandioca, la harina de maíz o harina de maní, los cuales son almacenados para su consumo, en épocas distintas a las cosechas (Barril & Almada, 2007). El algodón representaba en décadas pasadas, una de las principales producciones de la AFC del Paraguay, pero el bajo precio que año tras año fue tomando, obligó a los pequeños productores a dejar de sembrar y cosechar el algodón, y buscar otras alternativas de cultivos¹⁸. La mandioca¹⁹ se presenta, como un rubro de renta, cuya comercialización representa un importante ingreso para las familias (Barril & Almada, 2007), recientemente,

¹⁸ Mandioca, hortalizas, maní, soja, maíz, entre otros.

¹⁹ La mandioca es un cultivo tradicional del Paraguay, de gran importancia económica y social fuertemente asociado a la agricultura familiar, tanto para el autoconsumo como para la venta, el cultivo se adapta a las condiciones de suelo y clima del país.



las hortalizas como, lechuga, tomate y locoto, están incrementando su importancia, como productos de renta entre muchas familias productoras (Banco Mundial, 2014).

De acuerdo al CAN (2008), el área sembrada de los cultivos relacionados a la economía campesina familiar han disminuido, en comparación al CAN (1991), tales como mandioca, maíz, algodón, sésamo. En 1991, el maíz era un producto importante para los pequeños productores del Paraguay, el 73% de la superficie cultivada pertenecían a la AFC, en tanto que en el 2008 la superficie cultivada bajo al 26% (CAN 1991 y CAN 2008 citado por (Birbaumer, 2017))²⁰. Riquelme (2016) menciona que, la producción de aves, ganado porcino y vacuno, también soportan bajas, en el año 1991, el 86 % de la producción avícola, correspondía a la AFC, en el 2008 se reducía al 70%. Esta reducción, también ocurrió con la producción de porcino (del 85% al 78%), pero la mayor pérdida se registran en el ganado vacuno, en el año 1991, el 22 % de vacunos le correspondía a la AFC, sin embargo, en el año 2008 ha disminuido en un 15%.²¹

La mayor parte de la agricultura empresarial del Paraguay, ha desarrollado grandes sistemas de producción sostenibles en el tiempo, que incluyen la siembra directa, la fertilización, las semillas mejoradas con resistencia a plagas y enfermedades (Banco Mundial, 2014), en tales condiciones, la economía campesina familiar, no cuenta con los recursos necesarios para una competencia sana. Actualmente, la economía campesina familiar del Paraguay, sufre varios obstáculos que dificulta su propio desarrollo e integración en la economía del mercado; la falta de articulación en los proyectos y trabajos emprendidos por las instituciones locales y regionales, la utilización de técnicas agrícolas rudimentarias y convencionales²², acompañada por la falta de utilización de tecnología moderna, los escasos medios de financiamientos públicos y privados, dirigidos a los pequeños productores, la falta de información y el bajo poder de negociación del agricultor frente, a los grandes capitalistas y proveedores del mercado, afecta seriamente el desempeño eficiente de los pequeños productores del Paraguay. Paradójicamente la mayor parte de la población paraguaya, depende de este sector agropecuario para su propia subsistencia, son los mayores productores, de alimentos que se consumen en el país. Es

²⁰ Hoy en día la incorporación de variedades transgénicas de maíz, ha hecho que el cultivo sea económicamente poco atractivo y está actualmente utilizado para autoconsumo o consumo animal transformado por la AFC.

²¹ Ver Aportes de la AFC a la producción de alimentos en el CAN (2008) o (Birbaumer, 2017, pág. 72).

²² Arados y sembradoras a tracción animal.



urgente la revisión de las políticas públicas y proyectos vigentes para la economía familiar campesina del Paraguay, hoy totalmente deficientes en su aplicación, con escasos productores que acceden a los beneficios correspondientes.

2.1 Marco Institucional y Legal

En esta sección, se estará presentando una breve descripción del marco institucional y legal, a nivel local y regional, en el cual converge y se desarrolla la economía campesina familiar del Paraguay.

2.1.1 Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF)

Los países del Mercosur han desarrollado diversas acciones a favor de la Agricultura Familiar Campesina, lo cual se convierte en prioridad e interés en la agenda del bloque. Al respecto, Alvarenga (2016) menciona que, la urgente necesidad de crear un espacio que tenga en cuenta sectores fuera del ámbito económico se hacía cada vez más imperante, en especial por los varios conflictos que se desarrollaban en el sector rural.

Consecuentemente, “luego de varios cambios, fluctuaciones económicas dentro del Mercosur, se dio lugar a la creación de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), bajo la Resolución N° 11/04 del GMC” (REAF 2010, pág. 22 *citado por* Alvarenga (2016)). El proceso que llevó a cabo la creación de la REAF implicó:

La intervención de actores sociales y gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales durante un período más o menos largo, que abarcó entre los años 1994 y 2004. En el marco del giro del bloque descripto, de la influencia por parte de los actores sociales organizados y de algunos organismos internacionales y en un contexto de reorientación de la política externa del gobierno brasileño, el *Ministério de Desenvolvimento Agrário* (MDA), conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, presentaron ante el GMC la propuesta de la creación de la REAF²³ (Alvarenga, 2016, pág. 22).

La creación de la REAF, ha implicado cierto grado de avance en la AFC, desde su integración y desarrollo, “con la intención de incluir la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar” (González, 2013, pág. 10). La REAF, constituye un órgano auxiliar y asesor del

²³ La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPRAFAM) ha colaborado para la creación de la REAF a través de una carta que presentaron al Mercosur donde realizaron el pedido de la creación de un espacio direccionado a la AFC en diciembre del año 2003 (REAF 2010, pág. 22) *citado por* (Alvarenga, 2016)



Grupo Mercado Común (GMC), vinculado al Consejo de Mercado Común (CMC) (FAO & REAF, 2016). Las deliberaciones de la REAF constituyen propuestas y recomendaciones, sobre políticas cuya aplicación requiere la aprobación del GMC o del CMC, respectivamente; al ser ratificadas, pasan a constituir un conjunto de instrumentos normativos (recomendaciones, decisiones, resoluciones y directrices) que orientan las acciones de los Estados miembros (Paraguay, Uruguay, Argentina, Brasil y Venezuela) y de los Estados asociados (Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), la REAF es un espacio de discusión y generación de políticas para la AFC, fomenta la organización de las familias, mujeres y jóvenes (Alvarenga, 2016). A quince años de su creación, la REAF se ha destacado por la creación de criterios comunes de definición de la Agricultura Familiar, el establecimiento del Fondo de la Agricultura Familiar del Mercosur (FAF) y los Registros Nacionales; su labor ha sido fundamental en el apoyo a procesos nacionales de consolidación de instituciones públicas y políticas para el sector de la economía campesina familiar (REAF, 2017). Su funcionamiento está regulado, de acuerdo a reglas y normas que sustentan la institucionalidad regional (Ramos, Márquez, González, & Mermot, 2014). El Coordinador Nacional de la REAF ante el Paraguay, el Ing. Agr. Mario León, menciona en la entrevista brindada a efectos de esta investigación:

En estos últimos catorce años se han instalado varios espacios temáticos en la REAF como el de comercio, juventud, género, tierra, riesgos climáticos, entre otros. En estos espacios se han intercambiado varias experiencias y políticas, por ejemplo, en el caso del comercio se ha diseñado estructuras para que los agricultores formen parte de las compras públicas que realiza el Estado, hoy el Paraguay, posee una Ley de Alimentación Escolar, mediante el cual el pequeño productor se convierte en proveedor de los ingredientes del almuerzo o merienda del chico, esto se sustenta a través de la reglamentación de la Ley de Contrataciones Públicas del Paraguay(...) Otro aspecto no menos importante, es la implementación del sello de la AFC, un sello que busca en principio demostrar la importancia en cuanto al origen productivo que tienen los diferentes productos fruti-hortícolas que consumimos, que forman parte de nuestra seguridad alimentaria interna, cuyo desarrollo genera un nicho exclusivo y principalmente es nuestra agricultura familiar tipificados como tal, identificando el origen de esos productos, como el caso del distrito de María Auxiliadora, departamento de Itapúa, se tiene bien identificados organizaciones especializados de productores dedicados a la producción de zanahoria, de esta forma se ha desarrollado todo un esquema de origen de producción, tratando de hacer comprender toda la cultura que existe atrás de una unidad de producción familiar que se dedican a producir estos rubros(...) En el caso de riesgo climático, luego de 10 años aquí en el Paraguay hemos diseñado un seguro agrícola para pequeños productores, hoy por hoy 26.200 productores de cuatro departamentos donde se concentran la mayor parte de



pequeños productores y las zonas más vulnerables, cuentan con una cobertura a través del MAG que protege su sistema productivo y que ante cualquier adversidad del clima se encuentren protegidos y puedan reactivar sus medios de producción sin mayores inconvenientes(...) En cuanto al espacio de género y juventud, se ha establecido políticas de igualdad de género, dentro del marco de las políticas públicas de la mujer rural. Entonces, lo que se ha venido trabajando con estos diversos espacios son los intercambios de políticas, intercambios de diseños políticos, a fin de que trascienda en el desarrollo e integración de este sector productivo tan importante del Mercosur (...) A modo de comentarte, yo estoy hace 22 años trabajando en el MAG, y la creación de la REAF dio un giro trascendental en el desarrollo de la economía campesina familiar, al Viceministerio de Agricultura, le toca llevar adelante la Coordinación Nacional de nuestro país, bajo nuestro mando, es decir, en este periodo gubernamental tendremos la oportunidad de llegar a realizar dos reuniones de la REAF en el Paraguay (León, 2018).

Como se desarrolla en otros sectores del Mercosur, González (2013) señala que, la REAF organiza todos sus espacios de trabajo a partir de secciones nacionales, es decir, todas las instancias que tiene lugar en el interior de esta reunión, representantes gubernamentales, organizaciones de productores, se organizan y predisponen de acuerdo a su país de procedencia, donde sientan posiciones comunes que se discutirán en otras instancias de la Reunión o del Mercosur. Las prioridades temáticas provienen de los temas que las delegaciones hacen llegar a la Presidencia Pro-Tempore (PPT), a partir de los debates en las Secciones Nacionales, los avances en los temas de la Agenda, propuestas derivadas de los Grupos Temáticos (GT), y actividades del Programa Regional (Ramos, Márquez, González, & Mermot, 2014). Las secciones nacionales representadas en la REAF, deben asegurar la participación de organizaciones nacionales representativas de la sociedad rural. Estas secciones son los brazos esenciales, en ellas se genera el contenido real que luego se debate en la Sesión Plenaria Regional, dando lugar a las decisiones colectivas y propuestas sobre políticas públicas diferenciadas para la AFC, además se conforma una posición, temas y propuestas de cada Estado Parte (Ramos, Márquez, González, & Mermot, 2014). La principal instancia de discusión de la REAF es:

La Sesión Plenaria Regional, que se lleva a cabo dos veces al año, generalmente en el país que detente la presidencia pro tempore del bloque (...) Sin embargo, este órgano auxiliar involucra la labor intensiva de las Secciones Nacionales, establecidas de acuerdo a modos de organizaciones particulares que representan las características de cada sociedad (...) Los encuentros nacionales constituyen una instancia previa a la reunión regional, donde se discuten los temas, a fin de orientar a los representantes, que son escogidos allí para la plenaria regional (FAO & REAF, 2016, pág. 3).



La Reunión de los Coordinadores Nacionales de cada Estado Parte, según, Ramos, Márquez, González, & Mermot (2014), se realiza previo a la Reunión Plenaria de la REAF, para el repaso de propuestas, compromisos, el desarrollo normal de los GT y las propuestas de cada Sección Nacional, los autores destacan que uno de los objetivos más importantes de esta reunión es el trabajo conjunto de los coordinadores nacionales con la Secretaría Técnica, abordando temas, como la metodología en los debates, programación de la Plenaria, prioridades para próximas reuniones, y la relación de la REAF con otros órganos del Mercosur.

Con la creación de la REAF, se ha establecido prioridades políticas relacionadas al reconocimiento de la economía campesina familiar: políticas de igualdad de género, acceso a la tierra, reforma agraria, facilitación de comercio, fuente de financiamiento y Fondo de la Agricultura Familiar, cambio climático, juventud rural, entre otras disposiciones (CEPAL, FAO, IICA 2011 *citado por* (Riquelme, 2016)). Otros espacios prioritarios de la REAF son:

Los Grupos temáticos (GT), creados para dinamizar las discusiones en torno a temas prioritarios (...) Los Grupos Temáticos están formados igualmente por delegados entre representantes de gobiernos y organizaciones sociales (...) La REAF consta de cinco grupos: 1) Acceso a la Tierra; 2) Facilitación de Comercio; 3) Equidad de Género; 4) Cambio climático; 5) Juventud rural; además fue creado un Grupo Técnico específico para discutir los Sistemas Nacionales de Registro de la AFC (REAF, 2017, pág. 1).

A medida que se fueron desarrollando los primeros encuentros de la REAF, se fue dando la necesidad de establecer criterios comunes en el bloque para poder hallar una diferencia de la AFC del resto de los actores de la sociedad, por dos razones fundamentales: la aplicación de políticas diferenciadas hacia la AFC y la promoción de la comercialización entre los países miembros del Mercosur de los productos de la AFC (Reunión Especializada en Agricultura Familiar - Mercosur, 2016).

Otra de las dependencias importantes de la REAF, es la Secretaría Técnica²⁴, funciona a partir del año 2012, en forma desconcentrada y se financia con los recursos otorgados por el Fondo de la Agricultura (FAF); posee varias funciones para el desarrollo eficiente de la REAF, entre ellas se destacan facilitar el cumplimiento del calendario de las reuniones generales de la REAF; preparar documentos técnicos de respaldo; realizar las actividades

²⁴ Anteriormente la Secretaría Técnica estaba a cargo del FIDA MERCOSUR, hasta el año 2011.



de asesoramiento técnico y acompañamiento a los Coordinadores Nacionales de la REAF; establecer diálogos efectivos entre delegados del gobierno y las organizaciones sociales; realizar el seguimiento del proceso de internación de normas, directrices y decisiones propuestas por la REAF y asumidas por el GMC; fortalecer las Secciones Nacionales; realizar la difusión en la sociedad²⁵, las propuestas, demandas y situación general de la Agricultura Familiar en el Mercosur; desarrollar instancias específicas de cooperación e intercambio técnico entre los países a nivel de su institucionalidad pública agropecuaria y políticas sectoriales; desarrollo de territorios y comunidades rurales; establecer un mecanismo de gestión de aprendizaje y cooperación horizontal (Reunión Especializada en Agricultura Familiar - Mercosur, 2016).

La REAF, al igual que cualquier reunión desarrollada en el Mercosur, como el Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 8 o la Reunión de Ministerios de Agricultura, destaca González (2013), que no posee capacidad de toma de decisiones en las políticas a ser implementadas en los países participantes, sino más bien apuntan a funciones de asesoramiento en las políticas dirigidas a la AFC.

En cuanto, a los Registros de la AFC, la Decisión N° 59/12 del Consejo del Mercado Común consta de 3 artículos y menciona:

Art. 1- Reconocer como agricultores familiares a todas las personas inscriptas en los Registros Nacionales de Agricultura Familiar según los criterios establecidos en la Resolución GMC 25/07.

Art. 2- Los Estados Partes desarrollarán, en el ámbito de la REAF, procedimientos y rutinas que permitan el intercambio de datos e información sobre sus respectivos Registros Nacionales de Agricultura Familiar, respetando los procedimientos de seguridad de la información adoptada por cada Estado Parte.

Art. 3- La REAF tendrá la responsabilidad de monitorear los datos e informaciones consideradas fundamentales para el mantenimiento de la validez de los registros.

A tales efectos la REAF deberá:

- 1- Elaborar anualmente un informe de evaluación de los registros entre los Estados Partes.
- 2- Desarrollar estudios e investigaciones con el propósito de mejorar los registros y la caracterización de la AFC de la región.
- 3- Cooperar con Reunión Especializada de Estadísticas del Mercosur (REES), con el fin de intercambiar orientaciones y criterios relacionados y criterios relacionados al universo de la agricultura familiar para los censos nacionales.

²⁵ Opinión pública, instituciones locales y regionales, comunidad, académicos, funcionarios y decisores públicos del Mercosur.



- 4- Prestar asistencia sobre la construcción de registros de la AFC a Estados Asociados y terceros países (Reunión Especializada en Agricultura Familiar - Mercosur, 2016, pág. 18).

A través, de la REAF y de su propio espacio dentro del Mercosur, se establecen actividades y políticas a favor de la disminución de grandes asimetrías²⁶ que afectan actualmente a los pequeños productores de la región, impidiendo en muchos de los casos su inclusión en la economía del mercado. El coordinador nacional del Paraguay, Ing. Agr. Mario León, menciona que:

En cuanto, a los logros, hay que tener en cuenta que los sistemas productivos de la región, lo impulsan los mismos agricultores, y más aún los pequeños productores que son bastantes heterogéneos de acuerdo su ubicación territorial, condiciones de arraigo y desarrollo, a la oferta de insumos y servicios públicos necesarios para el desarrollo de sus actividades. Desde la REAF lo que se ha hecho es tipificar, caracterizar a esa agricultura familiar o dar las orientaciones de cómo cada país miembro puede caracterizar a la economía campesina familiar, a fin de que las políticas públicas efectivamente respondan a las necesidades o demandas, dada esa heterogeneidad que existe, y no de repente diseñar políticas, que no se adecuan a las efectivas necesidades de los pequeños productores (León, 2018).

El arduo trabajo de la REAF, que se remonta desde hace más de 10 años, permite enmarcar las problemáticas de la economía campesina familiar dentro de la agenda del Mercosur. Sin embargo, este órgano auxiliar es aún muy incipiente en sus labores, sin avanzar mucho en la integración y desarrollo de los pequeños productores del Mercosur, por la propia burocracia que se presenta para lograr la armonización y conceso entre los Estados Partes, generan ciertos atrasos e inconvenientes. Otro aspecto que se observa en las revisiones bibliográficas, es el poco peso de la REAF conjuntamente con las instituciones locales en materia de asistencias técnicas y capacitaciones a los pequeños productores agropecuarios, no cuenta con una estructura de técnicos y asesores que puedan realizar un efectivo trabajo de campo en conjunto, de esta forma se concibe poco peso en la implementación de las políticas aprobadas por el GMC.

²⁶ Acceso al mercado, mecanismos de financiamiento, acceso a la tierra, organización, entre otros.



2.1.2 Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay

La institucionalidad pública del sector agropecuario y rural del Paraguay se compone básicamente del Sector Público Agropecuario con actores relacionados a la formulación y ejecución de políticas, prestación de servicios, aplicación de normas y regulaciones, y financiamiento de la actividad agropecuaria (Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco, 2015). El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), es el rector principal de las políticas dirigidas al sector de la Economía Campesina Familiar del Paraguay. El Viceministerio de Agricultura (VMA), tiene como función principal elaborar la política gubernamental y la administración y aplicación de las mismas. El VMA cuenta con dos direcciones: La Dirección de Extensión Agraria (DEAG), es la institución pública que brinda asistencia técnica, organizativa, comercial y gerencial a los pequeños productores y de comunidades indígenas y la Dirección de Educación Agraria (DEA), que atiende el funcionamiento de las Escuelas Agrícolas, los servicios que prestan ambas direcciones son: asistencia técnica, apoyo a la producción, informaciones del sector agrario y apoyo a la formación de profesionales técnicos (Riquelme, 2016). Sin embargo, en el año 2004 se estimaba que la DEAG apenas brindaba el 20% de cobertura global de la asistencia técnica a la economía familiar campesina (Barril & Almada, 2007), no obstante, hoy estos números no varían significativamente; el bajo presupuesto destinado a esta institución, la falta de funcionarios técnicos, la ausencia de políticas de estados, los escasos instrumentos tecnológicos y crediticios, se transforman en las principales causas de la baja cobertura. Es preciso señalar que, la DEAG se encuentra en un verdadero proceso de fortalecimiento institucional, cuya misión apunta a “brindar servicios de asistencia técnica organizativa, productiva y comercial a la Agricultura Familiar Campesina con enfoques de Cadena Productiva, basadas en la zonificación agroecológica” (Barril & Almada, 2007, pág. 158).

El MAG se encuentra articulado, con una serie de instituciones que operan en áreas de políticas de tierras como, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – (INDERT), creado por Ley N° 2.419/04, en reemplazo del Instituto de Bienestar Rural – (IBR), para incorporar a la población campesina al desarrollo económico y social, promoviendo el acceso a la tierra y la tenencia de la misma. La institución que tiene por objetivo mejorar y fortalecer el sistema de investigación del país, en lo referente al desarrollo técnico-científico del sector agropecuario y forestal, es el Instituto Paraguayo de



Tecnología Agraria (IPTA); en mayo del 2008, por Ley N° 3464, se crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA), responsable de las políticas forestales (Birbaumer, 2017).

En cuanto, a las entidades de financiamiento público, Riquelme (2016) enfatiza que, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)²⁷ se relaciona directamente con la AFC del Paraguay, fue creado según Ley N° 119/52, su objetivo principal es llegar al sector productivo nacional, a través del financiamiento de las actividades productivas de los pequeños productores y otros sectores rurales. Otro ente de financiamiento de la AFC, es el Banco Nacional de Fomento, creado por Decreto-Ley N° 281 el 14 de marzo de 1961.

Actualmente, existe un Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural (SIGEST), creado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 169/2008, el objetivo principal de este sistema es asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las Políticas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco, 2015), se estipulaba a su vez, implementar el Marco Estratégico Agrario, con el fin de establecer objetivos y políticas a largo plazo entre todas las instituciones públicas agrarias, y así mismo innovar la gestión sectorial en un enfoque de sistema, este sistema fue instalado en el año 2008, pero fue totalmente dejado de lado, mientras el Marco Estratégico Agrario sigue teniendo relevancia en el ente agrario (Birbaumer, 2017).

Según, Birbaumer (2017), el MAG reconoce la dualidad agraria y tecnológica existente, manifestada en la coexistencia entre la AFC y el sector empresarial. Se estableció políticas con el fin de obtener cambios radicales en el modo de hacer agricultura en ambos sectores²⁸. El MAG asume los siguientes roles: en cuanto a la AFC, rigen los principios de subsidio, intervención estatal, asistencia técnica, apoyo financiero parcialmente subsidiado y dirigido, hasta generar las capacidades necesarias para insertarse en la economía del mercado²⁹; para el sector de los agro negocios, el MAG adopta funciones de motivación, regulación y control de actividades. Se debe destacar que el

²⁷ El CAH es una institución financiera de larga trayectoria con 65 años de involucramiento directo con el sector agropecuario, se ha dirigido exclusivamente a los pequeños rurales de bajos ingresos (CAH, 2017).

²⁸ Agricultura extensiva y pequeña agricultura.

²⁹ El MAG actualmente, cuenta con varios Proyectos que buscan el desarrollo de la economía campesina familiar, uno de los proyectos más destacados es el Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor (Proyecto Paraguay Inclusivo), cuyo objetivo es contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos pobres y población rural pobre, mediante su inserción en forma sostenible y a través de sus organizaciones sociales representativas, en Cadenas de Valor. Este proyecto se encuentra financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).



MAG y sus direcciones trabajan prácticamente en forma independiente, burocrática y aislada de los municipios, de las gobernaciones, de las propias asociaciones y cooperativas conformadas por los propios productores, que repercute en el desarrollo e integración de los pequeños productores, asimismo al no existir un trabajo en conjunto, las actividades y los proyectos implementados no son eficaces. La debilidad y la poca fuerza institucional, y un marco legal desfasado, sin una planificación estratégica clara, los términos de efectividad de las labores estatales son nulos.

El decreto N° 4565/15, de la Presidencia de la República del Paraguay, publicado en el mes de diciembre del año 2015, bajo su Art. 1°, entiende por el término Agricultura Familiar, actividades productivas realizadas por agricultores, que cumplan los siguientes criterios:

- a) La mano obra ocupada en el establecimiento deberá corresponder predominantemente a la familiar, siendo limitada y circunstancial la ocupación de trabajadores contratados.
- b) La familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agrarias y residirá en el propio establecimiento o en la localidad más próxima.
- c) Los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología disponible (accesible) en el país.

También podrán ser incorporados a esta calificación y siempre que respeten los criterios citados en este artículo, los productores rurales que no sean propietarios de la tierra que trabajan y cumplan con los requisitos para ser sujetos de la Reforma Agraria o de programas de acceso y permanencia en la tierra, así como las comunidades de productores de los pueblos originarios que hagan uso común de la tierra. Las actividades realizadas bajo el concepto de la Agricultura Familiar deberán comprender de manera conjunta o separada, los quehaceres de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la acuicultura y el pastoreo. La familia y el establecimiento deberán estar vinculados de manera tal a evolucionar de manera simbólica, combinando funciones económicas, sociales, culturales y la protección del medio ambiente. El Art.2° señala que el Ministerio de Agricultura y Ganadería será el órgano responsable de llevar el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Poder Ejecutivo del Paraguay, 2015).

En noviembre del año 2014, según, Decreto N° 2651/2014, se crea e implementa el Registro Nacional de los Beneficiarios (RENABE), quedando como parte del Registro Nacional de la Agricultura Familiar, modificando parcialmente y ampliando el Decreto N° 11.464 del año 2007 (MAG, 2018).



El MAG se ha replanteado, un cambio en la visión acerca de la economía familiar campesina, pasando a entenderla como núcleo familiar, en relación directa a sus recursos productivos³⁰ y su dedicación en el ámbito laboral en actividades agropecuarias para su sobrevivencia socioeconómica, esta visión considera varios factores que interactúan con el contexto y las dinámicas del medio rural (Barril & Almada, 2007). A pesar de los esfuerzos, la débil capacidad institucional que presenta el MAG, dificulta la implementación de iniciativas de manera efectiva (Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco, 2015).

La Ley N° 5.527/15 “De Rehabilitación financiera para pequeños productores, de educación financiera y de protección contra las prácticas crediticias abusivas o engañosas” tiene por objeto, según, el Art. N° 1:

La rehabilitación financiera de unidades productivas compuestas por personas sujetas a la reforma agraria³¹ y los micro y pequeños emprendedores rurales, que no puedan acceder a créditos ordinarios del sector público o privado por no reunir los estándares crediticios comúnmente aceptados, en razón de la imposibilidad momentánea de solventar sus obligaciones financieras (Ley N° 5.527/15, 2015).

La aplicación de la ley 5.527/15, estará a cargo del CAH, en coordinación con el MAG y el BCP, mediante la Superintendencia de Bancos, sería muy beneficioso que la aplicación de esta ley, se ejecute con mayor fuerza en la economía familiar campesina, en busca del desarrollo y progreso de este sector, su aplicación es aún ínfimo. El CAH posee otros productos financieros, destinados a la inversión productiva de la AFC, al financiamiento de capital de trabajo, turismo rural, banca comunal y a emprendimientos de la juventud y mujer del sector rural (CAH, 2017).

³⁰ Recursos naturales, tecnológicos, económicos, infraestructura, y otros.

³¹ En el capítulo IV, se aborda el tema relacionado a la Reforma Agraria.



2.2 Principales dificultades de la economía campesina familiar del Paraguay

Los principales inconvenientes de los pequeños productores del Paraguay, corroborado *in situ* con el trabajo de campo, se concentra básicamente en la falta de gestión administrativa y organizativa en sus labores agropecuarios, que impide su desenvolvimiento eficiente en el mercado, a consecuencia del gran individualismo que desarrolla³², y la falta de trabajo en conjunto con los demás productores, desembocando intrínsecamente en otras dificultades no menores. La economía campesina familiar se encuentra estancada y decrece, tanto en áreas de rendimientos, al cual se suma la carencia muy grande de bienes públicos al servicio de la agropecuario, que impactan en la agricultura de pequeña escala, asimismo a nivel de explotaciones más grandes y orientadas a la exportación (Banco Mundial, 2014).

Las problemáticas, en relación a la organización de los pequeños productores se presentan, como una de las principales causas de la pobreza rural (Carballo, y otros, 2004). Es de suma importancia, diferenciar que la situación de vulnerabilidad no es igual entre las personas y familias pobres, por ejemplo al poseer un título de la tierra facilita el acceso al crédito, la educación ayuda a acceder a un mercado formal fuera de la finca agropecuaria y la disponibilidad de infraestructura facilita la comercialización (Banco Mundial, 2014). Las dificultades que acarrear los pequeños productores paraguayos por no contar con la capacidad organizativa, ha agravado la situación de estas unidades rurales, arraigada con la poca asistencia técnica e innovación tecnológica que reciben, y aplican los productores en sus fincas, la falta de un mercado donde comercializar la producción y el bajo acceso a los créditos rurales. No obstante, la falta de un respaldo económico que asegure su producción, es decir un seguro³³ que proteja su labor, y la situación irregular de tierras³⁴ son otros escollos que empeora aún más, la situación de la economía campesina familiar perteneciente a la tierra guaraní, en este orden, vale resaltar el carácter sistémico que adoptan las problemáticas que enfrentan los productores, lo cual deriva en que las acciones y políticas públicas a implementar deben desarrollarse en forma gradual, complementaria y articulada.

³² La economía familiar campesina opera generalmente en forma aislada, sometándose a las decisiones de terceros, esta tendencia se desarrolla ampliamente en los pequeños productores del Paraguay.

³³ Ver más en el Capítulo III.

³⁴ Ver más en el Capítulo IV.



2.2.1 Escaso acceso al mercado

Los productores a pequeña escala, identifican sus estrategias desde los territorios que habitan y ocupan, incluyendo espacios urbanos, y desde este sitio, dan origen a las relaciones con el exterior y definen sus formas de organización que les permite enfrentarse al mundo, salen y entran de las organizaciones, de la misma manera como lo hacen de diversos mercados, como forma de sobrevivir y mantenerse vigentes (Castillo, y otros, 2012). La falta de equidad ha llevado a que la relación entre el mercado y los pequeños productores, se deteriore bastante, muchas veces sólo se toma en cuenta el costo de producción, sin tener en cuenta el factor riesgo, debido a las fluctuaciones del precio en el mercado y el apuro al que el pequeño productor está expuesto por las condiciones climáticas (FAO, 2013a).

El acceso a un mercado formal, es una complicación para los agricultores paraguayos, que por falta de instrumentos válidos deben continuar sometidos a la burocracia y a las propias fallas del mercado. La economía campesina familiar se encuentra abandonada por sus propios gobiernos locales o municipios, su participación en ferias o actividades distritales son escasas. Las ferias³⁵, constituyen una de las principales vías de acceso de la economía familiar campesina hacia los consumidores, sin embargo, la mayoría no logra cumplir con las exigencias de otros canales comerciales más formales (Contreras, Krivonos, & Sáez, 2014), no cuenta con los medios y la infraestructura que le otorgue la capacidad de participar en las mismas condiciones, en la mayoría de los casos son a través de pequeñas asociaciones o comités, quienes con mucho esfuerzo acceden a estas ferias. El MAG, a través de la Dirección de Comercialización³⁶, facilita el acceso a los mercados, “aunque es una tarea complicada, el productor se resiste muchas veces a trabajar en forma conjunta” señala Staple (2017), técnico de la Dirección de Comercialización. No obstante, otros problemas como la dispersión geográfica de los pequeños productores, los bajos volúmenes de su producción, el no cumplimiento de los estándares de calidad, la falta de mecanismos de financiamiento y asistencia técnica e innovación tecnológica, la baja

³⁵ Las ferias se desarrollan en diversos distritos y regiones del Paraguay, constituyen un factor de integración social de la población.

³⁶ La Dirección de Comercialización, es una dependencia técnica del MAG, entre sus principales funciones se destacan estudiar el comportamiento del mercado interno y externo de los productos agropecuarios, difunde informaciones, promueve la adopción de normas para la comercialización de productos, capacitando a técnicos y productores organizados y apoyando estos en la gestión de mercadeo de sus productos (Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay, 2017).



conectividad de infraestructuras viales, limitan la comercialización de productos provenientes de la AFC en los mercados formales (Contreras, Krivonos, & Sáez, 2014). Hoy ante la falta de soluciones concretas, existen innumerables problemas de comercialización en todas las cadenas agropecuarias, aumentando considerablemente los costos de transacciones, y disminuyendo la rentabilidad para todas las partes³⁷ (Valdés, Sill, & Segura, 2011).

Los pequeños productores, en su mayoría, no se encuentran si quiera integrados en agro cadenas, este enfoque representa una opción estratégica para responder mejor a las altas demandas del mercado, el fomento de la asociatividad y una coordinación vertical ayuda a canalizar los productos, los servicios, la información y la capacitación a la unidad familiar (Gálvez, Palmitesta, Santacoloma, & Tartanac, 2014). El Ing. Agr. Dario Staple (2017) , destaca que “el pequeño productor debe comprender la importancia de la unión y el trabajo con otros productores, es la alternativa más valedera para acceder y mantenerse en los mercados formales”. Al pequeño productor le toca superar los problemas de autoconsumo y las relacionadas a la propia organización administrativa, que a través de la construcción de una planificación estratégica, le permita lograr sus objetivos, y así fortalecer la relación con el mercado.

La baja inserción de los productos de la AFC del Paraguay a los mercados, se manifiesta, según Barril & Almada (2007):

Porque la venta de productos se limita a unos pocos rubros, siendo el consumo al interior de la finca, el que se presenta mayoritariamente; o bien la venta de excedentes agrícolas en épocas de abundancia de las cosechas. Esto provoca una reducción en las posibilidades de integración a la agroindustria y con ello al acceso al mercado y a una mayor diversificación productiva (pág. 168).

Los excedentes de producción, de los agropecuarios, son ofertados en el mercado, desde este momento el reto de las familias campesinas deja de ser producir por producir, y pasa a convertirse en qué producir, cómo, cuándo y sobre todo para qué segmento producir, es claro que el punto relacionado para quién producir es muy complicado, ante la falta de información, la vinculación del productor con el mercado se genera de alguna

³⁷ Pequeños productores, intermediarios, empresas.



manera³⁸, lo que sucede es que esta relación es limitada e inestable, económicamente y en lazos de tiempos (Gálvez, Palmitesta, Santacoloma, & Tartanac, 2014). Los intermediarios logran con su poder de información y negocio, subordinar a los productores a sus intereses, y estos como no cuentan con otra opción válida, se someten a los mismos; con asociaciones u organizaciones los productores contarían con mayor poder de negociación al contar con la información y los instrumentos administrativos.

Según, el CAN (2008), en el Paraguay existen 200.752 fincas agropecuarias que realizan las ventas de sus productos en el mercado formal, el 65% comercializa a intermediarios, el 7% a las cooperativas, el 13% a las empresas, el 1% a desmotadoras y el 14% a los consumidores finales, estos porcentajes demuestran la gran influencia y dependencia de los pequeños productores hacia los intermediarios. Los productos de la AFC paraguaya se comercializan principalmente en el Mercado Central de Abasto³⁹ de la ciudad de Asunción, considerado el punto de comercialización más importante de la producción de la economía familiar campesina, aunque el Mercado de Abasto de Limpio hoy alberga a varios productores del interior del país.

La eficacia de la comercialización, según, el Centro de Información de Actividades Porcinas de la Argentina (2016), requiere principalmente del apoyo de la gestión organizativa; los negocios que progresan son aquellos que tienen un costo menor, son más eficientes y pueden ofrecer productos de calidad, entonces una comercialización exitosa necesita de una capacitación específica (nuevas habilidades en gestión administrativa y organizativa) e información estratégica (acceder a información del mercado). Una vinculación comercial de carácter imperfecta, alarga la distancia entre el productor y el consumidor, complicándose el valor agregado al producto, además afecta negativamente cualquier tipo de inversión en la economía campesina familiar, por el hecho de no garantizar ingresos fijos, en un período de tiempo (Gálvez, Palmitesta, Santacoloma, & Tartanac, 2014). La FAO (2013a) resalta que, crear alianzas estratégicas con instancias que tengan bien identificados a los compradores, y generar acuerdos estables entre el mercado

³⁸ Los pequeños productores de algún modo u otro ofertan sus productos en el mercado, es decir, indirectamente ingresan a la economía del mercado, sin embargo, los mismos reciben escasos beneficios económicos y sociales.

³⁹ El Mercado Central de Abasto es un importante centro de comercialización mayorista de frutas, verduras, carne, cereales, hortalizas y otros productos alimenticios, se encuentra ubicada en la ciudad de Asunción, fue inaugurado en el año 1981, depende directamente de la Municipalidad de Asunción.



y el pequeño productor, que se acompañe de confianza, compromiso, sostenibilidad y capitalización, afianza en ser una solución, que se aproxime a la inclusión del pequeño productor, a la economía del mercado.

Cabe mencionar que, la FAO ejecuta un proyecto conocido como “Agrocadenas Centroamérica” específicamente, en el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, este proyecto busca mejorar la seguridad alimentaria, mediante encadenamientos, entre organizaciones de pequeños productores y potenciales compradores, en diferentes tipos de agrocadenas, buscando fortalecer las capacidades para producir, procesar y comercializar productos de calidad (Gálvez, Palmitesta, Santacoloma, & Tartanac, 2014). En la UE, muchos consumidores prefieren productos locales o regionales, las especialidades de cada nación, se demandan cada vez más, en consecuencia, los agricultores europeos cada vez más realizan ventas directas a los consumidores en los mercados y transforman sus propios productos para añadirle valor (Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural, 2010), la UE es el mayor importador mundial de productos alimenticios, a través de su política de desarrollo, la UE ayuda a los países en desarrollo a vender sus productos agropecuarios dentro del propio bloque.

El desarrollo productivo de los pequeños productores paraguayos, se obtendría a través de la participación en alianzas productivas y la inserción exitosa dentro de cadenas productivas más dinámicas (Valdés, Sill, & Segura, 2011). Fernando Masi (2010) destaca que, la cadena productiva ha tenido grandes éxitos, en la AFC del Paraguay, mediante la empresa Frutika⁴⁰, en el año 2003, se decidió realizar una mayor oferta de frutas para la fábrica, a través de la organización y capacitación de los pequeños productores de la zona; esta cadena productiva se realizó en el marco de una iniciativa pública-privada, que ha involucrado a Frutika y a la cooperativa de la zona, cooperación internacional, el MAG y el municipio local, este emprendimiento de cadena de pequeña producción frutícola, fue clave para ofrecer rentabilidad a la economía campesina familiar y generar empleos. Frutika, convierte a los pequeños productores en válvulas de ajustes de precios, y obtiene una cantidad mayor y continua de productos primarios, la unidad económica familiar suma

⁴⁰ Frutika es una empresa industrial de concentrados y jugos de frutas, se encuentra ubicada, en el distrito de Carlos Antonio López, en el km 150 de la Ruta VI, creada en el año 1978, gracias a las inversiones de la familia Kress, mediante la adquisición de 1.500 Has, destinadas la explotación agrícola. Hoy genera fuentes de trabajos para más de mil paraguayos, contribuye al Paraguay en el exterior, con varios productos de calidad.



un cultivo más, importante en su producción, seguridad y acceso al mercado (Masi, 2010). Otras cadenas productivas se encuentran en la ciudad de Tomás Romero Pereira⁴¹ del departamento de Itapúa, “aproximadamente mil familias se dedican a la producción de zanahoria, comercializan a las principales cadenas de supermercados del país, con quienes poseen un convenio de compra directa, adquieren de la localidad 1.000 kilos por semana” señala Jorge Dávalos, presidente de la Cooperativa Tomás Romero Pereira (Diario La Nación, 2016). La inclusión de los pequeños productores paraguayos a asociaciones u organizaciones, acompañada de una planificación estratégica, desarrollaría un mapeo bien definido de los mercados a acceder, según la calidad y volumen de su producción.

La Comunidad Andina (CA), hace un especial énfasis en el reconocimiento de los avances de cada Estado Parte, con su estrategia específica a nivel local, del desarrollo de mercados, el que debe constituirse como base para la integración subregional (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2011), la CA en este contexto, busca fomentar y facilitar el comercio de los productos agropecuarios de la AFC, entre los Estados Partes.

A fin de mejorar, la asociación de los pequeños productores y su relación con el mercado, la organización no debe apuntar a ser meramente un oferente de productos agropecuarios, realidad de muchas organizaciones de pequeños productores del Paraguay, sino convertirse en un ente capaz de generar ventajas comparativas (Centro de Información de Actividades Porcinas, 2016), de esta manera lograría contar con poder de negociación, mientras la adición de valor a los productos y el acceso al mercado para el pequeño productor sería un trámite menor. La unidad familiar al optar por acciones que la integren en un conjunto productivo organizado⁴², podría acceder a otras alternativas, a una mayor capacidad de negociación, acceder a otros tipos de ventas y probablemente a otros tipos de beneficios sociales (Gálvez, Palmitesta, Santacoloma, & Tartanac, 2014), la eficacia de las asociaciones, se basa en las efectivas relaciones comerciales entre pequeños productores, orientados a los negocios y a las empresas, dentro del marco de cadenas agrícolas modernas (FIDA, 2013). Según, Contreras, Krivonos, & Sáez (2014), para apoyar la inserción de la economía campesina familiar a la economía del mercado, se requiere mínimamente de un sistema de producción y comercialización más coordinado, con la

⁴¹ La ciudad de Tomás Romero Pereira, dista de la ciudad de Asunción 480 km, forma parte de uno de los treinta distritos del departamento de Itapúa.

⁴² Asociaciones, cooperativas, comités.



capacidad de transmitir información del consumidor al pequeño productor y viceversa, y capaz de responder a los problemas de índole sanitario y a las múltiples demandas de los consumidores.

2.2.2 Asistencia técnica e innovación tecnológica deficiente

La aplicación de tecnología en el proceso de producción de los pequeños productores del Paraguay, es aún muy débil, con poco fomento y conocimiento. Barril & Almada (2007) destacan que, las principales técnicas de producción utilizadas por la AFC del Paraguay, son de carácter rudimentario, empleando arados y sembradoras manuales, con muy baja utilización de tecnología mecanizada o automatizada. En cuanto, a la actividad pecuaria y la producción de pasturas, las inversiones son paupérrimas e insignificantes en tecnología para los ganados (Barril & Almada, 2007), muchos de los pequeños productores mantienen a sus ganados en mal estado, sin el correspondiente control sanitario y la alimentación adecuada a los mismos.

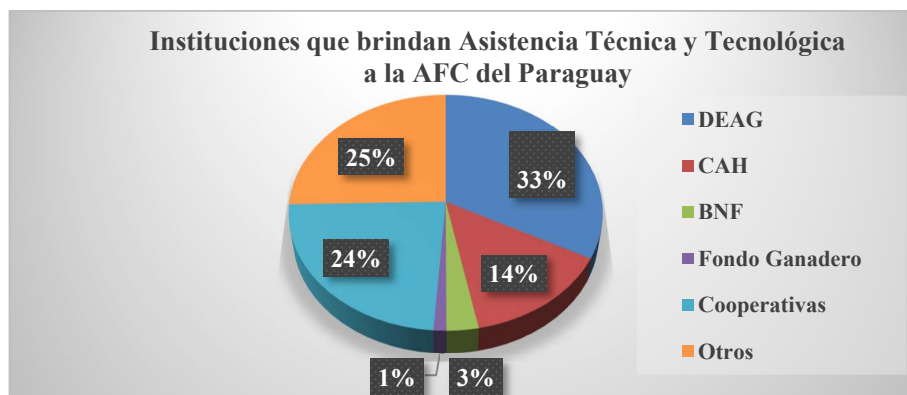
La utilización de insumos químicos, es altamente desarrollada por los pequeños productores, para garantizar la emergencia de los cultivos y la prevención de plagas (Barril & Almada, 2007). Los números son contundentes, de acuerdo al CAN (2008), 225.475 fincas poseen insumos técnicos, de las cuales el 66% utiliza productos veterinarios y el 54% plaguicidas, en comparación al CAN (1991), donde los productores no utilizaban semillas genéticamente modificadas, en el CAN (2008), el 13,8% de los pequeños productores ya utilizan este tipo de semillas. En cuanto a la utilización de maquinarias, equipos y otros implementos, según el CAN (2008), solo 63.898 fincas cuentan con implementos propios como arado de madera, tumba o vertedor; apenas 2.188 fincas, poseen sembradoras propias, y 17.733 fincas con algún tipo de tractor.

En Paraguay, la realidad no es distinta, en cuanto a la baja asistencia brindada por las instituciones locales, según, el CAN (2008), apenas 44.206 fincas reciben algún tipo de asistencia, entre las instituciones que más asistencia y capacitación brindan a los pequeños productores se acentúan, la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) dependiente del MAG, mientras que los medianos y grandes productores reciben asistencia técnica de fuentes privadas, como de los propios técnicos que suministran también insumos. Según, el **Gráfico 2.2**, el 33% de las fincas reciben algún tipo de asistencia y transferencia de tecnología de la DEAG, el 25% de otros tipos de instituciones, un 24% de alguna Cooperativa de la zona, en que el pequeño productor es oriundo, el 14% del Crédito



Agrícola de Habilitación (CAH), el 3% del Banco Nacional de Fomento y apenas el 1% del Fondo Ganadero. La DEAG⁴³ cuenta con un bajo número de técnicos, debido al bajo presupuesto destinado, lo que impide llegar a más productores, además los técnicos necesitan actualizarse constantemente, en el manejo de nuevas tecnologías de producción y mercadeo; otra falencia de esta institución, es que no existe una articulación y un trabajo conjunto con otras entidades, como con las propias Cooperativas, que se han convertido en una fuente de verdadera asistencia técnica y social, en la economía familiar campesina; son escasos los programas de asistencia técnica e innovación tecnológica, el Programa Paraguay Inclusivo (PPI)⁴⁴, es uno de los pocos proyectos relevantes en la actualidad, que posee como principal fin, brindar asistencia técnica a los productores, es necesario que la economía campesina familiar cuente con asistencia técnica, especialmente en temas comerciales y administrativos, debido a que sus mayores debilidades se encuentran en el manejo y la gestión administrativa-comercial (FAO, 2014a), por la escasa formación técnica y académica de los mismos.

Gráfico 2.2. Fuentes de Asistencia Técnica y Tecnológica a la AFC del Paraguay.



Fuente: Elaboración propia (2018), datos tomados del CAN (2008).

⁴³ La presencia de la DEAG, en casi todos los departamentos del país, la aceptación de los servicios por parte de los productores, la creciente integración con otras instituciones, se destacan como las principales fortalezas de esta dependencia del MAG.

⁴⁴ El Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor (PPI), es financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por un monto que asciende a Usd.28,5 millones, posee una meta de llegar a 14.500 familias del sector rural, que representan una población de unas 72.000 personas. Ver más en (Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), 2018).



Según, el CAN (2008), en la Región Oriental, las fincas de pequeños productores reciben mayor asistencia técnica, que la Región Occidental, donde apenas 3.422 fincas reciben este patrocinio, de cualquier entidad pública; en cuanto, a los departamentos, el departamento de Caaguazú, posee la mayor cantidad de fincas que reciben asistencia técnica. Los servicios de asistencia técnica proporcionados al segmento de la economía campesina familiar, cuentan con baja cobertura, el MAG ha estimado que más del 70% de la población correspondiente a la AFC requiere algún tipo de acompañamiento y asistencia técnica (IICA, 2016).

Un proceso organizativo, ayudaría a mejorar el acceso a la asistencia técnica, así como a otros beneficios socioeconómicos. Sin embargo, según, la (FAO, 2014a), muchos programas de asistencia técnica destinada a la AFC han fracasado, por el incentivo de recibir recursos en el corto plazo, creyendo que de otra forma, estos recursos se destinarían a otros sectores; los programas guardan relación directa en puntos específicos, y no orientados a capacidades de autogestión; en la mayoría de los programas, la capacitación se dirige únicamente a la tecnología básica y a la transferencia no condicionada de recursos, sin un acompañamiento a los procesos de organización de la economía familiar campesina, sin ofrecer herramientas hacia la gestión administrativa, comercialización y valor agregado; en este sentido, la falta de recursos de las instituciones, ha hecho que muchos de los programas de asistencia técnica no resulten. La asistencia técnica juega un papel fundamental en el éxito y la sostenibilidad de un modelo de producción, las reformas a los sistemas han implicado la incorporación de nuevos enfoques y métodos, claramente la asistencia individualista de otros tiempos se ha pasado a convertir en una asistencia grupal, combinada con otras sapiencias masivas (FAO, 2014a).

La búsqueda de soluciones a nivel local, implica la creación de políticas de innovación socio-productiva, para esto es necesario fortalecer la asociatividad de la economía campesina familiar, y apoyar las redes de conocimiento local (Díaz & Valencia, 2014). Los productores carecen de las herramientas tecnológicas y el conocimiento de mercado que le permita contar con productos rentables. La asistencia provista por el MAG, trata de abarcar nuevas prácticas y lograr la continuidad en la producción mejorando el volumen y la calidad, pero el desarrollo es burocrático, y a pasos muy lentos. No obstante, se requieren nuevos modelos de producción que faciliten a los pequeños productores acceder a mercados, asimismo, las políticas de investigación, el desarrollo tecnológico e innovación



en la economía familiar, deben ser actualizadas y revisadas, por las autoridades competentes, incorporando los recientes avances tecnológicos (Díaz & Valencia, 2014), *a priori*, los técnicos y otros profesionales del MAG y otras entidades, necesitan estar continuamente capacitados, para la difusión de un sistema de innovación tecnológica en la producción de los pequeños productores. Un escollo importante que se desarrolla en el Paraguay y la región, son las escasas fuentes de financiamientos con que cuenta la economía familiar campesina, resultando en mínimas inversiones en tecnología e infraestructura agrícola. La innovación tecnológica de carácter productiva y organizacional, es clave para mejorar la productividad y la sostenibilidad de la producción de la economía campesina familiar (Díaz & Valencia, 2014). Los expertos de la CA, recomiendan fomentar la innovación y el desarrollo de tecnologías apropiadas en la AFC, diseñar un fondo concursable para proyectos destinados a la economía familiar campesina a nivel de subregión que permita el acceso a un fondo semilla que genere una mejora del sistema de producción, además de convertirse en un instrumento de intercambio y difusión del conocimiento (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2011). Las tecnologías de información poseen un uso limitado, no obstante, la tendencia se direcciona a un uso masivo de estos instrumentos para mejorar la cobertura y la calidad del servicio (FAO, 2014a), los propios productores muchas veces se abocan a ser partícipes de los nuevos sistemas de innovación en la producción.

La Política Agrícola Común (PAC)⁴⁵, en sus primeros años alentó a los productores a utilizar maquinarias de última generación y nuevas prácticas agrícolas, incluidos fertilizantes químicos y productos fitosanitarios, necesarios para producir más alimentos a la población (Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural, 2010). En esta región, la REAF ha impulsado una serie de actividades, como talleres y reuniones, que buscan la modernización de la economía familiar campesina, sin embargo, estas tareas son endebles y de poca difusión en el sector de los pequeños productores del Paraguay. Los fondos de investigación de la UE, se destinan en el fomento del desarrollo de nuevas formas de cultivos, para que los productores se adapten a los nuevos cambios que enfrentan (Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural, 2010), la PAC ayuda a muchos

⁴⁵ La PAC fue lanzada en el año 1962 y representa una asociación entre la agricultura y la sociedad, entre Europa y los agricultores. Sus principales objetivos apuntan a mejorar la actividad agrícola y garantizar a los agricultores de la UE una vida razonable (Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural, 2010).



productores a iniciarse en la agricultura, con fondos destinados a compras de tierras, maquinaria y equipos, concede becas de formación en los últimos modelos de producción a los que se incorporan en la agricultura, y a los agricultores ya establecidos.

En el Mercosur, la asistencia técnica es tarea imprescindible de las instituciones locales, en el caso de Paraguay, corresponde principalmente al MAG, pero los resultados son nulos, las instituciones dependientes del MAG, deben utilizar los recursos humanos técnicos adecuados, con la intención de llegar a los objetivos establecidos. En cuanto, a los fondos destinados a la FAF, son ínfimos para un proyecto que involucre la capacitación y asistencia de los miles de pequeños productores de la región. La falta de articulación y acompañamiento de los entes encargados de impartir la asistencia técnica e innovación tecnológica, no permite plasmar un proyecto exitoso a nivel local y regional, cuando en realidad se debería de tomar este camino, atendiendo el carácter sistémico de las problemáticas. En Brasil, los servicios de Asistencia técnica y Extensión rural (ATER), son actividades educativas informales en cursos, que se llevan a cabo en las zonas rurales, estos servicios poseen más de 50 años de existencia y han jugado un papel fundamental en la modernización de la economía familiar campesina, los servicios del ATER, se convirtieron la fuerza impulsora del desarrollo del sector agrícola en los últimos años, el gobierno brasileño asumió la coordinación y el financiamiento de estos servicios nuevamente en el año 2003, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MDA), reformulando la nueva política de ATER, más apropiada al momento y la realidad, que Brasil y el mundo globalizado exige, centrándose en la agricultura familiar y la promoción del desarrollo rural (Muller & Sanches, 2014).

En la Argentina, el INTA cuenta con un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF), cuyo objetivo es generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas hacia el desarrollo sostenible de la AFC, en simultáneo con la creación del CIPAF, se crean los tres primeros centros, el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF), en Formosa (NEA), Jujuy (NOA) y Buenos Aires (región pampeana), además se instalaron, un instituto de investigación por macro región, Cuyo y Patagonia, abarcando las zonas de mayor población de explotación familiar rural, cada IPAF, cuenta con un consejo asesor integrado por organizaciones de productores, fabricantes pymes, universidades, instituciones y funcionarios de cada región; el CIPAF cuenta con una serie de líneas de investigación, las



cuales se focalizan en el acceso al agua, las energías renovables, las maquinarias y herramientas, la agroecología, la caracterización de la AFC, la comercialización y financiamiento, y otros aspectos relevantes, que generan oportunidades y desafíos, permitiendo profundizar el desarrollo de la AFC (INTA, 2019).

2.2.3 El problema del financiamiento de las actividades de la AFC

En general, los agricultores más pobres de América, carecen de acceso a créditos y otros tipos de financiamiento para su producción (FAO, 2014a), en el Paraguay la situación es análoga, el financiamiento de la economía familiar campesina es otro grave problema que imposibilita su inclusión plena a la economía del mercado, al igual que la asistencia técnica, presenta una baja cobertura. El acceso a créditos en ALC, en la mayoría de los casos, según, la FAO (2014a), es aún más limitado que el apoyo técnico, con tasas de coberturas muy pobres, muchas veces el problema no radica en el rechazo de la solicitud de crédito, sino más bien por la falta de oferta de crédito, de información y emprendimiento (Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF), 2015).

La necesidad de aumentar el apoyo financiero a la economía campesina familiar, está desarrollando nuevas formas de asociaciones, entre ellas, el desarrollo de nuevas modalidades de inversión (FIDA, 2013). La economía familiar campesina es más vulnerable a los inconvenientes de carácter social, económico y ambiental, por el cual necesariamente se deben buscar políticas, que permitan acceder a información, créditos y fuentes de financiamiento y asistencia técnica para su propio desarrollo e inclusión al mercado formal (FAO, 2014a). “Los pequeños productores requieren una amplia gama de productos y servicios financieros (como préstamos para el consumo o la educación, ahorros, transferencias y seguros) para la reducción de su propia vulnerabilidad y promover su progreso económico” (Corporación Financiera Internacional (IFC), 2014, pág. 30).

La economía familiar campesina del Paraguay, hoy en día no cuenta con una estructura de financiamiento, acorde a la realidad de los mismos, que les brinde la posibilidad de producir, de comercializar y distribuir su producción, generando una sana competitividad. El IICA menciona que, aquellos productores cuyas fincas con parcelas de hasta 5 ha, son aquellos que no poseen acceso al crédito, produciendo en parte, para el propio consumo y para el mercado, donde prácticamente el 50 % de los ingresos familiares se vuelcan a la producción de la propia finca, sin embargo, existe otro grupo que cuenta



con una superficie media general de 11,3 ha, donde las familias poseen acceso al crédito, con un patrón productivo bien definido como la colocación en el mercado (Birbaumer, 2017), generalmente estos últimos forman parte de algún tipo de asociación. Según, el Banco Mundial (2014), apenas el 18% de las fincas agropecuarias del Paraguay tienen acceso al mercado financiero formal, y con el 16% de los productores de la agricultura familiar, recibiendo algún tipo de crédito.

Los pequeños productores necesitan encontrar un entorno más propicio, que les proporcione mayor acceso a créditos, que posibilite la compra de insumos agropecuarios, acceso a tierras, desarrollo e innovación tecnológica, no obstante, las escasas fuentes de financiamiento, orientadas a la economía familiar campesina, limitan su desarrollo (FAO, 2014a); en el Paraguay, existen varias entidades que otorgan créditos a los pequeños productores, como el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito de Habilitación Agrícola (CAH), el Fondo Ganadero, las cooperativas de producción, fundaciones, y en menor medida, los bancos del sector privado, que lastimosamente no centran un segmento de productos, destinado a la economía familiar campesina, por el alto riesgo que representa y la baja garantía que pueden llegar a ofrecer, además de la nula articulación con las instituciones encargadas. Varios son los obstáculos que impiden el acceso de créditos a la economía familiar campesina, los entes mencionados en atender estos sectores, se disputan con una serie de riesgos y anormalidades, asociadas con la producción agropecuaria y los préstamos, como la estacionalidad y la irregularidad proveniente de los flujos de efectivo, los altos costos de transacción y los riesgos sistémicos (Corporación Financiera Internacional (IFC), 2014).

Tomando el caso de la Argentina, el IICA, en la elaboración del Censo Agropecuario del año 2002, llevado a cabo en dicho país, definió cuatro subconjuntos dentro de las explotaciones familiares (A, B, C, D), donde los familiares A, se refiere a pequeños productores, que no poseen tractor, poseen menos de 50 unidades, cuentan con menos de 2 hectáreas bajo riego, no posee frutales, ni cultivos bajo cubierta; los familiares B, ya son productores, semicapitalizados, con tractores de 15 años de antigüedad, poseen entre 51 y 100 unidades ganaderas, y entre 2 a 5 hectáreas regadas, y hasta media hectáreas de frutales; los familiares C, son productores ya capitalizados, con tractores con menos de 15 años de antigüedad, son poseedores de más de 100 unidades ganaderas, con 5 hectáreas regada, y más de media hectárea con frutales; en la última categoría, se instalan los



familiares D, productor familiar que posee uno o dos trabajadores no familiares, remunerados constantemente (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2009), cabe resaltar que, dicha estratificación, en relación a las explotaciones familiares, permite distinguir plenamente los productores que cuentan con la capacidad de generar excedentes y quienes no, aquellos que presentan problemas de necesidades básicas, y si quiera pueden producir eficientemente para autoconsumo, de hecho esta estratificación es fundamental para la asignación eficientes de fondos públicos destinado al desarrollo e integración de la AFC.

El pequeño productor encuentra mayores problemas a la hora de acceder al crédito, en forma individual, sin ingresos fijos y una garantía real a su favor, en cambio, si forma parte de alguna cooperativa, asociación o comité, el acceso se puede facilitar, ya que estas organizaciones trabajan fuertemente en desarrollar fuentes de financiamiento dirigida a la economía familiar campesina. La IFC (2014) señala que, las dificultades aumentan cuando se ofrecen créditos a los pequeños productores, en cadenas de valor no estructuradas, en especial, en cultivos de bajo valor, donde los productores no cuentan con una relación sólida y estable, con los demás miembros de la cadena de valor, y el tipo de venta llevada a cabo, es totalmente oportunista, en lugar, de relaciones a largo plazo, con compradores que aseguren su inclusión en el mercado.

Vélez Hernández (1984) menciona que, el crédito rural no debe ser un crédito bancario simple, o convertirse en un suministro de recursos financieros estándar, a no ser que el nivel de tecnología empleada por el pequeño productor, sea elevado y estable, que permita eximirlo periódicamente y por tiempos determinados, en la contratación de asistencia técnica. Los entes financieros, sean estos públicos o privados, deben emplear la asistencia técnica como vehículo idóneo para incorporar los avances tecnológicos en la agricultura, esto se alcanzará únicamente si hay una articulación del crédito con la asistencia técnica, específica o integral, buscando que el pequeño productor tenga que ejecutar el proyecto de inversión previsto y los requisitos para recibir el crédito.

Otro factor relevante y no menos importante, es la falta de educación financiera en el sector rural, por parte de los organismos públicos y privados, la formalización financiera es parte del crecimiento y desarrollo económico de un país, los productores deben contar con la información clara de los productos y servicios financieros, con el fin de usufructuar correctamente estos instrumentos, el manejo con confianza de estas herramientas ayuda a



tomar mejores decisiones para el logro de los objetivos establecidos. Actualmente el Banco Central del Paraguay (BCP), en conjunto con el Ministerio de Educación, y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo (STPD), impulsan varias actividades relacionadas a la educación financiera, a fin de llegar a más connacionales asentados en el sector rural. Al respecto, el ex ministro José Molinas⁴⁶ de la STPD menciona que la “educación financiera es la clave para avanzar dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030⁴⁷, sino no lo hacemos es un candado que no nos va a permitir progresar”, además señaló que “esta herramienta destinada a grupos vulnerables al 40 % de menores ingresos que en muchos casos no tienen la educación formal, y con facilitadores mediante talleres, pueden conectar los activos de las personas, sus sueños, sus proyectos de vida y proyectos productivos” (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), 2017, pág. 1). En el caso de las bancas privadas, incorporan la educación financiera una vez que sus productos o servicios se encuentran relativamente consolidadas, junto con una considerable inversión en iniciativas comerciales (Corporación Financiera Internacional (IFC), 2014).

De acuerdo al CAN (2008), un total de 51.289 fincas de productores paraguayos han recibido créditos de algún tipo de fuente, sin embargo, en el CAN (1991) estos números llegaron a duplicarse a 103.318 fincas. La proporción de unidades productoras de la AFC atendidas por el crédito institucional, bajó del 33,6% en el año 1991, a 17,7% en el año 2008 (Banco Mundial, 2014). Las fuentes que encabezan los financiamientos a los pequeños productores, son las cooperativas con el 29%, y el CAH con el mismo porcentaje que las primeras, ambos se reparten casi el 50% del financiamiento a la economía familiar campesina, en la tercera posición se ubican los bancos y las financieras con el 14%, seguida por el BNF con el 8%, y en los últimos lugares se encuentran comerciantes y el Fondo Ganadero. Con estos números, ni siquiera se llega al 30% de las fincas totales de

⁴⁶ Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo, correspondiente al período 2013-2018 de Gobierno del Paraguay.

⁴⁷ El PND Paraguay 2030, es un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente los poderes Legislativo y Judicial. El plan se basa en tres grandes ejes estratégicos: 1- reducción de la pobreza y desarrollo social; 2- crecimiento económico inclusivo; 3- inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), 2014).



pequeños productores del Paraguay, este hecho es sumamente grave para el desarrollo de la economía familiar campesina.

El préstamo directo, es la estrategia de crédito que se documenta con más frecuencia para asistir a los pequeños productores, los préstamos se conceden a través de agentes que visitan a los pequeños productores desde las sucursales tradicionales, con una ruta y un calendario fijo, no obstante, el financiamiento de pequeños propietarios a través de proveedores de insumos o terceras partes y el financiamiento en cadenas de valor, son otras modalidades de préstamos (Corporación Financiera Internacional (IFC), 2014). En términos generales, los bancos de créditos agrícolas se encuentran sostenidos con una participación relativamente baja, como oferentes crediticios para la economía campesina familiar, en el Caribe por ejemplo un 7,7% del total de créditos destinados a la economía campesina familiar proviene de estos bancos (FAO, 2014a). Según, la IFC (2014), no existe un modelo único para los créditos dirigidos a los pequeños productores, algunas fincas cuentan con ingresos muy diversificados, mientras otros no, sin embargo, es fundamental observar la variabilidad de los ciclos de cultivos que influyen en los ingresos de la familia. Si cuestiones, como plazos, desembolsos, y en especial, los amplios márgenes de requisitos de créditos y condiciones de pagos, no son desarrollados de acuerdo al perfil y rubro del cliente, en este caso al del pequeño productor, el acceso a los créditos y fuentes de financiamiento se verá ciertamente limitada, y cada vez más burocrática; esto se agudiza aún más, por la falta de un trabajo en conjunto, de las entidades públicas y las del sector privado. Se debería buscar un consenso, en cuanto, a políticas públicas y privadas, a fin de responder a las diversas necesidades financieras de los pequeños productores, tomando en cuenta la mitigación de riesgos que conlleva. Las opciones de financiamiento, en las actividades productivas del pequeño productor, deben permitir extenderse al largo plazo, a fin de promover el desarrollo y la adaptación de la AFC (FAO, 2014a), en cuanto, a las entidades locales, regionales y privadas, tomando en cuenta los riesgos inherentes de los créditos destinados a los pequeños productores, es prioritario que definan y divulguen un modelo exitoso de seguro agropecuario, donde ambas partes protejan sus intereses.



Las propias características que se desarrollan en la economía campesina familiar, es decir, la baja productividad y el alto riesgo de la agricultura practicada, se han conjugado para que el gobierno adopte con mayor énfasis, una política prioritaria de inversiones en el sector rural, que las bancas privadas otorguen créditos rurales y establezcan incentivos financieros atractivos, con el fin de buscar el interés del productor, en acceder a los productos financieros. Sin embargo, aún no se ha aplicado las mejores medidas, es imprescindible seleccionar las necesidades dentro de un marco de prioridades, y concentrar todos los recursos en programas que busquen el bienestar de la economía familiar campesina, en tiempo y espacios, para que el impacto de producción-productividad-empleo-ingreso sea mayor, mediante la articulación del crédito rural con los demás instrumentos, ya sea la organización campesina, reforma agraria, tecnología, comercialización, seguro, entre otros (Vélez Hernández, 1984).

En el Mercosur, se dio origen al Fondo de la Agricultura Familiar (FAF), fue creado durante la Cumbre de los Presidentes del Mercosur, en diciembre del año 2008, y reglamentado por el Consejo del Mercosur Común (CMC), a través de la Decisión N° 06/09 – CMC – DEC., en julio del año 2009, en Paraguay. El FAF cuenta con recursos muy escasos, que no poseen aun la capacidad de solventar grandes proyectos agropecuarios, los aportes son fijos, donde la contribución anual será integrada como sigue: Brasil aporta el 70 %, Argentina el 27 %, Uruguay el 2% y Paraguay 1 % (REAF, 2017), el presupuesto manejado por este fondo no supera siquiera los 500.000 USD, cada Estado Parte, deberá hacer su contribución anual⁴⁸ antes del cierre del primer semestre de cada año, en comparación al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), cuyo presupuesto es aproximadamente de 96 billones de Euros, para cofinanciar proyectos de desarrollo rural de los Estados miembros de la Unión Europea (UE); el fondo europeo básicamente, se direcciona en tres tipos de actividades para el logro del desarrollo rural: mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura; apoyar la gestión sostenible de las tierras; promover la diversificación de la economía rural y promover la calidad de las zonas rurales (Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural, 2010), la PAC brinda a los pequeños productores asistencia financiera, para garantizar el desempeño normal del

⁴⁸ La contribución fija anual por Estado Parte será de Usd. 15.000 (Dólares de los Estados Unidos de América quince mil).



trabajo de la tierra y crear puestos de trabajos directa e indirectamente relacionadas a la economía rural.

La REAF, utilizará los recursos de la FAF, principalmente para financiar las iniciativas desarrolladas en sus Programas de Trabajo, aprobadas anualmente por el GMC, este fondo no se ha convertido en una fuente pura de asistencia crediticia; una reformulación y un giro del propósito del FAF, sería fundamental en la economía familiar campesina. Muller & Sanches (2014) señalan que, en el Brasil actualmente se desarrolla el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura (PRONAF), que proporciona asistencia financiera a los agricultores familiares registrados, según los criterios de la Ley N° 11.326⁴⁹, cabe mencionar que, las actividades que reciben financiamiento deben generar recursos para el pago de los créditos e ingresos en la economía familiar campesina, este programa es supervisado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MDA), a su vez existe un trabajo en conjunto con el Banco Central del Brasil y los Ministerios de Finanzas y Planificación.

El Coordinador Nacional del Paraguay ante la REAF, el Ing. Agr. Mario León, destaca en relación al FAF lo siguiente:

En la REAF, el FAF es un aporte o contribución de los Estados Partes, para el desarrollo de las reuniones, seminario u otras actividades, que garantiza la participación de la sociedad civil, y en especial, de los pequeños productores. Nosotros hoy estamos cerrando los primeros 5 años de la instalación, se ha hecho un análisis y evaluación de la pertinencia de estos fondos, en la última reunión de cancilleres que se tuvo en diciembre del 2017, se ha logrado extender la vigencia del FAF por todo el 2018. Hoy en la propia secretaria y estructura de la REAF, sumado al interés de las organizaciones, existe un interés en reformular e innovar el FAF, que pueda permitir continuar con las acciones que se desarrollan actualmente, pero también esta innovación quiere tratar de incorporar a los estratos de la REAF y el FAF, a organismos y entidades financieras de cooperación internacional, con el fin de impulsar acciones comunes en el desarrollo de la AFC. Estamos buscando alianzas, *partners* con organismos multilaterales, en la búsqueda de proyectos que se alineen a los procesos de integración regional, que muchas veces no se encuentran vinculadas al sector de la economía campesina familiar (León, 2018).

⁴⁹ La Ley N° 11.326 establece los conceptos, principios e instrumentos para el desarrollo de políticas públicas destinadas a la agricultura familiar y empresas familiares rurales.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



De acuerdo, a las palabras del Ing. Agr. Mario León, el FAF se ha extendido por un año más de acuerdo a la Decisión N° 31/17 del Consejo del Mercado Común (CMC), que en su Art. 1 señala:

Extender la ejecución de los recursos financieros remanentes del FAF MERCOSUR hasta el 31 de diciembre de 2018, en los términos del “Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y los Estados Partes del MERCOSUR integrantes del Fondo de la Agricultura Familiar (FAF MERCOSUR) para la Administración Financiera del FAF MERCOSUR. (CMC, Mercosur, 2017).



3 CAPÍTULO III: EL SEGURO AGRÍCOLA EN LA ECONOMÍA CAMPESINA FAMILIAR

Ante las adversidades de carácter ambiental⁵⁰ y los riesgos que conllevan el desarrollo de las actividades agropecuarias, es inexorable que un producto, como el seguro agropecuario, podría mitigar o minimizar dichos infortunios, sin embargo, se debe dejar bien en claro que no es la solución a todos los problemas de la economía familiar campesina. En este capítulo se estará ahondando sobre el seguro agrícola destinado a los pequeños productores, su desarrollo en la región y en el Paraguay, así como el marco regulatorio que lo consolida y el Plan Piloto del Seguro Agrícola Estatal emprendido por el MAG, con el fin de plasmar la importancia de este tipo de seguro para un sector tan sensible como la AFC.

El cambio climático de alguna manera está acechando con mucha fuerza en estos últimos tiempos, los daños naturales son cada vez más frecuentes e intensos, circunstancias que no deben ser desapercibidos por el Estado, por los pequeños productores, y en especial por la industria de los seguros, estos sectores deben asumir iniciativas y medidas para la continuidad, progreso y permanencia de la economía campesina familiar (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que:

El fenómeno del cambio climático, que se traduce en un aumento de la temperatura media, modificaciones en la frecuencia de las precipitaciones, aumento del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de eventos extremos, cambios en la matriz energética, modificaciones en la calidad y el uso del suelo y problemas en la disponibilidad de agua, entre otros, es uno de los más grandes desafíos que enfrenta la humanidad. El reto de adaptarse a las nuevas condiciones climáticas y simultáneamente, de participar en una estrategia internacional de mitigación supone costos socioeconómicos de tal magnitud que transforman al cambio climático en un factor condicionante esencial de las características y opciones de desarrollo económico de las próximas décadas (CEPAL, 2010).

Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson (2012) destacan que, el objeto principal del seguro agrícola es básicamente proteger al pequeño productor contra siniestros y otras eventualidades, mediante el pago de prima, además la unión formal de varios productores expuestos a diferentes tipos de siniestros, apunta a la construcción del principio de mutualidad, estos autores añaden que la finalidad del seguro agropecuario es la

⁵⁰ Sequías, inundaciones, quemazones, heladas, tornados.



salvaguardia del patrimonio de los pequeños agropecuarios a través de un sistema indemnizatorio, este sistema se debe acompañar con la disminución del nivel de incertidumbre con respecto a la posibilidad de que sucedan infortunios que alteren sus previsiones, las diferentes dependencias tanto del sector público, como el del privado, deben trabajar por la disminución de incertidumbres, con lo cual deben contar con equipos altamente avanzados que les permita realizar ciertas proyecciones e históricos, en especial desde el sector climatológico y de precios de mercado, desarrollando un respaldo científico. Por su parte, Jesko Hentschel, director del Banco Mundial (BM), en el Cono Sur, destacó en una entrevista periodística que:

Es importante gestionar los riesgos con una visión integral que incluya la identificación y evaluación de los riesgos del tipo de clima, de producción, de mercado y contexto; la adopción de medidas de prevención, y la formulación y adopción de una estrategia de protección financiera de riesgo donde se incluyan varios tipos de instrumentos. Manejar mejor esos riesgos agropecuarios puede ayudar a reducir la morosidad del sector de agricultura familiar. Si bien Paraguay tiene una agenda de reformas de política pública e institucionales en el área de inclusión financiera, en el corto plazo también existen oportunidades para ayudar al sector a manejar mejor los riesgos agropecuarios (Ultima Hora, 2017, pág. 1).

No existen dudas de que, cualquier tipo de daño natural, perjudica sobre todo a los pequeños productores, que son en general los que carecen de recursos para afrontar esos perjuicios, este hecho se da con mayor énfasis en los países en desarrollo, donde los recursos destinados a la economía familiar campesina son ínfimos. El instrumento más difundido para transferir los riesgos que se presentan en la actividad rural, es el seguro agropecuario, al respecto el BM menciona que el seguro agropecuario da una ayuda a la economía familiar campesina a reducir los embates financieros, a causa de los efectos ambientales negativos, asimismo mejora la eficiencia en la asignación de recursos (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). El ex Ministro de Agricultura y Ganadería del Paraguay, Marcos Medina, menciona que “el seguro agrícola, implementado en varios países de la región, sirve para prever problemas climáticos o situaciones imprevistas donde los productores están expuestos a debilidades” (La Nación, 2017). Los pequeños productores y sus propias familias, quienes muchos de ellos se encuentran en la franja de la pobreza y otros por ingresar, son los más afectados por la falta de una gestión de riesgos coherente y en base a la propia realidad de la economía familiar campesina (Ultima Hora, 2017).

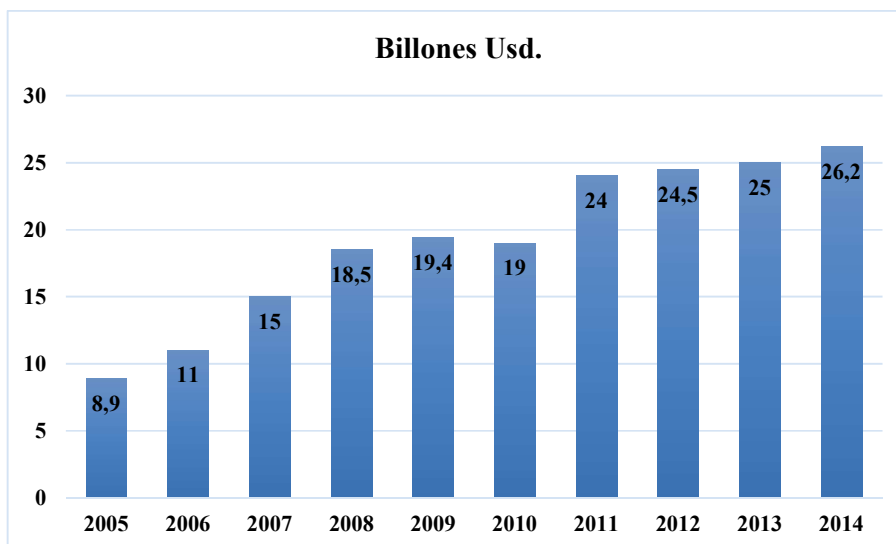


“Los tratados de libre comercio y la apertura mundial exigen la existencia de esquemas de seguros agropecuarios al dar certidumbre en épocas de cambio” (IICA, 2007, pág. 20), lastimosamente la mayoría de las aseguradoras privadas no tratan, ni desean asumir estos tipos de riesgos que se desarrollan en el campo, en perjuicio total al pequeño productor; una de las razones de esta negativa es la baja rentabilidad o las pocas opciones de negocios que se estiman, sumado a los altos costos de las primas, que ciertamente un pequeño productor no estaría en condiciones de abonar, aquí surge la alternativa de un subsidio estatal, por la envergadura de recursos que requiere montar un sistema de seguros agrícolas destinado a la economía familiar campesina. El fortalecimiento institucional o un marco legal adecuado, puede promover la participación del sector privado, el Estado es el ente más idóneo para subsidiar las pólizas de seguros en diversas proporciones, de acuerdo a los requerimientos de la AFC (FAO, 2014a). Cabe destacar, que el seguro ejerce un importante efecto sobre el crédito rural, porque al reducir el riesgo y la falta de pago, reduce el costo del crédito y facilita la incorporación de las actividades rurales en el mercado capital (IICA, 2008).

“A diferencia de Europa, Estados Unidos, y varios países de Asia, los seguros en América Latina y el Caribe son un producto poco disponible y escasamente comprado” (IICA, 2008, pág. 23). Al cabo del año 2014, las primas de seguros agrícolas en todo el mundo alcanzaron la cifra de Usd.26 billones, tal cual se observa, en el **Gráfico 3.1**, EE.UU., China y Canadá se reparten más del 75 %, en cambio, los países del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) representan el 30 % de las primas. De las tierras registradas, únicamente un pequeño porcentaje está asegurado: en Argentina (1%), Brasil (3%), Canadá (55%) y en México (9%), otros países de ALC, como el caso de Chile, los seguros agropecuarios son relativamente nuevos, en comparación a USA, donde más del 75 % de las tierras agrícolas se encuentran aseguradas (IICA, 2008), hecho que demuestra que los países desarrollados poseen una base sólida de aseguramiento, clave para el desarrollo económico.



Gráfico 3.1 Evolución de las primas de Seguros Agrícolas totales



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos extraídos de (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

En el Paraguay, el seguro es un producto financiero poco adquirido en la población, muchas veces por los altos costos y la falta de información certera, acerca de las ventajas de adquirir un seguro. Según la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay (2013), las primas directas se reparten principalmente en el sector automotriz con el 47,7%, seguido por los seguros de vidas con el 12,17 %, e incendios 8,05 %, en cuanto a los seguros agrarios ocupan el 4,22 % de la participación. No obstante, en números de siniestralidad los seguros agrarios ocupan el primer lugar con el 93,95 %, seguido por los riesgos técnicos con el 71,55 % y los automóviles con el 53,18 %, esto demuestra el porqué de los altos costos de las primas de los seguros agrícolas.

Se resalta que los seguros agrícolas, constituyen un componente medular para la transferencia del riesgo financiero a terceros, mediante mecanismos de mercado, que se fundamentan en políticas públicas destinadas a la gestión del riesgo y la potenciación del desarrollo sostenible del sector agrícola, y en este caso, la de la economía campesina familiar, sin embargo, implica un andamiaje funcional e íntegro de las tecnologías agropecuarias y de información, crédito para el desarrollo y transferencias de fondos públicos, con el fin de fondear apropiadamente las políticas públicas relacionadas a la gestión de riesgos (Sanabria Garro, 2017).



3.1 El Seguro Agrícola en el Mercosur

En el Mercosur, se ha debatido bastante los mecanismos y las políticas necesarias para el establecimiento de un sistema de seguro agropecuario destinado a la AFC, de acuerdo a los estudios y análisis efectuados por la REAF, demuestran que los sistemas nacionales presentan características diferentes y logran diversos grados de cobertura de la AFC, cuya actividad productiva inciden en el proceso de integración, por lo tanto, el CMC, según la REC.N°03/09, recomienda que:

Art. 1 – Los Estados Partes desarrollen y mantengan políticas de gestión de riesgos, formuladas para atender las características y las necesidades específicas de la Agricultura Familiar, fortaleciendo sus instituciones representantes, fomentando su interacción, articulación y continuidad.

Art. 2 – Las políticas de gestión de riesgos para la Agricultura Familiar deben comprender, de forma articulada:

- a) el relevamiento de los factores de riesgo a los que está expuesta la agricultura familiar, y sus impactos en la producción y comercialización;
- b) los programas de seguro rural, emergencia y otros instrumentos de cobertura de riesgos que promuevan el uso de tecnologías adecuadas a la realidad local, el uso sostenible de recursos naturales y medidas preventivas contra las adversidades climáticas, plagas y las enfermedades que afecten a las plantaciones y rebaños que pueden causar otros perjuicios a los emprendimientos rurales de estos agricultores;
- c) el funcionamiento de estos instrumentos con base a los registros nacionales de la Agricultura Familiar;
- d) el desarrollo e institucionalización de acciones preventivas de gestión de riesgos, de carácter permanente;
- e) la capacitación técnica a los agricultores y sus organizaciones;
- f) la infraestructura de monitoreo del clima y de otras fuentes de eventos adversos, zonificación agropecuaria y demás herramientas de evaluación y gestión de riesgos, incluyendo regiones y tipos de actividades donde actúa la Agricultura Familiar

Art. 3- Avanzar en el apoyo institucional, técnico y financiero de los Estados Partes a estas acciones, en condiciones que favorezcan la estabilidad y el crecimiento de la producción y la renta de estos agricultores familiares, promoviendo la seguridad alimentaria (Consejo del Mercado Común - Mercosur, 2009).

Mucho no se ha avanzado en cuanto a estas recomendaciones, es más cada Estado Parte y Estado Asociado, utiliza un sistema de seguro agrícola diferente, no se ha puesto al tapete las verdaderas políticas que armonicen un sistema único de seguro agropecuario que beneficie a la economía campesina familiar del Mercosur, su inclusión a la economía del mercado necesariamente requiere de este seguro que le de cierta certidumbre económica a su trabajo, a su vez la REAF, debe apostar a un trabajo más sólido y amplio con los



Estados Partes y Asociados, hacia un seguro agropecuario que dinamice el labor del pequeño productor. El representante por Paraguay, ante el Punto Focal Cambios Climáticos y Gestión de Riesgos, de la REAF, Ing. Agr. Edgar Mayeregger, menciona que:

Existe una disparidad de acciones en los países, de hecho, a nivel regional, y lo que respecta específicamente al Mercosur; Bolivia ha avanzado enormemente en estos últimos años, ojo con el trabajo que está haciendo esa nación; Argentina, tiene por zona, parte lechera, granizada; Uruguay, en lo que respecta a la ganadería; Paraguay, lo tiene para estos productores del Plan piloto del MAG, y Brasil, que hoy por hoy, posee la cobertura más grande con zonificación agro ecológica, algo que se llama sistema de zonificación, que permite trabajar con pequeños productores, y que posee su propio sistema de manejo y forma de sistematizar esa información. En cada país existe un avance, pero no existe un solo criterio de unificación, desde el punto de vista, de tener una sola metodología para el sector agrícola familiar. Por un lado, tenemos el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), donde trabajan todos los ministros de agricultura de la región, por el otro, tenemos la REAF, que trabaja con los viceministerios, la REAF tiene un GT de trabajo sobre Cambio Climático y gestión de riesgos, además hoy nos hemos acercado bastante al Parlasur, para buscar mayor apoyo político (Mayeregger, 2018).

De los varios diálogos políticos que se desarrollaron en la REAF, la de Asunción en el año 2005, se caracteriza principalmente por la promoción de la cooperación bilateral en el cuál se aprobó la creación de un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica⁵¹, con la creación de este grupo, se formó al mismo tiempo el GT de Seguro Rural y Gestión de Riesgos, con este GT se plasmó una de las experiencias de cooperación bilateral más discutidas con referencia a las políticas de seguro agrícola, específicamente se trata sobre el Seguro de Cobertura contra Riesgos Climáticos para la AFC (Fondo de seguro para cosecha), una iniciativa enmarcada por Paraguay y Brasil, con el apoyo del Programa FIDA⁵² Mercosur; el seguro implementado inicialmente en Paraguay como proyecto piloto, desarrolló los medios para ampliar el conocimiento de los pequeños productores sobre los riesgos climáticos y reducir las pérdidas de producción, cabe destacar, que este

⁵¹ El Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica tenía como objetivos: apoyar los procesos de cooperación técnica entre los Estados partes y asociados de forma bilateral; estimular los acuerdos de cooperación bilateral; estudiar nuevas formas y oportunidades de cooperación bilateral; buscar oportunidades de cooperación con el conjunto del bloque a partir de países terceros, otros bloques y organismos internacionales.

⁵² El Programa Regional FIDA Mercosur, tiene la misión de impulsar la Cooperación Sur-Sur, mediante la participación de los gobiernos, organizaciones de la AFC y otros organismos, que permitan crear mecanismos capaces de sistematizar las enseñanzas extraídas en el Mercosur desde la REAF.



proyecto se facilitó, mediante el trabajo conjunto de técnicos especializados en seguro agropecuario y gestión de riesgos, de los ministerios del Paraguay y Brasil, de acuerdo a los resultados obtenidos por este plan piloto en el 2008, la REAF dirigió una solicitud al GMC, con respecto a la aprobación de utilizar recursos del Fondo de Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur (FOCEM), de modo a ampliar las acciones y cooperaciones con el seguro agropecuario, no obstante, este proyecto no prosperó por la falta de voluntad política, sumado al alto costo de este tipo de instrumento financiero (FAO & REAF, 2016).

En la medida en que un país y la región maneje eficazmente el riesgo asociado con el clima, también se estará combatiendo ante la pobreza y la falta de desarrollo en la economía campesina familiar. Se debe añadir que la ausencia de seguros, es una de los principales causas de la falta de formalización del pequeño productor, cualquier productor que asegure sus hectáreas de cultivos y animales tendrá la capacidad de afrontar un siniestro que lo lleve a la reconstrucción (IICA, 2008), el pequeño productor que no cuente con un seguro agropecuario le costará poder recuperarse y levantar su negocio, que le ha llevado varios años construirlo. A lo largo de todo el proceso que la REAF mantuvo con el fin de crear las políticas públicas, en relación al seguro agropecuario, fue imperante las restricciones provenientes de las aseguradoras privadas, a la participación de la economía familiar campesina, así como también la necesidad de un apoyo más efectivo de los Estados a este sector, revitalizando su importancia (FAO & REAF, 2016).

A nivel regional, los países que llevan un mayor desarrollo, con respecto a la implementación del Seguro Agrícola son Brasil, Argentina y Chile⁵³. Hay que hacer notar, que los países de la región han desarrollado distintas actividades, proyectos y programas, a su vez promulgaron leyes con respecto al mercado del seguro agropecuario, en especial los dirigidos a los pequeños productores, quienes en definitiva son los más vulnerables ante los acontecimientos y efectos climáticos, no obstante, la armonización de un sistema de seguro agropecuario en el Mercosur aún se encuentra muy distante. Hoy en día, se está vivenciando un proceso de cambio de paradigma, en cuanto a la forma y la estructura del seguro agropecuario, para llegar paulatinamente a la economía familiar campesina, sin embargo, es necesaria y obligatoria la colaboración de organismos públicos, privados y

⁵³ En la sección 9.1, del apéndice, se analiza el desarrollo del seguro agrícola de los países de la región.



organizaciones conformadas en las comunidades rurales; el trabajo en conjunto debe contener los conocimientos de los pequeños productores, quienes conocen mejor los riesgos que corren y en base a esta noción, se desarrollan las estrategias para minimizar cualquier efecto nocivo de las adversidades climáticas.

3.2 El Seguro Agrícola en el Paraguay

Esta sección se enfocará en desarrollar el marco legal e institucional que rige hoy en el Paraguay, en materia de seguro agrícola, así como el desarrollo y la implementación de esta rama del seguro, en la actividad de las unidades familiares.

3.2.1 Marco Legal e Institucional

3.2.1.1 Constitución Nacional

La propia Constitución Nacional del Paraguay, en la Sección II – De la Banca Central del Estado, específicamente en el Art. 285, establece la creación de una Banca Central del Estado, en carácter de organismo técnico, actualmente el Banco Central del Paraguay (BCP), cuenta con las superintendencias de bancos y seguros, esta última es la autoridad de aplicación y control en materia de seguros. El Art. 288 destaca, que la Ley regulará la organización y funcionamiento de la Banca Central del Estado, dentro de las limitaciones previstas en esta Constitución. El BCP rendirá cuentas al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional sobre la ejecución de las políticas a su cargo. La Constitución Nacional establece un órgano que regula, estabiliza y vigila el Sistema Financiero, permitiendo el control y supervisión de entidades que intervienen en el sector. El Art. 115 de las bases de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural establece que, la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo a varias bases⁵⁴, entre ellas contempla la creación del Seguro Agrícola. Paraguay es un país altamente agrícola, prevé el resguardo de los intereses de los productores, mediante lo establecido en su propia Constitución Nacional, donde contempla el instrumento del seguro para mitigar sus riesgos (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

⁵⁴ Ver las demás bases, en el Art. 115, de la Constitución Nacional del Paraguay.



3.2.1.2 Ley de Seguros N° 827/96

En el Paraguay, el principal marco legal que rige la actividad del seguro es la Ley N° 827/96 de Seguros, que en su Art. N° 1 expresa claramente que “el ejercicio de la actividad aseguradora y reaseguradora en cualquier lugar del territorio de la República está sometido al régimen de la presente ley y al control de la autoridad creada por ella” (Ley 827/96, 1996). Asimismo, la mencionada ley establece que las empresas que realizan operaciones de seguros, deben ser constituidas como Sociedades Anónimas o Sucursales de Sociedades extranjeras, previa autorización de la Autoridad de Control. De la misma forma estipula, que los aseguradores no podrán operar en ninguna rama del seguro sin estar expresamente autorizados para ello; debiendo reasegurar con empresas nacionales o extranjeras los excedentes de sus retenciones. La regulación y control de las actividades relacionadas al seguro es llevada a cabo por la Superintendencia de Seguros, dependiente del Banco Central del Paraguay, dicha entidad fue creada por la Ley N°827/96, con el fin de garantizar la capacidad financiera y técnica de las operaciones de este mercado. El marco jurídico que otorga la “Ley de Seguros” a los participantes de dicha actividad, tutelando los aspectos que hacen al desarrollo del “Seguro”, posibilita el manejo transparente y confiable de los fondos administrados por estas empresas abocadas a mitigar pérdidas. La Superintendencia de Seguros regula y fiscaliza: a las empresas de seguros y reaseguros instalados; las operaciones con empresas de reaseguros admitidas; agentes y corredores de seguros; liquidadores de siniestros, entre otros⁵⁵ (Ley 827/96, 1996).

3.2.1.3 Código Civil Paraguayo

El Código Civil paraguayo abarca los distintos tipos de seguros, así como los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en la obtención del instrumento de cobertura. Con respecto al seguro agrícola en el Capítulo XXIV, parágrafo XI del Código Civil, menciona que, en los seguros de daños de explotación agrícola, la indemnización se puede limitar a los que sufra el asegurado en una determinada etapa o momento de la explotación, siendo todos o algunos de los productos, y referirse a cualquier riesgo que los pueda dañar. Del mismo modo, establece que para evaluar el daño se calculará el valor que habrían tenido los frutos y productos al tiempo de la cosecha si no se hubiere producido el

⁵⁵ Otras actividades relacionadas al seguro: Auditoría externa y Calificadoras de Riesgo.



siniestro, así como el uso a que pueden aplicarse y el valor que tienen después del daño, así el asegurador pagará la diferencia como indemnización (Código Civil del Paraguay, 1985).

3.2.2 Desarrollo de la actividad del Seguro Agrícola en el Paraguay

La actividad del seguro en el Paraguay se clasifica en dos tramos: la patrimonial y la de vida, el capital mínimo requerido para la instalación en el mercado de seguros local es el equivalente en guaraníes a US\$ 500.000 (quinientos mil dólares americanos) por cada tipo de actividad. Las reaseguradoras que desean instalarse en el país, deben integrar y mantener un patrimonio no inferior al equivalente de US\$ 2.500.000 (dos millones quinientos mil dólares americanos) por cada tipo de seguro, en este caso la de vida y patrimonial (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

La autoridad de control tendrá a su cargo la habilitación, supervisión y fiscalización de las empresas de seguros, cuyo desempeño son los Ramos Elementales o Patrimoniales y el Ramo de Vida. Además, dictar resoluciones de carácter general en los casos previstos por la ley y las que sean necesarias para su aplicación. Las empresas de seguros y reaseguros instaladas localmente deben mantener y acreditar, como margen de solvencia, un patrimonio técnico equivalente, como mínimo, a los montos que surgen de los parámetros establecidos por el órgano de control y un fondo de garantía (Superintendencia de Seguros - BCP, 2007).

En el Paraguay, el Seguro Agrario, en el período⁵⁶ 2012-2013, participó del 4,22% del total de primas recibidas por las empresas aseguradoras y ocupó el sexto lugar en cuanto a la importancia de seguros, de acuerdo, a lo que se detalla en la **Tabla 3.1:**

⁵⁶ El ejercicio fiscal de la actividad de seguros, en el Paraguay, va desde el 1 de julio al 30 de junio del año siguiente.



Tabla 3.1 Composición de la Cartera Técnica de seguros (Período 2012-2013)

Sección	Prima Año 2012/13 (Guaraníes)	Porcentaje Participación (%)	Siniestros Pagados (Guaraníes)	Porcentaje (Siniestro/Prima) (%)
Automóviles	731.259.575.496	47,7%	388.851.746.447	53,18%
Vida Corto Plazo	186.615.453.005	12,17%	52.992.336.850	28,4%
Incendios	123.413.281.241	8,05%	68.514.958.787	55,52%
Riesgos Varios	83.735.735.879	5,46%	25.826.291.464	30,84%
Riesgos Técnicos	67.364.700.681	4,39%	48.199.589.916	71,55%
Seguros Agrarios	64.731.890.445	4,22%	60.817.656.677	93,95%
Caución	61.799.799.421	4,03%	4.210.047.465	6,81%
Robo y Asalto	55.543.749.886	3,62%	22.330.557.782	40,2%
Responsabilidad Civil	51.174.403.043	3,34%	7.711.868.941	15,07%
Transportes	51.009.534.374	3,33%	17.534.899.598	34,38%
Accidentes Personales	41.452.973.431	2,7%	5.958.156.931	14,37%
Aeronavegación	13.230.167.070	0,86%	1.460.963.745	11,04%
Vida Largo Plazo	1.670.486.993	0,11%	459.643.860	27,52%
Seguros Salud	19.088.135	0,02%	5.273.700	27,63%
Total	1.533.020.839.100	100%	704.873.992.163	

Fuente: Elaboración propia (2018), con datos extraídos de la (Dirección General de Planificación - MAG, 2015).

A julio del año 2017, existen 35 empresas aseguradoras, todas habilitadas para operar en seguros patrimoniales (Banco Central del Paraguay, 2017), el IICA (2012) menciona, que en el 2010 ocho aseguradoras privadas ya operaban en el ramo agrícola paraguayo. Existen once empresas⁵⁷ registradas al año 2015, que desde el año 2010 al 2014, según, la **Tabla 3.2**, han asegurado 1.696.274 hectáreas de soja, maíz, trigo, sésamo y mandiocas, siendo la compañía, AIC Seguros S.A., la mayor aseguradora agrícola, con 469.864 hectáreas aseguradas (Dirección General de Planificación - MAG, 2015), prácticamente estos seguros corresponde en su mayoría a la agricultura empresarial, sector que cuenta con los recursos necesarios para disponer de estos tipos de seguros. Las compañías paraguayas de seguros utilizan dos sistemas de reaseguros: el proporcional y no proporcional, dependiendo de la capacidad financiera y de liquidez, si la aseguradora no posee un alto capital, el sistema de reaseguro proporcional es la más conveniente. Los riesgos cubiertos por el seguro agrícola en el Paraguay, se concentran en cubrir las pérdidas de rendimientos contra los siguientes eventos meteorológicos y climáticos:

⁵⁷ Las siguientes compañías: Aseguradora Tajy, AIC Seguros S.A., Cenit S.A., Garantía S.A., Mapfre Paraguay, Sancor Seguros del Paraguay y Seguridad S.A., conformaban el plantel de aseguradoras que brindan el Seguro agrícola al año 2015.



sequía, granizo, inundaciones, heladas, tormentas intensas, excesos de lluvias, vientos de fuerte intensidad, incendios y olas de calor.

Tabla 3.2. Superficie de Cultivos asegurados en el período 2010-2014 (en hectáreas)

Año	Superficie cultivada (Ha.)	Superficie asegurada (Ha.)	%
2010	4.272.558	283.455	7
2011	4.508.104	450.262	11
2012	4.771.999	375.294	9
2013	4.885.000	339.186	8
2014	5.100.000	248.078	6
Total (Ha.)	23.537.661	1.696.274	7

Fuente: Elaboración propia (2018), con datos extraídos de la (Dirección General de Planificación - MAG, 2015).

Rememorando el pasado, se encuentra que el Seguro Agrícola en el Paraguay tuvo sus intentos de arranque en el año 1985. En ese entonces, y para el efecto, se había formado un Grupo Coasegurador conformado por 4 aseguradoras locales⁵⁸, que contó con el apoyo de reaseguros internacionales. Los intentos fueron infructuosos, a pesar del relativo interés del sector privado en el producto, las tasas aplicadas en ese entonces eran muy elevadas, con respecto a los costos de producción, los riesgos cubiertos, la baja siniestralidad de los cultivos y los bajos precios internacionales de los *commodities*, por ende, la percepción del riesgo era mucho menor al área cultivada y menor a la cantidad de capital de riesgo⁵⁹ (Políticas Públicas de Gestión del Riesgo Agropecuario en los países del CAS / IICA, REDPA, CAS - Santiago, 2010). Décadas más tarde, un nuevo grupo coasegurador intentó incursionar la rama del Seguro Agrícola, con un seguro de cobertura multirriesgo, que no tuvo el resultado esperado, al respecto el Representante de Riesgos Climáticos por Paraguay ante la REAF, el Ing. Agr. Edgar Mayeregger (2018), destaca que, los principales problemas del fracaso de estos seguros, fue la desconfianza de los productores, la inexperiencia en el funcionamiento del circuito financiero del agro, la incompatibilidad de los equipos de trabajos, y la falta de equipo técnico para los trabajos de campo. El especialista continuó añadiendo que para el año 2006, se superaron varios de los puntos negativos de los anteriores procesos, y hoy el seguro agrícola va en crecimiento,

⁵⁸ Munich Re. Mundo S.A., Seguros Generales S.A. (SEGESA), Aseguradora Paraguaya S.A.(ASEPASA) y La Paraguaya S.A. de Seguros.

⁵⁹ En esta época no existían materiales transgénicos, por ende, eran cultivos más rústicos y soportaban mejor las adversidades climáticas.



se cuenta con mayor información estadística y más precisión en materia climatológica (Mayeregger, 2018).

En cuanto, al seguro agropecuario, destinado a la economía familiar campesina, en el Paraguay, no existe una política pública con estrategias especializada a fortalecer y desarrollar este producto financiero en la agricultura familiar. No obstante, el MAG ya ha hecho a través del Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), los esfuerzos necesarios para implementar una herramienta financiera de mitigación parcial de daños para pequeños productores, cuyas fincas han sido afectadas por temporales, sequía, helada, vientos fuertes y granizos (Dirección General de Planificación - MAG, 2015), sin embargo, estos programas no tuvieron éxito por la falta de consolidación de la estructura organizativa y los procedimientos a desarrollar, a pesar de este fracaso, el MAG ha puesto la voluntad institucional en la búsqueda de una Política de Seguro Agrícola, concretar una política de esta magnitud necesita contar con el apoyo del sector privado y de otros entes públicos, es así que la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR), trabaja arduamente para la consolidación del seguro agrícola para pequeños productores, dotando de los recursos tecnológicos y humanos necesarios, aparte de la realización de convenios con otras instituciones nacionales e internacionales para la provisión de información requerida, buscando con esto obtener un producto financiero válido y sustentable para la mitigación de los riesgos inherentes a la producción a menor escala. Las acciones de la UGR, entre los años 2015-2016, se basaron principalmente: en el seguro agrícola como herramienta para enfrentar el cambio climático; con la ayuda del BID, se elaboró el modelo de póliza a ser aplicado en el plan piloto de Seguro Agrícola para la AFC, asimismo, se creó el Centro Agro Meteorológico en el MAG (CAMAG), y el sistema de alertas tempranas; mediante el apoyo de instituciones públicas y privadas, la UGR ha realizado capacitaciones a productores y técnicos, en temáticas relacionadas a la agro meteorología, riesgos de desastres, cambio climático, gestión de riesgos y seguros agropecuarios.

El micro seguro agrícola en el Paraguay, posee poco desarrollo e implementación, el MAG a través de la UGR, gestionó la obtención del financiamiento de un diseño de micro seguro agropecuario de carácter público – privado, sin embargo, existen otras experiencias destinadas a la economía familiar campesina, como los casos de micro seguros ejecutados por las compañías de seguros Cenit S.A. de Seguros, en cultivos de mandioca y sésamo, y la Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa, en cultivos de sésamo, con el apoyo



financiero del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del BID (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

Hoy el MAG, está trabajando fuertemente a fin de incorporar paulatinamente a los pequeños productores de la AFC, en el sistema de Seguro Agrícola del Paraguay, lo que se refiere a la política de subsidio, no se dispone de una política específica, sin embargo, el gobierno nacional, transfiere los recursos al sector de la economía familiar campesina, a través de los diferentes programas y proyectos (Dirección General de Planificación - MAG, 2015). Hoy 26.150 pequeños productores, se encuentran contemplados bajo un plan piloto de Seguro agrícola estatal de tipo catastrófico⁶⁰, que abarca cuatro departamentos del Paraguay (Concepción, Caaguazú, San Pedro y Caazapá)⁶¹, este plan es llevado a cabo por el MAG (Iturrioz, 2018), dicha institución trabaja por cierto en la generación de políticas públicas para la rehabilitación financiera de los pequeños productores (La Nación, 2018), este seguro tiene como población objetivo, a pequeños productores agrícolas que se encuentren debidamente inscriptos en el RENABE, es decir aquellos que reciben asistencia del MAG, entre los riesgos que la póliza comprenden son: heladas, granizo, inundaciones, exceso de lluvia, sequía, bajas temperaturas, vientos fuertes (Iturrioz, 2018). En este orden, hoy cuatro aseguradoras locales conforman un holding⁶², y llevan adelante la cobertura del seguro destinado a la AFC, las mismas poseen el soporte de los reaseguros, para mantener tal protección, localmente esta cobertura oscila entre el 2% al 3%, el resto se encuentra en manos de las reaseguradoras (Mayeregger, 2018). Iturrioz (2018) destaca, en sus informes, que este seguro agrícola estatal, es un seguro macro, en donde el tomador de la póliza es el MAG, institución quien establece las reglas y mecanismos de asistencia a los productores beneficiarios. En total son seis rubros los que cuentan con cobertura, tres de renta, y tres de autoconsumo (maíz tupí, maíz chipá, maíz pyta, sésamo, poroto, mandioca), para la misma se han tomado datos del CAN (2008), hay que “recordar siempre que el seguro agrícola, no paga el lucro cesante, sino la inversión hecha por el productor” (Mayeregger, 2018, pág. 264).

⁶⁰ La póliza del Seguro Agrícola posee una cobertura basada en rendimientos promedio en la unidad de riesgo.

⁶¹ Departamentos con mayor número de unidades familiares, según el CAN (2008). Para la elección de estos departamentos se ha tenido en cuenta las siguientes variables: número de unidades familiares, superficie de cultivo e índice de pobreza.

⁶² El holding está compuesto por aseguradoras locales: Aseguradora Paraguaya S.A., Aseguradora Taji S.A., Sancor Seguros del Paraguay S.A., y Alianza Garantía S.A. de Seguros y Reaseguros.



A consecuencia de los últimos temporales ocurridos en el invierno del año 2017, en el Paraguay, se ha puesto en vigencia la Ley N° 5868/2017, que declara en Emergencia Nacional la Agricultura Familiar Campesina en todo el territorio nacional, cuyo Art. N° 1 expresa atender los problemas de asistencia técnica y crediticia, acceso a servicios básicos, vivienda y tierra para las familias que se dedican a la agricultura familiar, en todo el territorio nacional, por un plazo de 180 días (Ley 5868/2017, 2017). Con la implementación de esta ley, el MAG se ha comprometido a trabajar por el desarrollo de un seguro agrícola de forma gradual, a fin de reducir los posibles riesgos que los pequeños productores puedan sufrir en sus cosechas, por fenómenos climáticos y de otra índole. En Paraguay, la institución encargada de la emergencia nacional, es la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), creada por la Ley N° 2615/05, cuyo objetivo principal es prevenir y contrarrestar los daños causados por factores climáticos, asimismo se genera desde dicha institución, la promoción, coordinación y orientación de otros mecanismos, con las demás instituciones públicas, departamentales, municipales y del sector privado, en la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de comunidades afectadas por algún desastre (Dirección General de Planificación - MAG, 2015).

3.3 Importancia del Seguro Agropecuario en la economía campesina familiar

Los acontecimientos climáticos que se desatan en estos últimos tiempos, ha hecho necesario que los productores, accedan a contar con un seguro que proteja económicamente sus actividades, al respecto el ex Ministro de Agricultura y Ganadería del Paraguay, Juan Carlos Baruja, “calificó de imperiosa la necesidad de que los pequeños productores accedan a un seguro agrícola, ya que cada vez más los cultivos son afectados por diferentes situaciones, en este caso los factores climáticos” (MAG, 2017, pág. 1). Actualmente existe la voluntad política para realizar estudios y propuestas que lleven adelante una estrategia de Política de Seguro Agrícola, que beneficiaría a varios productores agropecuarios, quienes son el motor de la economía paraguaya, y del resto de la región. Es menester mencionar, que las unidades familiares cuentan con pocas opciones de aseguramiento en el Paraguay, ya que el mercado se orienta exclusivamente a empresas agrícolas que producen soja, maíz, trigo (Iturrioz, 2018).



Cabe mencionar que, los productores no contratan un seguro contra riesgos por la falta de oferta y conocimiento de este producto financiero, además sin olvidar el costo elevado de las primas, ante la ausencia de cobertura de riesgos, los pequeños productores optan por sembrar menos. No obstante, hay un deseo de la mayoría de los productores en contar con un seguro, pero la falta de información, es decir un desconocimiento casi total del instrumento del seguro agrícola y la alta complejidad que demanda, disminuye las posibilidades de que el mismo acceda a una cobertura, el productor prácticamente ya no lo considera como una estrategia para mitigar el riesgo de producción; otra barrera que impide acceder a este instrumento, es el rechazo en abonar los altos costos del seguro agrícola, puesto que implica un aumento considerable de los costos de producción del pequeño productor.

La obtención de pólizas de seguros agropecuarios en el Paraguay, se realiza a través de las aseguradoras privadas, lo cual constituye una gran oportunidad para estas empresas del sector privado, instalarse en los puntos de mayor afluencia de la economía familiar campesina, la creación de una estructura de oferta para el seguro agrícola, implica ciertamente criterios y garantías que cumplir, que sin ayuda de parte de los entes públicos y privados, hoy en día los productores no estarían en condiciones de acceder. El seguro agrícola dentro de la propia economía familiar campesina, posee una gran aceptación, los que difieren de esto simplemente es por falta de conocimiento de los beneficios que trae consigo, el pequeño productor es consciente que el seguro agropecuario favorecerá positivamente sus actividades productivas, comerciales, familiares, pero principalmente su inclusión dentro de la economía del mercado.

La participación del Estado en el impulso y desarrollo del seguro agropecuario es fundamental, a fin de brindar bienestar tanto a los productores, como a la propia comunidad, a pesar del plan piloto impulsado por el MAG, es aún un número bastante ínfimo de cobertura, en cuanto a las unidades familiares existentes. El seguro agropecuario tiene una alta visibilidad en el gobierno, esta percepción debe estar acompañada de un mayor énfasis, en la economía familiar campesina, quienes necesitan aprender e implementar buenas prácticas para lograr su inclusión en la economía del mercado. Comprometer la voluntad política en el desarrollo de un sistema de seguro agropecuario, que genere réditos para la economía familiar campesina del Mercosur, sería un pilar trascendental del desarrollo rural, los productores deben involucrarse para el éxito del



modelo a ser aplicado, en el Paraguay, es fundamental que el MAG, cree el escenario propicio para un mercado de seguros agrícolas bastante competitivo, donde los pequeños productores se comprometan en la consolidación de las estrategias de manejo de los diversos riesgos climáticos (Iturrioz, 2018). Hatch (2012) destaca que, el éxito de un modelo de seguro para pequeños productores, debe identificar los mejores modelos y las mejores prácticas agropecuarias, con un trabajo minucioso e inclusivo entre las aseguradoras privadas, Estado y pequeño productor, además de fijar y proteger el marco legal, las normativas y la propia infraestructura requerida, sin dejar de examinar una política de subsidio, la experiencia a nivel mundial muestra que los países que poseen un marco jurídico con respecto a un seguro agropecuario, tienen la previsibilidad en cuanto a los elementos presupuestarios (Iturrioz, 2018).

Las condiciones climáticas, constituyen un factor determinante al momento de realizar la planificación en la producción agrícola a mediana y gran escala, igual tratamiento debería adoptar en la AFC, en ese aspecto, es actualmente objeto de primordial atención, por parte de economías de países emergentes y desarrolladas, por lo que aplican programas e instrumentos financieros (subsidios, seguro agrícola, entre otros.), altamente favorables al fortalecimiento de las actividades ejecutadas por las unidades familiares. En la región, la producción correspondiente a la economía familiar campesina, es el menos favorecido, existiendo en algunos casos subsidios o algún tipo de refinanciamiento a productores de cultivos afectados por eventos climáticos, acompañados de una incipiente intensión por desarrollar el instrumento financiero (seguro agrícola), por parte del Estado y el sector privado.

El seguro agrícola para pequeños agricultores, constituiría un instrumento de respaldo económico a las actividades llevadas a cabo por los mismos; su implementación en la economía familiar campesina traería mayor capacidad de producción, la formalización del sector e inclusión al mercado. El seguro agrícola se convertiría en la garantía de proseguir con la labor tanto, para los agricultores, y las entidades financieras, a través de la cobertura sobre riesgos de la actividad, es necesario resaltar que la obtención de un crédito rural, debe promover el acompañamiento de un seguro agrícola, en casi todos los países desarrollados, el seguro agropecuario se encuentra atado a un crédito rural, lo cual es lógico, no obstante, a la hora de transferir el riesgo financiero, las asociaciones deben comprender el verdadero rol de los seguros, tanto de los aseguramientos a nivel individual,



colectivo y otros (Sanabria Garro, 2017). Un seguro agrícola evita la descapitalización y mejora las garantías para la obtención de créditos, da mayor estabilidad de ingresos, fomenta la inversión en la agricultura familiar, favorece las buenas prácticas agropecuarias y lo más importante otorga mayor competitividad al pequeño productor (IICA, 2007).

Existe un amplio marco legal, en lo que respecta a la actividad del seguro dentro de la región, que permiten la configuración de un seguro agrícola que resguarde los intereses de los pequeños productores, como también de otros actores, sin embargo, se deben ajustar las disposiciones reglamentarias a los requerimientos específicos de la estructura de la economía familiar campesina, llegando en un corto lapso de tiempo, a la fase de creación de políticas públicas. En los países miembros del Mercosur, hoy varias aseguradoras privadas cuentan en sus paquetes el seguro agropecuario destinado a la agricultura de gran escala, sin embargo, son reducidas las ofertas a la economía familiar campesina. Al existir riesgos de producción por previsiones climáticas, los productores disminuyen la cantidad de siembra para el periodo, con un seguro agropecuario daría cierta certidumbre y tranquilidad a los pequeños productores, pero lo más importante se transformaría en un respaldo económico que sustente su trabajo e ingreso. Para el desarrollo de un verdadero sistema de seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar del Paraguay, Mayeregger (2018) señala que, es necesario contar con datos e informaciones actualizados sobre la agricultura familiar, mejorar la infraestructura para tener mayor facilidad y accesibilidad de información, es decir, mayor construcción de estaciones meteorológicas, en relación a las primas, el especialista añadió, que se debe realizar un análisis del acuerdo más factible en cuanto al financiamiento o si se aplicará algún tipo de subsidio, el productor debe sentir que el producto tiene un costo para él, solo así puede llegar a entender, que debe respetar el uso de las buenas prácticas para su producción, y acatar todos los criterios técnicos recomendados e invertir en tecnología, si fuera necesario, no obstante, el plan piloto impulsado hoy por el MAG, es 100% subsidiado. Otro punto enfocado, por el Ing. Agr. Mayeregger (2018), es que se hará necesario contratar y capacitar a técnicos, a ingenieros y agrónomos, para la implementación del sistema y los trabajos de campo a llevar a cabo, estas contrataciones pueden ser compartidas con las aseguradoras del sector privado, según se llegue a acordar. “El seguro agropecuario es una rama sumamente técnica que requiere de expertos” (Iturrioz, 2018, pág. 33).



El Coordinador Nacional del Paraguay ante la REAF ha destacado la importancia de la implementación del seguro agrícola en la economía familiar campesina, mencionando que:

Efectivamente favorecería la implementación del seguro agropecuario en la AFC, dada la necesidad que existe de proteger la producción, de acuerdo a las estadísticas de los fenómenos climatológicos que afectan seriamente a los pequeños productores, inclusive muchos de estos fenómenos son causantes de la expulsión de varios productores y de la propia familia rural. En el caso de Paraguay, a partir del año 2015, hemos tenido el efecto niño por tres años consecutivos, que ha incidido en la propia seguridad alimentaria de los productores, en la generación de renta de la familia rural, inundaciones en fincas, ese proceso de reconstitución de la propia vida, no es una tarea fácil y menos aún, cuando uno está trabajando en forma reactiva, sin un conjunto de políticas establecidas, que le ayude al productor a disponer de ciertos recursos o fondos, que le permita sobrevivir hasta llegar a reestablecer las condiciones necesarias para producir, por ejemplo, en el caso de las inundaciones, si el suelo no llega a sus niveles de capacidad de producción y de campo inmediatamente, es imposible producir en un suelo inundado, entonces de qué sobrevive el pequeño productor y su familia si no cuenta con su finca, teniendo en cuenta el tiempo de recuperación del suelo, es claro que el seguro no es la solución de todo el problema (...) es una herramienta que debe ser complementada con otras iniciativas, en especial para nuestro país, como la asistencia alimentaria, por parte de la Secretaría de Emergencia Nacional, salud, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, educación a través del Ministerio de Educación, y la necesidad de diseñar ciertos modelos o políticas complementarios ante esas circunstancias, y desde el propio ministerio la entrega de insumos que vayan reactivando la producción. El seguro cubre en primera instancia, las pérdidas de ciertos cultivos, se indemniza, pero es claro que esos recursos estarán destinado a la sobrevivencia, cuando las condiciones se normalicen, cuando nuevamente existe la posibilidad de producir, deben existir fondos dentro del MAG o un proyecto que permita la transferencia de capital semilla, hacia la reconstrucción del proceso productivo, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos (León, 2018).

En este contexto, la Ing. Agr. Fátima Almada, especialista del IICA, ha enfatizado que:

Actualmente, hay condiciones que no permiten su implementación en un 100%, y en especial, las informaciones climatológicas y datos históricos que permita al seguro obtener información fidedigna, su implementación y montaje es un tema pendiente, no obstante, se ha avanzado mucho buscando establecer el mejor sistema de seguro agrícola, existen varios desafíos y proyectos que buscan mejorar y fortalecer la Dirección de Meteorología Nacional, la Unidad de Riesgo, vinculada al MAG, como para que estas dependencias obtengan todas las bases necesarias y poder proyectar un seguro agropecuario destinado a la AFC, el seguro no es solamente paliativo como lo es actualmente, debe ser preventivo, ese salto es el que debemos dar en Paraguay, ahora nosotros subsidiamos eventos adversos, entonces lo que se da es un reemplazo al seguro mediante un subsidio posterior al evento, se debe superar urgente esta acción



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



en nuestro país. Todavía seguimos trabajando en relación al seguro agrícola, no hemos evolucionado, sin datos históricos que te permitan obtener una tendencia todo es más complicado (Almada, 2018).

Los productores, y en forma unánime, son conscientes que el seguro agrícola favorecerá al fortalecimiento de su actividad productiva, comercial y familiar, no obstante, la participación estatal en la estructura del Seguro Agrícola es primordial, por la naturaleza, tanto de los productores, como de su vulnerabilidad antes los riesgos climáticos, así como el alto costo que representa, el rol del Estado es fundamental, y no puede ser delegado ni asumido únicamente por las aseguradoras.



4 CAPÍTULO IV: ACCESO Y TENENCIA LEGAL DE LA TIERRA

En los últimos años, varios países de la región han modificado extensivamente los aspectos legales con respecto al acceso a la tierra, buscando el bienestar y la equidad para la economía familiar campesina, el Paraguay no se encuentra ajena a esta situación, sin embargo, los efectos son incipientes. El objetivo de este capítulo es analizar las alternativas de solución, en cuanto a la situación precaria y la baja tenencia de tierras, que los pequeños productores paraguayos atraviesan, para lo cual se realiza una revisión bibliográfica y documental de la situación actual de obtención de tierras en el Paraguay, la reforma agraria, las acciones y recomendaciones emanadas de la REAF y de otros organismos internacionales, en este contexto, se toman los datos obtenidos de referentes en la temática.

Las fincas que corresponden a la economía campesina familiar del Paraguay son más del 90% del total de fincas censadas en el 2008, sin embargo, disponen sólo el 6% de las tierras (Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarios, 2008). El análisis de las distintas alternativas que se pueden tomar y elaborar, a fin de encontrar posibles soluciones al acceso y la tenencia de tierra, debe considerar que la reforma agraria va más allá de la repartición de tierras en el sector rural, inexorablemente debería contemplar otros ejes, como ser la educación, la organización, la asociatividad, la salud, infraestructuras, entre otros aspectos humanos.

Una alternativa con que cuenta la economía campesina familiar para lograr su desarrollo y posterior inclusión en la economía del mercado, es contar con instrumentos que faciliten el acceso a la tierra, cabe mencionar, que la tierra es el factor productivo más importante para el desarrollo de cualquier actividad agropecuaria. Los agricultores para producir necesitan imprescindiblemente de fincas de tierras, sin embargo, en la actualidad la irregularidad en acceder a tierras, ha entorpecido su labor, en este sentido, es preponderante que los esfuerzos y trabajos, tanto de las instituciones locales, como las del Mercosur, se intensifiquen en la búsqueda de alternativas que palien las anomalías presentadas.

El FIDA (2015) destaca que, la seguridad de tenencia de la tierra es un paso importante para la reducción de la pobreza en la economía familiar campesina, este organismo internacional agrega que las medidas de fortalecimiento de la tenencia de tierra deben complementarse con políticas, servicios e inversiones destinadas a la economía



campesina familiar, no obstante, las políticas a ejecutar, no deben ser meramente de orden local, sino trascender en toda la región. Es preciso señalar que ALC, es la región con mayor desigualdad económica en el sector rural, en tres décadas que abarcan desde los años 1980 al 2010, la tasa de pobreza rural sólo descendió desde un 60% a un 52%, las reformas agrarias emprendidas en muchos de los países latinoamericanos desencadenaron en una pequeña democratización en la tenencia de tierra, pero carecieron de sustentabilidad o no lograron fortalecer y desarrollar a la economía familiar campesina (OXFAM, 2014). El acceso de la economía familiar campesina a la tierra está estrechamente relacionado con la temática de la reforma agraria, a pesar de que en la región se desarrolló alguna reforma de este tipo, en pocos, la tenencia y el uso de las tierras se ha modificado de forma radical.

La distribución, la tenencia y el uso de las tierras definitivamente se convierten hoy en temas de interés para los Estados Partes, que buscan el desarrollo de la AFC, debido principalmente a la dinámica, la alta concentración de tierras en manos de extranjeros y de grandes empresas, las compras exuberantes de tierras por inversores que desean instalar monocultivos de alto impacto, el desarraigo y desalojo de pequeños productores de las zonas agropecuarias y los nuevos modelos de arrendamiento como mecanismo de aumento de escalas productivas. Estos hechos se producen en un contexto institucional, en el que se desatan problemas estructurales de gestión organizativa y administrativa de tierras, dificultad que ha generado un conjunto de conflictos por el uso y la tenencia de tierras, que necesariamente deben ser resueltos en el menor tiempo posible, ya que inciden en el crecimiento de la economía campesina familiar (FIDA, 2011), los problemas relacionados a la tierra son de una magnitud tal, que exigen resolverse para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión de las unidades familiares y la sostenibilidad del ecosistema.

4.1 Marco Legal sobre el Acceso a la Tierra y Reforma Agraria en el Paraguay

La reforma agraria, según, Birbaumer (2017), “es el cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra”, esta interpretación es importante que el propio Estado comprenda y lo tenga en cuenta para la correcta organización y ejecución de actividades, en relación al uso y la tenencia de las tierras. Birbaumer (2017) señala que, la reforma agraria está principalmente motivada por la inquietud pública acerca de las crecientes tensiones que trae consigo la distribución desigual de la tierra, el patrón que domina es la concentración de tierras en unos pocos propietarios, en su mayoría extranjeros, en países



que la mano de obra es abundante y la tierra para muchos es escasa, una reforma de carácter redistributiva puede incrementar la eficiencia, transfiriendo las tierras de grandes unidades poco productivas, a unidades pequeñas de tipo familiar, más productivas.

Entre las limitaciones acerca de las normativas, se observa que el Estatuto Agrario, así como la creación del INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra), hasta el momento no cuentan con la fuerza para accionar efectivamente. La gestión en cuanto a la institucionalidad y al proceso de la reforma agraria, por parte de los órganos competentes, es muy deficiente, a esto se debe sumar la falta de un sistema de comunicación del INDERT, con el sector de la economía campesina familiar, la precariedad y la falta de logística, que impacta negativamente en la difusión de las normativas a los pequeños productores. Otro aspecto nocivo que influye en el desempeño de los órganos de aplicación, es la falta de recursos presupuestarios, que entorpece el cumplimiento de los objetivos establecidos. La falta de organización y el trabajo desarticulado de las instituciones, es otra anomalía, que solo termina perjudicando el acceso y la tenencia legal de tierras, a las unidades rurales.

A continuación, se detalla las principales normativas vigentes en el Paraguay, con respecto al acceso a la tierra y la reforma agraria, sus principales atributos, asimismo la línea que toman con respecto a la economía campesina familiar.

4.1.1 Constitución Nacional

Dentro del marco jurídico constitucional se encuentra varias disposiciones importantes respecto a la función social, como es el régimen inmobiliario rural del art. 109, de la Constitución Nacional, que habla específicamente de la propiedad de la tierra, la cual debe cumplir una función económica y social, si la propiedad rural es destinada a otro fin, carece de garantías establecidas en la Ley máxima del Paraguay.

El Art. 114 “De los objetivos de la Reforma Agraria” plasmada en la Constitución Nacional del Paraguay establece:

Que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la



industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

El Art. 115 de la CN establece que, la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se efectuarán de acuerdo a las siguientes bases: adopción de un sistema tributario y otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio⁶³, y garanticen el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural; la racionalización y regularización del uso de la tierra y de las prácticas agrícolas, para impedir la degradación de los suelos; la programación de asentamientos; adjudicación de las tierras a los beneficiarios del Estatuto Agrario; organizaciones y sistemas, que favorezcan al productor con un precio más justo; otorgamiento de créditos agropecuarios a bajo costo; creación de seguro agrícola⁶⁴; defensa y preservación del medio ambiente; apoyo y participación a la mujer campesina; educación al agricultor de la economía campesina familiar (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

En cuanto, a los latifundios improductivos, el art. 116 de la máxima Ley señala que:

Con el objeto de eliminar los latifundios improductivos, la ley atenderá a las necesidades del sector de población vinculada con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

Es contundente el art. 116 de la Carta Magna, en cuanto a las propiedades inmobiliarias de tipo rural, las mismas deben estar vinculadas a las necesidades de la economía familiar campesina, a su desarrollo y bienestar socio-económico. El Art. N° 4 de la Ley 1863/02, considera que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado, cuando en ella se observa un aprovechamiento productivo sostenible, económico y ambiental, de por lo menos el 30% de su superficie (Ley 1863/02, 2002).

⁶³ Según, la Ley 1863/02, un latifundio improductivo se encuentra sujeto a expropiación cuando no se encuentra racionalmente utilizado, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o un grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica. En cuanto a los minifundios la Ley 1863/02 define aquellas fracciones de tierras cuya superficie sea inferior a la UBEF.

⁶⁴ Ver más en el Capítulo III.



4.1.2 Estatuto Agrario

La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se establecen en los términos y los alcances de los Artículos 109, 114, 115, 116, de la Carta Magna del Paraguay. La Ley 1863/2002 “Que establece el Estatuto Agrario” define la reforma agraria como:

El proceso de adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, el fortalecimiento y la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina en el desarrollo nacional (...) a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, organización participación y equidad distributiva (Ley 1863/02, 2002).

Cabe mencionar que, la Ley 1863/2002, regula la concesión de tierras a la AFC, bajo el modelo de asentamientos y a sectores vulnerables, como las comunidades indígenas. En el art. 8 de la mencionada ley, se entiende por Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF), aquella propiedad agraria necesaria, cuyo aprovechamiento eficiente, atendiendo a su característica, ubicación geográfica y aptitud agrológica, permite a una familia campesina obtener mejores niveles de ingresos, para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, que faciliten su inserción en la economía de mercado. La superficie que corresponda a la UBEF, debe estar relacionada al uso potencial de los suelos y su dimensión, de acuerdo a los criterios de ordenamiento económico y ambiental, del territorio nacional.

Los beneficiarios del Estatuto Agrario, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del INDERT, son aquellas personas con ciudadanía paraguaya, dedicados a la agricultura, como actividad económica principal, no haber sido adjudicado aun con una finca estatal. Otros beneficiarios de esta ley podrán adquirir la calidad de beneficiarios del Estatuto Agrario, con las limitaciones correspondientes, entre ellas podemos mencionar: las cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial; otras organizaciones de pequeños productores rurales formalmente constituidas; comunidades indígenas; organizaciones civiles no gubernamentales de bien público, sin fines de lucro; instituciones oficiales del Estado para el cumplimiento de sus fines; ex combatientes de la Guerra del Chaco de acuerdo a la Ley 473/73⁶⁵.

⁶⁵ Ley 473/73 que instituye honores y establece privilegios y pensiones a favor de los veteranos de la Guerra del Chaco.



Las adjudicaciones, según, el art. 49 de la Ley 1863/02, serán tomadas teniendo en cuenta en primer lugar a los que se encuentran en posesión pacífica y registrada de la tierra que cultivan; y, a los demás beneficiarios de esta Ley que reúnan las condiciones, en consideración se tomará los siguientes factores: 1- mujer, cabeza de la familia; 2- técnicos egresados de escuelas agrícolas; 3- repatriados que acrediten calidad y antecedentes de productor rural. En cuanto a la ocupación conjunta, el art. 50 establece que, cuando dos o más ocupantes se hallasen en un mismo lote, y el tiempo de ocupación no fuese superior a uno año, y no fuese posible su fraccionamiento, será preferido el primer ocupante (Ley 1863/02, 2002).

El Estatuto agrario señala, en su Art. 52, que el Organismo de Aplicación podrá conferir facilidades de pago en cuotas de hasta 10 anualidades, si el titular del lote es una mujer, este plazo se podrá extender a 5 años más. Los títulos de propiedad serán expedidos en formularios especiales, donde constarán el nombre del titular y el de su cónyuge, cuando constituyen un matrimonio (Ley 1863/02, 2002). Esta ley, sumada a los artículos de la CN son fundamentales, además de resaltar la importancia de la Reforma Agraria, establecen los mecanismos de qué y cómo, deben implementarse la Reforma y el Desarrollo Rural.

4.1.3 Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

En el año 2004, se promulgó la Ley N° 2.419 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, establece en su Art.1, la personería jurídica y autárquica al INDERT. Esta institución mantendrá relaciones y trabajos en conjunto, con el MAG, y la Secretaría del Medio Ambiente (Ley N° 2.419/04, 2004). El INDERT tendrá por objeto promover la integración armónica de la economía campesina familiar, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, para ello según el Art. N° 4, adecuará la estructura agraria, a través de la promoción del acceso a la tierra rural, saneando y regularizando la tenencia, coordinando y creando las condiciones para el desarrollo que posibilite el arraigo⁶⁶, que beneficie a los productores, buscando principalmente la inclusión de la economía campesina familiar (Ley N° 2.419/04, 2004).

⁶⁶ La Ley N° 2419/04 define el significado de arraigo, cuando un asentamiento ha logrado que las familias hayan obtenido su título de propiedad y se encuentren plenamente organizadas y en condiciones de participar efectivamente del desarrollo, accedan a los servicios básicos (salud, educación, agua, electricidad), cuenten con infraestructura económica básica, produzcan rubros de alimentos suficientes.



El INDERT, posee la responsabilidad de formular, normar e implementar la política de colonización agraria del Estado, de acuerdo a los lineamientos de carácter nacional, asimismo, como autoridad administrativa, le compete la aplicación del Estatuto Agrario y de las demás leyes agrarias vigentes. El rol principal del INDERT, es la entrega de tierra, que conlleva todo un proceso social económico hasta llegar a su implementación, que se inicia con la entrega del lote, y posteriormente culmina con el otorgamiento del título de propiedad, para asegurar el arraigo (Caballero & Baranda, 2015). De acuerdo, a la Ley N° 2.419/04, se contempla una gran transformación estructural, donde la unidad familiar es el actor principal, el arraigo constituye el eje fundamental del Desarrollo Rural, sin embargo, existen varios obstáculos que entorpecen el desarrollo de la política institucional, así como las acciones y competencias asignadas para el logro de la reforma agraria (Ley N° 2.419/04, 2004).

El artículo N° 33, de la Ley N° 2.419/04, establece la creación del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES), como órgano dependiente de la presidencia del INDERT, que tendrá como objetivo principal, el planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica, necesarias para obtener el verdadero arraigo, creando las condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades rurales, mediante nuevos asentamientos. Los recursos del FIDES son aún escasos para responder a los problemas que inquietan a la economía familiar campesina, afectada por el proceso de la reforma. El registro de beneficiarios será responsabilidad del INDERT, que tendrá un registro administrativo de carácter público en el cual se inscribirían los títulos de propiedad que el mismo expida, debiendo asentarse en él todos los datos que haga a la debida identificación de las personas que han sido beneficiadas.

En el año 2008, se dio lugar a la creación de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), cuya misión principal es la coordinación y promoción del desarrollo económico, social, político y cultural, mediante las políticas públicas, a fin de contribuir a la Reforma Agraria integral. Esta coordinadora está compuesta por varias instituciones públicas, que deben trabajar en forma conjunta, el objetivo principal de esta concertación es desarrollar en forma conjunta los procesos de solución de los problemas más graves en los asentamientos rurales, bajo criterios innovadores de gestión mediante un plan a corto plazo. Se encuentra liderada por el INDERT, sin embargo, la coordinadora no cuenta con un marco legal que respalde y le otorgue la legitimidad necesaria para la



gestión de la Reforma Agraria, ya que no cuenta con la misma autonomía que el MAG y otras direcciones. ‘Es importante que el INDERT ingrese dentro de un sistema de protección social, donde los recursos deben estar blindados para cumplir su principal misión’ (Brun, 2018b).

4.1.4 El proceso a seguir para el acceso a la tierra mediante el INDERT

El acceso a la tierra en el sector rural paraguayo comprende los siguientes pasos:

- **Gestión de solicitud ante el INDERT:** el solicitante debe ser beneficiario del Estatuto Agrario, asimismo no poseer tierra. Es imperativo la conformación de una Comisión Vecinal, que debe registrarse en el INDERT, todos los integrantes de esta comisión que desean acceder a la tierra, deben estar censados por el INDERT.
- **Otorgamiento de derechos y asignación de lotes por parte del INDERT:** el Estado deber contar con disponibilidad de tierra para otorgar los lotes, en caso de no contar con disponibilidad, se debe gestionar su compra, e identificar la tierra a la que se quiera acceder, para lo cual es preciso verificar la situación legal y disposición del propietario de vender las tierras al INDERT. No obstante, solamente las tierras ocupadas por los campesinos son gestionadas por el INDERT.
- **Gestión de pago por el lote:** 10 años para los hombres y 15 años para las mujeres.
- **Procesos de titulación a nombre de los beneficiarios:** inicia con el 25% de pago, dura aproximadamente dos años, y luego el título es entregado sin ser necesario que finalice el pago por el lote. Los títulos serán entregados debidamente empadronados ante la Dirección Nacional de Catastro, e inscriptos en el Registro de Tierras y Contratos Agrarios de la Dirección General de Registros Públicos.
- **Entrega de títulos a los beneficiarios:** hombres, mujeres, personas jurídicas y otros beneficiarios, incluso antes de realizar el pago total.

El Gerente de Planificación del INDERT, con respecto al proceso de adjudicación de tierras, ha manifestado que:

La adjudicación es un proceso formalizado para acceder al título, que implica varios aspectos, primeramente, la Ley nuestra, establece que debe haber un pago mínimo, lo cual me parece correcto, hay que premiar el esfuerzo propio, ese pago mínimo, pensamos que es una restricción, aquí existe una cantidad de tierras que están en manos de los más desfavorecidos, dominios logrados mediante ocupaciones ancestrales, dominios de carácter privado, donde el INDERT, no puede intervenir, en este hecho la



ley posee un mecanismo de usucapión, lo que implica promover un juicio, un abogado, un agrimensor, y un proceso tedioso, con gastos insostenibles por la mensura judicial, muchas veces esta burocracia cuesta diez veces más que el valor real de la finca, imposible para alguien sin recursos (...) En segundo lugar, el sujeto debe ser beneficiario del Estatuto, nosotros debemos analizar su situación, y, en tercer lugar, debe tener un capital para afrontar el proceso, y son estas cuestiones que aún no se encuentran bien estructurados, y convierte el proceso en burocracia (Brun, 2018b).

Al cabo del año 2017, según el Sistema de información de recursos de la tierra (SIRT), se adjudicaron un total de 10.327 lotes; en un comparativo hecho por el SIRT, se destaca que desde el año 2006 al 2015, se realizaron 11.290 entregas de lotes números, que aumentaron considerablemente entre los periodos 2016-2017, alcanzando 20.704 entregas de lotes, es decir, un 83% más. En otros estudios llevados a cabo por el SIRT, el 25% ha adquirido sus lotes mediante el INDERT, un 49% realizó la compra a través del último poseedor del lote, un 13% obtuvieron sus lotes a través de la cesión del último poseedor del lote, un 7% obtuvo autorización de la comisión vecinal para ocupar el predio, estos números demuestran que existe un trabajo muy incipiente del órgano de aplicación, de las normativas vigentes. Otros números que llaman la atención es que de la cantidad de lotes registradas en el SIRT (108.764 lotes), sólo el 8,6% posee títulos de propiedad, demostrando que el proceso de acceso a la tierra en el Paraguay es muy burocrático e ineficiente, la mayor parte de los títulos finiquitados son llevados a cabo en la región oriental; del total de lotes, el 42,5% posee un cultivo agrícola; el 8,5% se encuentra desocupada; mientras que el 38% del total de lotes no cuentan con viviendas (INDERT, 2018).

4.1.5 Servicio Nacional de Catastro – Dirección General de Registros Públicos

En materia de administración jurídica de tierras, las instituciones a cargo son, el Servicio Nacional de Catastro (SNC), dependiente del Ministerio de Hacienda, y la Dirección General de Registros Públicos (DGRP), dependiente de la Corte Suprema de Justicia. El SNC es responsable de mantener el inventario de todos los inmuebles del país, tiene entre sus principales funciones, las de asignar la nomenclatura catastral a los inmuebles del país, mantener los registros actualizados, seguros y disponibles para toda la ciudadanía, asimismo, a cargo del SNC se encuentra la emisión del certificado catastral de inmuebles, la presentación de este certificado es necesaria para inscribir al inmueble en la DGRP, dirección responsable de contribuir al ordenamiento de los registros públicos,



cuyos cometidos son los de administrar y mantener estos registros públicos nacionales, vinculados jurídicamente con todos los registros públicos del país, con el fin de elevar la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inmobiliaria.

La SNC lleva adelante en conjunto, con el DGRP, el Programa Catastro Registral (PROCAR), programa que busca la modernización del catastro en el Paraguay, así como la disminución de costos, la transparencia en las actividades y archivos físicos reacondicionados y digitalizados. De acuerdo, al art. 41 de la Ley N° 2419/04, el INDERT mantendrá un catastro agrario y ambiental, en coordinación con el SNC, el cual sistematizará y mantendrá información actualizada de los inmuebles; el catastro agrario y ambiental, generará información y datos básicos necesarios para la identificación, preparación, ejecución y seguimiento de los planes del INDERT. No obstante, el SNC ha sido muy deficiente en cuanto a los sistemas catastrales implementados a lo largo de su existencia, al respecto el Gerente de Planificación del INDERT, el Sr. Julio Brun, expone lo siguiente:

La falta de un verdadero catastro es otra falencia que afecta el proceso de adjudicación, hay gente que su parcela de tierra ya no está completa, ha repartido a su cuñado, yerno, nietos, no es fácil, esta recomposición del proceso de adjudicación, implica íntegramente mejorar aspectos jurídicos, catastrales y financieros, un título supone, que este arraigada a las formalidades legales, para su validez y curso legal correspondientemente, entonces no es una cuestión sencilla, va más allá de repartir y asignar parcelas de tierras, la formalización es todo un proceso, más aún cuando esto no se contempló desde el inicio, sumado a la tecnología que siempre ayuda, como es el caso del GPS, es requerido como condición *sine qua non*, tecnología poco aplicada en nuestro país, no existe un sistema integrado en este ámbito, cada ente involucrado trabaja con un sistema distinto, no pueden coexistir dos entidades con infraestructura y sistemas totalmente diferentes, la reestructuración es imprescindible (Brun, 2018b).

4.1.6 Ley 2532/05 “Que establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay”

De acuerdo, al Art. 1 de la Ley 2532/05, se establece “que la zona de seguridad fronteriza es la franja de 50 kilómetros adyacentes a las líneas de fronteras terrestre y fluvial dentro del territorio nacional”. Aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, extranjeros de cualquier Estado limítrofe de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros de cualquiera de los países contiguos a la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales (Ley 2532/05, 2005).



La Ley 2535/02, encomienda al Ministerio de Defensa Nacional la realización ante la SNC, de las diligencias necesarias para el establecimiento de la Zona de Seguridad Fronteriza, debiendo inventariar las condiciones de los inmuebles rurales actualmente existentes. La SNC se encargará de expedir las certificaciones que dejen constancia de que un inmueble se encuentre ubicado total o parcialmente en la Zona de Seguridad Fronteriza.

4.2 Situación actual del acceso y tenencia de tierra en el Paraguay

En los últimos años, Paraguay se ha convertido en uno de los países con mayor crecimiento económico en la región, gracias a su principales *commodities* como, la soja, la carne y la energía eléctrica, sin embargo, la desigualdad en riqueza ha aumentado considerablemente, hasta tal punto que el 90% de la tierra está en manos de 12.000 grandes propietarios, mientras que el restante 10% se reparte entre 280.000 productores, estos números indican que Paraguay presenta la distribución de tierra más desigual del mundo, con una élite latifundista, en su mayoría extranjeros, que concentran casi toda la superficie agrícola ganadera, mientras la economía campesina familiar sufre la falta de fincas para la producción y subsistencia (OXFAM, 2016). El Paraguay sigue presentando uno de los más altos niveles de concentración de la tierra de América Latina, el Índice de Gini sigue manteniéndose en el orden del 0,90, en comparación al año 1991 se encontraba en 0,93 (Programa de las Naciones Unidas (PNUD), 2013).

Según, el CAN (2008), en el Paraguay existen 288.875 fincas⁶⁷ con tierras que corresponde a un total de 31.086.894 (has), del total de fincas con tierras, 134.912 poseen títulos definitivos, 64.619 fincas con documentos provisorios, 22.456 son fincas de tierras arrendadas o tomada en aparcería, 77.878 utilizadas como ocupante y 13.858 fincas poseen otra forma de tenencia. En cuanto a la cantidad de hectáreas, los agricultores con fincas de tierras entre 1 a menos de 5 hectáreas, son los que encabezan la lista llegando a 101.643 fincas. La región oriental es la zona con mayor finca de tierras, alcanzando las cifras de 280.847 y la región occidental con apenas 8.028 fincas de tierras. En cuanto al uso de la

⁶⁷ La definición utilizada por el CAN (2008) con respecto a la finca agropecuaria, comprende toda la tierra aprovechada total o parcialmente con fines agrícolas o ganaderos, mixtas y manejados por una persona sola o con la participación de otras independientemente del título, condición jurídica, tamaño o situación, esta definición no limita la extensión de la finca y ésta puede ser denominada granja, estancia, propiedad, establecimiento, hacienda, tambo, quinta, plantación, explotación u otras denominaciones de carácter agropecuario.



tierra, según, la **Tabla 4.1**, 260.473 fincas cuentan con cultivos temporales, permanentes y hortalizas, las fincas con pastura natural o cultivada ascienden a 148.935, las fincas con montes naturales o plantación forestal rondan en 102.611. En cuanto a la disponibilidad de huertas, existen 160.479 fincas con huertas, las huertas de carácter familiar ascienden a 158.455 y las huertas comerciales poseen 5.596 fincas. Según, la OXFAN (2016), las fincas de la agricultura familiar (de menos de 20 hectáreas), apenas ocupan el 4,3% de la superficie agropecuaria total, a pesar de representar el 83,5% de las propiedades rurales.

Tabla 4.1. Cambios en el uso de la tierra según superficie y finca entre los años 1991-2008.

	Superficie en hectáreas			Cantidad de Fincas		
	CAN 1991	CAN 2008	Variación (%)	CAN 1991	CAN 2008	Variación (%)
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%
Totales	23.817.737	31.086.894	30,5%	299.259	288.875	-3,5%

Fuente: Elaboración propia (2018), con datos extraídos del (Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarios, 2008)

El sociólogo Riquelme (2016) destaca en sus investigaciones que, en el Paraguay existe un desconocimiento de la cantidad de campesinos sin tierras, en el año 1989 se estimaba que 110.000 familias no contaba con tierra alguna para producir, hasta el año 2004 aproximadamente 54 mil campesinos sin tierras, han sido asentados en la Región Oriental del Paraguay, no obstante, si a esa cantidad se le agregan las 117 mil explotaciones agrícolas de menos de 5 hectáreas que figuran en el CAN (2008), y las que luego perdieron sus parcelas a raíz del avance de los monocultivos extensivos, la cuantificación actual de pequeños productores sin tierras se hace más complejo, lo concreto es que no se cuenta con un trabajo metodológicamente riguroso a ser tomado, tampoco existen datos actualizados sobre la concentración de la tierra, las fincas mayores a 1.000 hectáreas se incrementaron considerablemente entre el CAN (1991) y el CAN (2008), Riquelme (2016) expresa que, este aumento es debido a la gran expansión de la agricultura mecanizada y la venta masiva de pequeñas parcelas desde inicios de esos años.



El estado paraguayo distribuyó entre los años 1954 y 2003, más de doce millones de hectáreas, tanto de tierras fiscales, como la propiedad comprada con recursos públicos, no obstante, el sistema corrupto que impera en la administración y redistribución de tierras, ha hecho que todas las propiedades caigan en manos de grupos empresariales y persona de gran influencia y poder económico, desplazando a la economía campesina (OXFAM, 2016).

Uno de los referentes del INDERT, el economista Julio Brun, ha mencionado con respecto a la situación actual de acceso y tenencia de tierra en el Paraguay, que:

Es una cuestión bastante compleja, las tierras han incrementado su valor sustantivamente, prácticamente no existe presupuesto que pueda satisfacer la demanda, y nuestra capacidad de satisfacer es extremadamente bajo con la asignación presupuestaria destinada, en este caso al INDERT, y naturalmente la población campesina crece en forma geométrica, por ende, la demanda de un capital como la tierra se ve acrecentada, no simplemente como un factor productivo, lo que se toma en consideración cuando se otorga tierra a ese sector campesino, es un bien que debe preservarse y cumplir con su fin de acuerdo a lo que establece el Estatuto Agrario, asimismo aquí existen personas que sin ser trabajadores rurales pretenden fincas, a esto se debe sumar el bastardeo de la tierra pública, el sector agro empresarial ha avanzado sobre tierras de carácter marginal, generalmente ocupados por la AFC, y de tierras de bastante valor con más razón, cuando tiene una rentabilidad elevada es aún más ambicionada (...) Paraguay es un país con alto porcentaje de concentración en la región, llegando al 18% de concentración de nuestra superficie, muy elevado desde todo de punto de vista, y con datos muy poco certeros sobre quien recae la propiedad, así es como la expansión de la extranjerización en nuestras tierras es también un problema muy serio en la perspectiva de nuestro desarrollo como país, la región occidental en las últimas décadas ha sido minado de brasileños y uruguayos, mínimamente cada propietario cuenta con 4 mil a 6 mil hectáreas en esta zona, nuestro país posee gran cantidad de hectáreas productivas, en especial la zona de Alto Paraná e Itapúa, con un potencial productivo muy elevado, esto ayuda a que estemos ocupando el quinto lugar como productor mundial de soja (Brun, 2018b).

Birbaumer (2017) enfatiza que, la disminución del área promedio de las fincas se ha originado por la herencia y entrega de una parte del lote originalmente adjudicado al beneficiario de la reforma agraria, a parientes del propio ocupante, con esta disminución de la superficie ocupada, es notorio que se alienta al aumento de la dependencia de ingresos no agropecuarios u otros trabajos extra-prediales. En los últimos años la disminución de la superficie total en manos de la economía familiar campesina, encargados de la producción de alimentos en el Paraguay, ha sido nefasta, esta constante rebaja, asociada a la escasez de cultivos y productos económicamente inocuos, ha acentuado la vil situación de la



economía familiar campesina del Paraguay y del propio Mercosur. Otra cuestión señalada por el Gerente de Planificación del INDERT, es la alta tasa de extranjerización que se reconoce como circunstancias propias del Paraguay, que han elevado la concentración de las tierras (Brun, 2018b).

Las discrepancias que atraviesa el Paraguay, en relación al acceso y la tenencia de la tierra, se debe a varios factores, entre ellos podemos mencionar: la falta de adecuación de una estructura agraria, acorde a la realidad de las unidades rurales, el abandono o venta de las fincas, a causa de la inexistencia de alternativas productivas destinadas a la economía campesina familiar; la desarticulación institucional, no permite el saneamiento y regularización de la tenencia de tierras, la precariedad de los derechos de propiedad sobre la tierra, es aún mayor en las unidades familiares, los números son elocuentes, el 53% de las fincas agropecuarias existentes en el Paraguay carecen de un título formal de propiedad, existen más de 500 fincas catastrales de comunidades indígenas, las cuales tienen conflictos no resueltos en la tenencia de tierras; otros problemas, como la superposición de derechos de propiedad sobre un mismo inmueble, la ocupación informal de tierras fiscales, limitan la inversión productiva y el acceso de las unidades familiares al mercado inmobiliario (Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco, 2015); el gobierno reconoce los graves problemas de catastro y registro cuya resolución es muy compleja. Las fincas más afectadas por la excesiva concentración de tierras fueron aquellas menor a 5 hectáreas, y luego entre 5 y 20 hectáreas, las grandes propiedades, son consideradas como los grandes vencedores, el débil rol del Estado y eventualmente de sus instituciones, terminan generando migración de índole rural-urbana, desempleo acompañado de subempleos, y de desigualdades sociales. Hace varios años, el gobierno, así como otros agentes inmobiliarios, promocionan las ventajas de invertir en el Paraguay, con bajas cargas impositivas, bajos precios de las tierras, pasando por los ínfimos aranceles de exportación, la inexistencia de límites en tenencia de tierra, los tratados internacionales que protegen las inversiones o las pocas restricciones a la compra, por parte de extranjeros, estos incentivos han hecho, que la mayor parte de las fincas se encuentre en manos de colonos extranjeros, incumpliendo explícitamente la Ley 2532/05, y convirtiéndolos en latifundistas, privando a miles de pequeños productores a contar con una finca para producir.



El austriaco Birbaumer (2017) pondera que, la demanda de trabajadores temporales del agro ha disminuido en un 75%, desde el año 1991, que asciende a 700.000 empleos, trabajadores que han ingresado a empleos extra-prediales, en la cercanía de los asentamientos rurales, a razón de la falta de tierras destinadas a los pequeños productores. La estructura agraria del Paraguay, demuestra cómo el alto grado de concentración de la tierra ha azotado duramente a la economía campesina familiar, a causa de la vigencia de un sistema tradicional conformado por el latifundio, y de políticas públicas no acordes con las necesidades de los sectores más empobrecidos, no obstante, esta situación ha dado origen al predominio de formas precarias de tenencias, que no alienta la formalización y consecuentemente se dificulta la obtención de los títulos de propiedad. Muchos de los pequeños productores afirman contar con tierra donde producir, pero lo cierto es que la seguridad y garantía de la propiedad no se encuentra asegurada, la falta de un título de propiedad, es un motivo que priva al agricultor de acceder a beneficios socioeconómicos.

Un gran desafío posee el estado paraguayo, la lucha contra los grandes terratenientes mediante la implementación y eficacia de una política agraria, que se enmarque dentro de la realidad que sustenta a la economía campesina familiar. Si no existe voluntad política en lograr la coordinación e implementación de normativas, a fin de superar la situación de acceso e inequidad de tierras, la economía familiar campesina se mantendrá en la pobreza y sin herramientas para su desarrollo. Al no existir un marco legal adecuado, sumado a la desidia y burocracia de las instituciones públicas y del sector privado, la proporción de personas bajo la línea de pobreza en la economía campesina familiar se duplicará sin cesar, el acceso a la tierra y reforma agraria se ven amenazados a falta de un marco jurídico, que regule la extranjerización de las tierras, asimismo la falta de un sistema de catastro eficiente, que contraste la información jurídica y permita obtener la certeza a quienes pertenecen las tierras (Brun, 2018a). Cabe destacar que, los programas relacionados a una Reforma Agraria, que se han implementado en el Paraguay, adolecieron bastante de verdaderos enfoques de desarrollo rural, de manera a brindar el apoyo integral, buscando la eficiencia y eficacia que promueva el verdadero arraigo de la economía familiar campesina, a las colonias y asentamientos, en este orden, Brun (2018b) destaca que, la misión principal de la reforma agraria es la de promover el acceso a la tierra, mediante soluciones legales, y la viabilidad de la infraestructura social, que permita su sostenibilidad en el tiempo, priorizando la inserción de las unidades rurales a una economía



justa, con mejoras en sus condiciones de vida, así como del contexto económico, social y ambiental.

4.3 Grupo Temático de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria – REAF.

Las grandes complejidades con respecto al acceso a la tierra, que padece la economía campesina familiar, a consecuencia de la concentración y extranjerización de las tierras, involucra indefectiblemente a los Estados Partes del Mercosur, motivando a la REAF a tomar las riendas, en relación, a las Políticas Territoriales, el Acceso a la Tierra y la Reforma Agraria, como prioridad en su agenda, y así crear un Grupo Temático de Políticas Territoriales, que trabaje intensamente en el fortalecimiento y desarrollo de políticas en la región, considerando las particularidades de cada país. En su primera etapa, este GT se abocó a un análisis profundo del marco jurídico y a las herramientas utilizadas, para la obtención de tierras en cada país miembro del Mercosur; en una segunda etapa se elaboraron estudios dando cuenta de los procesos de concentración y extranjerización de la tierra. Todas las acciones del GT, tienen en cuenta las perspectivas de género y juventud, específicamente, a lo que se refiere a normas y procedimientos para asegurar el acceso igualitario de estos sectores a la tierra. Cabe destacar que, los principales puntos enfocados en este GT, se refieren a la función social de la propiedad; el acceso de las mujeres a la tierra; la concentración y extranjerización en el uso y propiedad de la tierra; y el acceso a la tierra por la juventud rural. El GT conformado por la REAF, se encuentra comprometido con los propios objetivos de la reunión, en dar viabilidad a esta importante iniciativa, además trabaja por el intercambio entre los institutos de cada Estado Parte, quienes proporcionan asistencia y apoyo al GT de Políticas Territoriales de la REAF. Luego de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural⁶⁸, llevado a cabo en el año 2006, la REAF ha formulado varias recomendaciones para los Estados miembros del Mercosur, a fin de implementar políticas que promuevan la correcta demanda y acceso a la tierra de la economía familiar campesina, y que dichas políticas sean acompañadas con acciones complementarias, como la generación de trabajo, el acceso a mercados e infraestructura (Riquelme, 2016).

⁶⁸ La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, fue llevada a cabo en marzo del año 2006 en la ciudad de Porto Alegre, contó con la presencia de la mayor parte de los miembros de la FAO. La Conferencia resaltó que la reforma agraria sustentable y el desarrollo rural requieren no solamente acceso seguro y justo a la tierra y otros recursos naturales, también de servicios que apoyen a los pequeños productores en situación vulnerable.



El representante de Paraguay en el GT, Julio Brun, ha mencionado, con respecto al desempeño de la REAF, en materia de acceso a la tierra y reforma agraria:

Lo que se trata en el Grupo Temático de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria de la REAF, son básicamente las medidas de orden normativo, metodológico y procesual que pueda servir de un país a otro, para atender la temática abordada, quiérase o no, la tierra es el factor productivo principal de la economía campesina familiar, sin la misma no podría existir, el desarrollo rural sin reforma agraria no puede existir, ahora la reforma agraria, sin desarrollo rural, si puede coexistir, porque una cuestión es condicionante, si no atendemos la temática de la protección de los derechos de la tierra, del acceso a la tierra, especialmente en la AFC, se ve dificultada su posesión, su arraigo, y consecuentemente se produce lo que se denomina la migración rural a la zona urbana, producto muchas veces del avance de la agricultura empresarial sobre áreas de carácter marginal, y afectando derechos de comunidades de ocupaciones ancestrales, trae como consecuencia problemas de orden social (...)La capacidad que tiene este país de incorporar políticas públicas con sus modalidades operativas, resulta muy difícil, en especial, todo aquello que tiene que ver con la tierra, precisamente por el marco legal que esto involucra. Brasil, hoy cuenta con restricciones muy serias en cuanto a la extranjerización de la tierra, nosotros estamos lejos de ese hecho. Argentina, también cuenta con tales medidas, además posee una Ley de Agricultura Familiar, nosotros no. Uruguay, posee un marco de alquiler de tierras, nosotros gestionamos títulos, lo cual motiva el bastardeo de las tierras públicas. Brasil, paga las propiedades con bonos del estado, nosotros con efectivo en mano. Existe una vasta cantidad de temáticas, muy interesantes en el marco de la REAF, Brasil, posee un crédito *fundióario*, que se otorga a largo plazo, a sujetos aptos para la reforma agraria, específicamente, para actividades intensivas, debe ser un trabajador rural y no un simple campesino, es una forma muy interesante de promover la reforma agraria (Brun, 2018b).

En los varios debates llevados, a cabo por los grupos de trabajos, el tema referente a la extranjerización de la propiedad de la tierra, juega un papel relevante en la realidad de los Estados Partes del Mercosur, es un argumento agrario que moviliza a la REAF hasta hoy. La REAF con los varios estudios e investigaciones que ha hecho sobre la situación de cada país miembro del bloque, procura identificar a los individuos y empresas extranjeras, involucrados en la adquisición de tierras, su localización e inversión; los resultados de estos estudios arrojaron una base para la elaboración de instrumentos jurídicos nacionales, que buscaban limitar el fenómeno de la extranjerización, y en especial, la apropiación de tierras por parte de empresas extranjeras y terceros Estados, sumados a los fondos soberanos (FAO & REAF, 2016). A pesar de los esfuerzos realizados por los países de la región, en cuanto a la reglamentación del mercado de tierras, el acuerdo en relación a una decisión común sometida en el Mercosur, se ha visto claramente obstaculizada por las



dificultades a las que se enfrentan las acciones más decisivas ante el GMC, principalmente a que parte importante de las adquisiciones de las tierras, por parte de los extranjeros, poseen su origen en inversiones de empresas e individuos integrantes del propio bloque (FAO & REAF, 2016).

En la reunión XXIV, correspondiente a la REAF, se ha dado espacio para el intercambio de visiones y avances sobre un tema importante para la economía familiar campesina, como es la función social de las tierras, al respecto Jacqueline Gómez, presidenta del Instituto Nacional de Colonización (INC) del Uruguay, enfatiza que en estos últimos años, se han desarrollado formas de acceso colectiva a la tierra, que ha permitido que productores familiares con pequeña escala y asalariados rurales, accedan a través de emprendimientos colectivos, donde se socializan los recursos y los conocimientos: “Es una construcción de sociedad distinta, que maneja otros valores, que piensa en los procesos de producción de manera diferente, compartiendo los recursos y los saberes y que promueve valores de solidaridad” añadió la profesional (REAF, 2018, pág. 1).

La REAF, se encuentra enfocada a la consolidación de políticas y proyectos en torno al acceso, uso y tenencia de la tierra, en el ámbito regional, y en fortalecer la implementación de una acción más enérgica del Mercosur como bloque, sin perjuicio de las acciones que van emprendiendo los Estados Partes y Asociados, de manera individual, se debe recalcar que los trabajos articulados entre las instituciones de orden local, con la ayuda de la REAF, obtendrán resultados más que positivos, las acciones que emanan desde el bloque definitivamente trascienden en la búsqueda de la integración de los sectores, y en este caso la de la economía campesina familiar, que necesita impolutamente de la ayuda de estos organismos, para su desarrollo e inclusión en la economía del mercado.

4.4 Alternativas y desafíos para mejorar el acceso y la tenencia de tierra

Son varios los desafíos que se deben superar, en materia de acceso y tenencia de tierra, es fundamental encontrar soluciones, que permitan a los pequeños productores acceder a fincas rurales de forma legal y sin tanta burocracia, a fin de producir bienes agropecuarios, y de esa manera acceder a la economía de mercado. Al hablar de acceso a la tierra, nos referimos a uno de los aspectos que debe involucrar una reforma agraria integral, sin dejar de lado aspectos sociales y económicos, a continuación, se analiza y detalla algunas alternativas y desafíos a tomar en cuenta:



- Es fundamental la consolidación y modernización de la estructura organizativa del ente estatal, en este caso, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), a través de la asignación de recursos presupuestarios, y talento humano altamente capacitado, de manera a cumplir efectivamente la misión encomendada a esta institución, según las normativas vigentes. La precariedad y la falta de eficiencia, con que trabaja el INDERT, ha hecho que se obtenga un retroceso feroz, en materia de acceso y tenencia de tierra, a esto se debe sumar el sistema arcaico del catastro de hace varios años, que hoy de a poco, y gracias a la gestión actual del SNC, se trabaja incansablemente en mejorar y actualizar el sistema local.
- Urge la necesidad de actualizar las bases de datos e informaciones, referentes a datos catastrales, cartografía, registro de tenencia de tierra y situación legal de los títulos de propiedad. El trabajo en conjunto entre el INDERT, SNC, DGRP, MAG, Gobernaciones y Municipios, es imprescindible, para lograr la actualización de dichas bases y otras informaciones, en cuanto a los recursos de la tierra. Al respecto, la especialista del IICA, Ing. Agr. Fátima Almada, ha mencionado que:

El catastro rural es una condición fundamental, así como la regularización de la tenencia de tierra, creo que hoy mucho se puede avanzar, si al menos tuviésemos la regularización de los títulos de propiedad, especialmente, de los que poseen parcelas de tierras, sin ser dueños y propietarios reales, esto llevaría a que el sector rural, acceda a varios tipos de servicios, la finca se convierte en una garantía esencial de la actividad agropecuaria (Almada, 2018).

- El desarrollo de un sistema integrado, lograría un trabajo más eficiente entre los organismos públicos, en cuanto a la información de los recursos de la tierra, así como la transparencia en los procesos de adjudicación. El INDERT cuenta hoy, en forma particular, con un Sistema de Información de Recursos de Tierras (SIRT), claramente este sistema debe tener una extensión y alcance, a los demás entes involucrados, en la búsqueda de un trabajo efectivo y positivo. Un desafío, que el BID ha recalcado, es lograr la vinculación de las bases de datos del SNC y DGRP, de manera a garantizar la coordinación y actualización de la información catastral y registral de la tierra.



- ‘Lograr un sistema de catastro nacional que sea verdaderamente funcional y contrastado, mediante el cruzamiento de las informaciones jurídicas, para saber a quién corresponde cada parcela’ (Brun, 2018a). Se debe trabajar arduamente en la búsqueda y consolidación, de la seguridad jurídica, que permita garantizar la propiedad de la tierra, y la reducción de la precariedad sobre los derechos de la finca, en la economía campesina familiar, así como una justa redistribución de las superficies agrícolas, que admita la sostenibilidad y desarrollo de los pequeños productores. Superar los obstáculos, en relación a las deficientes informaciones, que son proveídas por el SNC y la DGRP, no permiten prevalecer la seguridad jurídica, indispensable sobre la tierra (Muñoz, Ludeña, García, Martel, & Sammarco, 2015). No obstante, es necesario optimizar la administración de las tierras en el Paraguay, a fin de proveer mayor cobertura y eficiencia en los servicios de registro y catastro, apuntando a la formalización de la propiedad de tierras, en el sector rural.
- Profundizar el marco legal vigente, que evite la expansión de la extranjerización, sobre este desafío, en Paraguay la extranjerización llega al 20% de las tierras existentes, convirtiéndose en un porcentaje muy elevado (Brun, 2018a).
- La socialización del Estatuto Agrario, debe ser realizada por todas las instituciones, que brindan algún tipo de asistencia a la economía campesina familiar⁶⁹. Cabe destacar que, esta socialización debe estar acompañada de un sistema de comunicación y difusión, que favorezca la comprensión de los pequeños productores.
- Buscar diversos mecanismos y experiencias desarrolladas en el Mercosur, que logren mejorar el acceso a la tierra, a favor de la economía campesina familiar, en este sentido, el apoyo y las acciones a emprender, por parte del GT de Acceso a la Tierra (REAF), es fundamental para incorporar Políticas de Territorialidad, en la región.
- Desarrollar una esfera jurídica, que permita reducir la corrupción en los sistemas de administración de tierras, a nivel local y regional. El engorroso sistema perverso y corrupto, que envuelve a las instituciones encargadas, ha contribuido

⁶⁹ MAG, REAF, BNF, CAH, DEAG, INDERT, entre otras instituciones.



al fracaso, en materia de acceso y tenencia de tierra, y la implementación de una verdadera reforma agraria.

- Fomentar la capacitación de todos los funcionarios involucrados en la administración de tierras, y que colaboran en la Reforma Agraria. Es deficiente el capital humano, que hoy lleva adelante el segmento de acceso y tenencia de tierra, en el sector rural del Paraguay, muchos han accedido al cargo por cuestiones políticas, y no por meritocracia, lo cual no favorece la consolidación de las instituciones encargadas, y menos aún de la economía campesina familiar.
- El fortalecimiento del Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES), es crucial, a fin de aumentar las obras de infraestructura básica, necesarias para obtener el verdadero arraigo, y crear las condiciones, que posibiliten el desarrollo de las comunidades rurales, relacionadas directamente con la economía campesina familiar. En este orden, el Ing. Agr. Mario León, ha enfatizado que:

Es necesario realizar un análisis de la institución que tiene a su cargo la administración de las tierras, el INDERT, luego del cambio de estatutos del INDERT, en el año 2004, se han generado nuevas innovaciones, a fin de mejorar la asistencia a las familias rurales que se encuentran en lugar de nuevos arraigos o a aquellas familias que el INDERT ya han otorgado ciertas fincas para el desarrollo territorial, lastimosamente el FIDES nunca ha sido reglamentado (...) El FIDES, es un fondo con complementación municipal, departamental, y varias instituciones públicas, cuyo objetivo es el desarrollo rural, lastimosamente este fondo no funciona debido a la falta de reglamentación y, ha sido direccionada a otros fines ajenos a la creación genuina de dichos fondos, cuando la esencia es totalmente distinta (León, 2018).

- El desarrollo de una reforma agraria de carácter integral y redistributiva es un tema que debe formar parte de la agenda nacional y regional del Mercosur, donde involucre a altos funcionarios técnicos de los distintos gobiernos, representantes de partidos políticos, representantes de agro industrias, representantes de la economía campesina familiar, sin o con propiedad de tierra, representantes de la REAF, y otros representantes de la sociedad civil, en la búsqueda de una reforma agraria, que se convierta en un instrumento eficaz, impulsando acciones de índole social, económico y político, así como la instalación de políticas de desarrollo territorial, logrando el arraigo y bienestar de la economía campesina familiar, que



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



vaya más allá de un simple acceso a las fincas rurales. No obstante, esta reforma agraria integral, debe ser reforzada, mediante grandes acuerdos políticos, la reforma del código agrario vigente, modificaciones tributarias, la compra y administración de la tierra, y una reingeniería institucional, que sea sustentada, mediante un sólido marco legal e institucional.

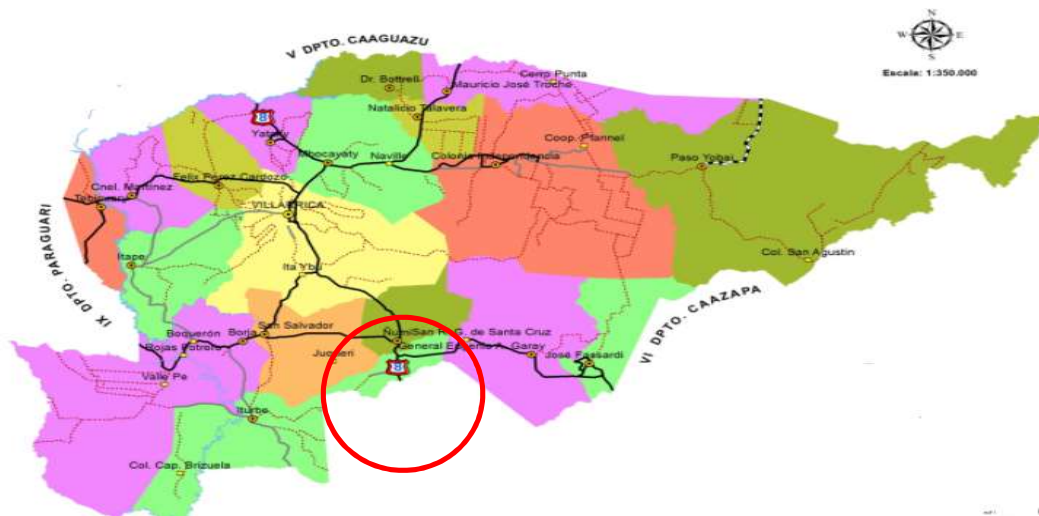


5 CAPÍTULO V: EL CASO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA FAMILIAR DEL DISTRITO DE GRAL. EUGENIO A. GARAY

A fin de consolidar y describir los diferentes obstáculos que impiden el desarrollo e integración de la economía campesina familiar, y enfocando la temática principal de este Trabajo Final de Maestría, se realizó un estudio de caso, tomando a los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, ciudad que pertenece al Departamento del Guairá, cuarto departamento de la República del Paraguay.

Gral. Eugenio Alejandrino Garay, está ubicada al sur de Villarrica (capital del Departamento del Guairá), de acuerdo a la **Figura 5.1**. Dista a 216 km de Asunción, actualmente, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo, cuenta con una población estimada, al año 2017, de 8.389 habitantes y una superficie de 160 km². Las principales actividades económicas del distrito, se concentran en actividades agrícolas y pecuarias de mediana y pequeña escala, no cuenta con industrias, y el comercio en la ciudad es muy escaso.

Figura 5.1. Distrito de Gral. Eugenio A. Garay



Fuente: Mapa extraído de la página web del (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), 2018).



El gobierno local está presidido por el municipio de Gral. Eugenio A. Garay, cuyo intendente actual es el Sr. Julio Pereira⁷⁰, quien ha brindado una entrevista valiosa para este estudio de caso⁷¹, a nivel departamental, la Gobernación del Guairá, encabeza el gobierno de todo el departamento. La infraestructura de la ciudad, es bastante rústica, cuenta con una sola vía de acceso, que corresponde al ramal de la Ruta N° 8⁷² (Ñumi – San Juan Nepomuceno), en relación a la infraestructura vial de toda la ciudad, no se encuentra en las mejores condiciones, el municipio apenas posee 2 tractores, para el mantenimiento de las mismas; la red vial de todo el distrito, a excepción del ramal de la Ruta N°8, es de tierra, que en condiciones climatológicas adversas afecta seriamente el traslado y acceso de los habitantes, no cuenta con líneas de transportes públicos. La ciudad está distribuida en 33 compañías, posee dos centros de salud, dos puestos de comisarías, y al menos 5 centros educativos, de los cuáles 2 centros, ofrecen educación secundaria.

El 90% de la población, posee acceso a energía eléctrica, no así con el servicio de agua potable, que es totalmente deficitario, según la información recabada, el gobierno local emprende acciones, en conjunto con otras instituciones públicas, a fin de paliar estos déficits, y poder brindar los servicios básicos a sus pobladores. Su principal atracción turística, es el Cerro Tres Kandú, es el punto más elevado de toda la tierra guaraní con, 842 metros de altura, este cerro forma parte de la Cordillera de Ybyturuzú, que se extiende a lo largo del departamento del Guairá.

No cuenta con entidades que brinden servicios financieros, si con una primitiva Cooperativa de Producción y Servicios, denominada “Tres Kandú” que aglutina a unos 100 socios activos del distrito, de los cuales el 70% de los socios se dedica a actividades agropecuarias, sus servicios principales son el otorgamiento de créditos ordinarios y productivos, cuentan con un almacén de consumo, esta pequeña cooperativa, realiza el pago de un programa social denominado “Adultos Mayores”⁷³, a través de una procesadora nacional.

⁷⁰ Intendente electo, para el período 2015-2020.

⁷¹ Ver en el Apéndice, las reseñas más importantes rescatadas de las diversas entrevistas obtenidas con las autoridades locales.

⁷² Ruta Nacional N° 8 Dr. Blás Garay.

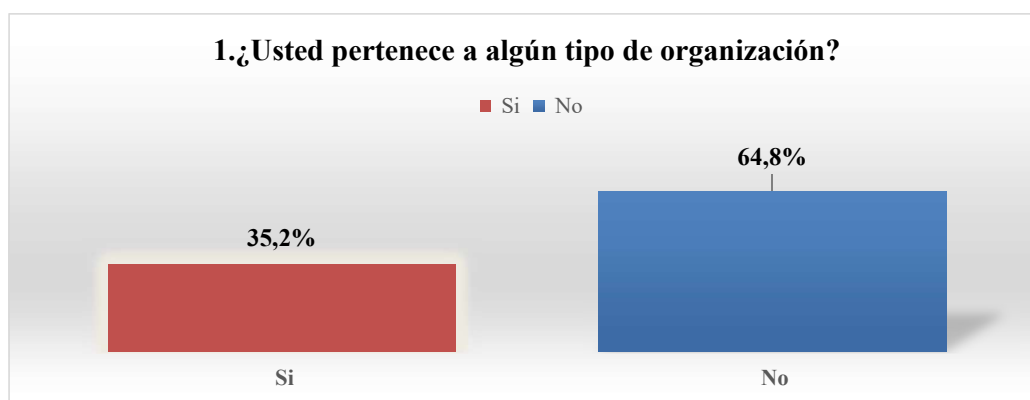
⁷³ Programa Social, que fue creado por la Ley N° 3728/09, que establece la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza. Se ha convertido en una política de Estado del Paraguay que consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente en el Paraguay.



5.1 Resultados, análisis e interpretación de los datos obtenidos

A continuación, se presentan los cuadros y gráficos estadísticos, correspondientes a los resultados de la encuesta realizada con los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. En esta sección se pretende demostrar y analizar los ejes principales de este TFM, que se refieren a la forma de organización administrativa de los pequeños productores, al seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar, y a la situación de tenencia y acceso a la tierra, se añaden otras variables que enriquecen el estudio realizado, en este sentido, vale destacar que no se cuentan con datos oficiales y actuales, con respecto, a informaciones de producción, comercio, ingresos, rentabilidad, lo cual dificulta el cruzamiento de las variables utilizadas, con otras de igual relevancia.

Gráfico 5.1 Miembro de algún tipo de Organización.



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, a lo que se observa en el **Gráfico 5.1**, el 35,2% de los encuestados pertenece a algún tipo de organización, sin embargo, el 64,8% no se encuentra asociado bajo ningún tipo de organización.

De lo expuesto, se interpreta que la mayoría de los pequeños productores sigue trabajando en forma individual y aislado, la falta de promoción, cultura, e incentivo del asociativismo, añadiendo la poca concientización de los agricultores, sobre la importancia de una organización, en cuanto, a los beneficios que acarrearía y brindaría una agrupación de pequeños productores, ha influido negativamente en acceder a mejores oportunidades socioeconómicas (acceso al mercado, comercialización, asistencia técnica, acceso a créditos, entre otros.).



Uno de los productores encuestados, que actualmente se encuentra inserto en una organización, específicamente, dentro de un comité, ha destacado la importancia de organizarse, al respecto comentó que: “La gestión organizativa, sin dudas, es interesante que los productores manejen, así hay más posibilidades de salir adelante (...) nos tenemos que ayudar entre todos y concientizarnos sobre la importancia de trabajar juntos”. Otra declaración que se pudo rescatar de otro agricultor, en el momento de realizar esta consulta, es que “cada día se hace más difícil organizar a la gente, si no hay algo que incentive a las personas, olvídate que se van a reunir, la gente de mayor edad es la que se rehúsa a organizarse, seguro por falta de educación”.

Gráfico 5.2 Tipo de Organización



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Según, se observa en el **Gráfico 5.2**, el 78% de los pequeños productores que se encuentra como miembro de alguna organización, pertenece a algún Comité de Pequeños productores, el 13% a Cooperativas, el 6% a asociaciones de pequeños productores, y un 3% a otros tipos de organización.

Cabe señalar que, el comité de pequeños productores es una organización que aglutina a productores con necesidades y rubros comunes, pero carece de fuerza organizativa, la mayoría de los socios desconoce sus verdaderas responsabilidades y hasta su propio fundamento, no posee poder de negociación, al respecto uno de los productores ha mencionado lo siguiente:

“Estoy hoy en día trabajando dentro de un comité denominado *Ybyturuzú*, se trabaja mejor, ya conseguimos algunos beneficios a través de este comité (...) el problema



que nos dificulta seguir con esto, es que no tenemos mercado para nuestros productos, varios compañeros poseen producción sin colocar, el comité no tiene la fuerza necesaria para conseguir mercado”

Gráfico 5.3 Conformación de una Cooperativa de Pequeños Productores



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

En el *Gráfico 5.3*, se denota que el 93% de los pequeños productores encuestados, está a favor de la creación de una cooperativa, con los demás agricultores de la zona. Sólo un 7% de los productores, ha mencionado no estar a favor, de la conformación de una cooperativa.

La mayor parte de los encuestados, comprende que las cooperativas de carácter agropecuario y producción, son organizaciones claves para su desarrollo e integración, las propias experiencias positivas, en el Paraguay y dentro de la propia región, las ha convertido en una organización que encaja a las necesidades del sector de la economía campesina familiar. Al respecto de la conformación de una cooperativa algunos productores mencionaron que:

“La conformación de una cooperativa va a ser útil para nosotros los productores, escucho siempre las ventajas que ofrece, ojalá en poco tiempo podamos contar ya con una cooperativa que nos ayude a todos”

“Hay que formar algún tipo de organización, y si es una Cooperativa mucho mejor, yo creo que así podemos recibir algo, en Gral. Eugenio A. Garay, hay que formar algo serio alguna vez”

“A través de organizaciones o cooperativas, lograríamos grandes beneficios, va a ser muy importante para los productores de Gral. Eugenio A. Garay”

Gráfico 5.4 Registro Nacional de Beneficiarios de la Agricultura Familiar



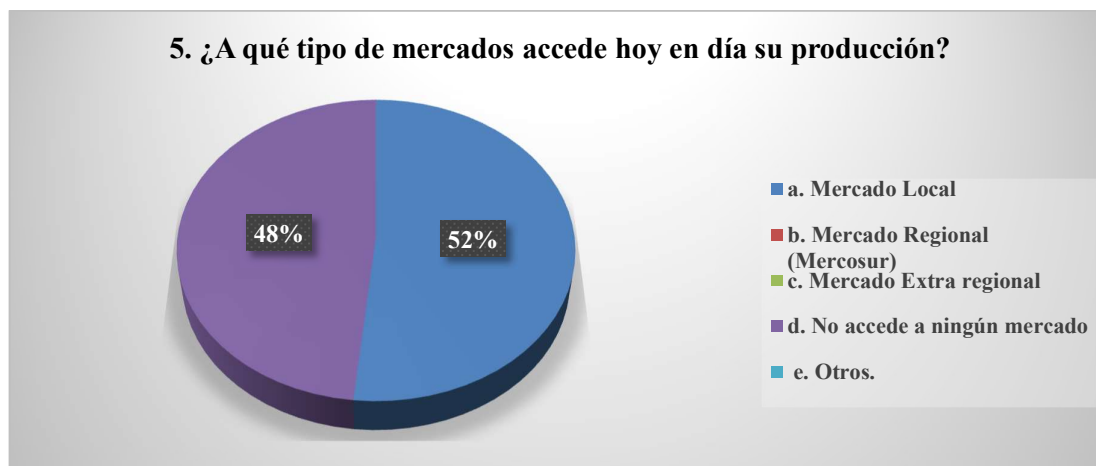
Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Según, se observa en el **Gráfico 5.4**, el 56% de los productores de la zona se encuentra inscripto en el RENABE, mientras que un 44% de los encuestados, no pertenece a estos registros.

Cabe recordar que, el RENABE es un conjunto de información que permite la identificación de los pequeños productores beneficiarios del Estado, así como sus características principales, esta herramienta permite los lineamientos de una política pública y la toma de decisión en este sector. Aún varios productores de la zona, no se encuentran inscriptos en el RENABE, lo que supone poco interés de los productores en formar parte de este registro de carácter público y una deficiente labor de las autoridades competentes, en la suma de productores al RENABE, a mayor cantidad de inscriptos en el RENABE, mayor precisión en la información de los pequeños productores del Paraguay.

Gráfico 5.5 Acceso a Mercados



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, al **Gráfico 5.5**, el 52% de los pequeños productores, accede a un mercado local, mientras que un 48% no accede a ningún tipo de mercado. Del total de la muestra, ningún productor accede a mercados de carácter regional y extra regional.

Los agricultores que no acceden a ningún tipo de mercado, se dedican prácticamente al autoconsumo, no generan producción para renta, por la falta de mercados y comercialización acorde a sus productos. “No tenemos mercado para colocar nuestros productos, es muy alto el costo de transporte para sacar nuestros productos fuera de la comunidad” “No hay seguridad para el productor, no tenemos mercados, los grandes agricultores nos destrozan por completo, no podemos competir con ellos”

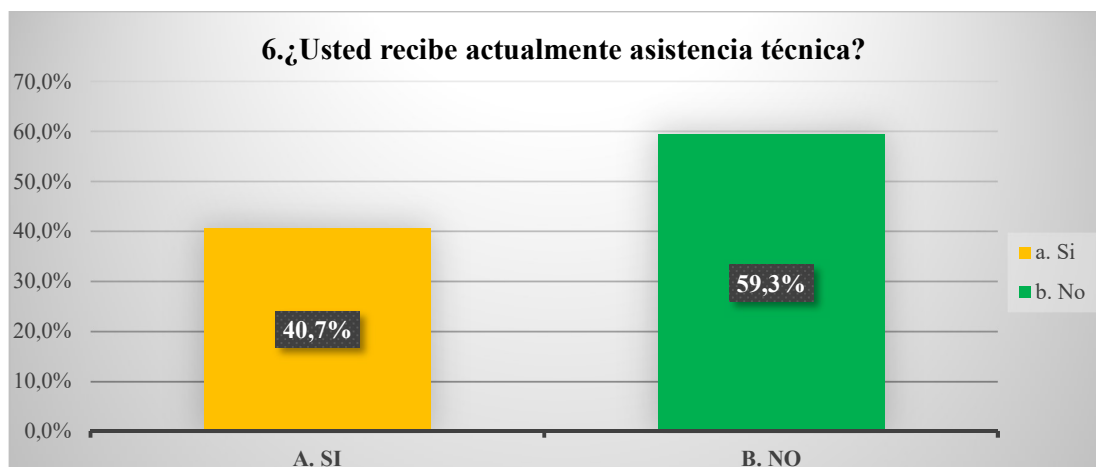
Se deduce específicamente, que al no existir canales de comercialización y un mercado para el pequeño productor, estos optan por realizar otro tipo de changa, fuera del sector agropecuario, para acceder a un ingreso, con el que pueda sobrevivir él y su familia.

“Todos mis hijos hoy están en la Argentina trabajando, en esta zona no hay trabajo, nos pagan muy poco por nuestra producción, yo prácticamente para autoconsumo estoy produciendo, para poner alimentos en la mesa”

La mayoría de los productores encuestados que no acceden a mercados, no se encuentran en ningún tipo de organización, el agricultor que trabaja en forma individual, posee pocas chances de acceder a un mercado formal, el motivo obedece a la falta de recursos de distribución y comercialización, más los altos costos de transportes y fletes.



Gráfico 5.6 Asistencia Técnica



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Según, se observa en el **Gráfico 5.6**, apenas el 40,7% de los encuestados recibe asistencia técnica, mientras que el 59,3% de los pequeños productores, tomados en el estudio de caso, no recibe ningún tipo asistencia.

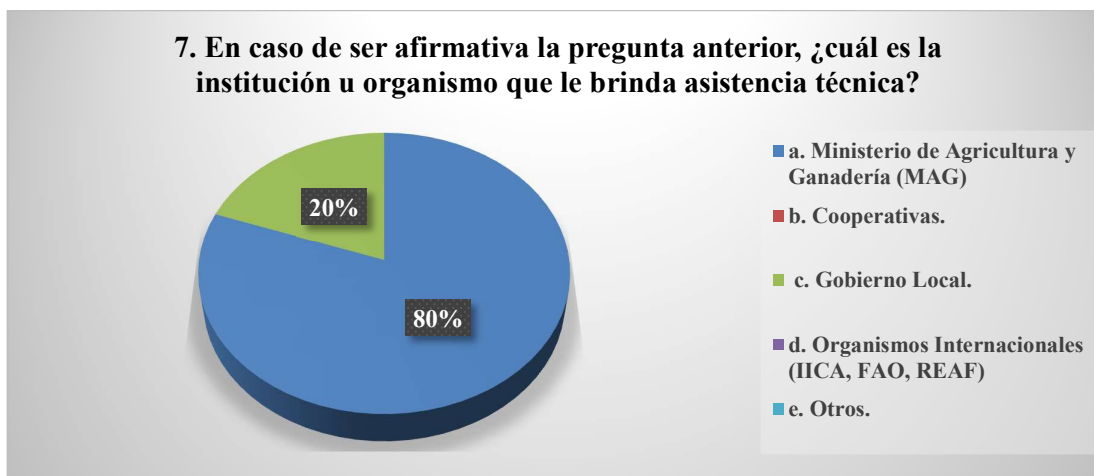
Para la mayoría de estos productores, es fundamental recibir asistencia técnica, debido a su bajo nivel educativo, de capacitación, y acceso a la información, se deduce que, mediante la provisión de asistencia técnica lograrían, mayor competitividad en su producción y en las prácticas agrícolas. Aquellos productores, que han afirmado recibir asistencia técnica, en la mayoría de los casos se encuentran organizados e inscriptos en el RENABE. La falta de asistencia técnica, por parte de los organismos encargados, a los pequeños productores, no facilita su desarrollo e inclusión en la economía del mercado. Al respecto de este segmento, algunos agricultores mencionaron:

“Queremos y necesitamos contar con una asistencia técnica, queremos que nos enseñen, cómo combatir con las plagas que siempre nos persiguen y nos arruinan parte de la producción”

“No recibimos asistencia técnica, no hay proyectos del gobierno, no tenemos con quién respaldar nuestro trabajo, en la mayoría de los casos trabajamos a la deriva, nos encontramos aislados, como los ermitaños (...) Por nuestra falta de conocimientos, nos vamos y compramos incorrectamente insumos agrícolas, que empeora la situación de nuestra producción, en el centro agro-veterinario, nos venden cualquier cosa, con tal de vender, a ellos no les interesa nada”



Gráfico 5.7 Instituciones que brindan asistencia técnica



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De los pequeños productores encuestados, que han afirmado recibir asistencia técnica, según el *Gráfico 5.7*, el 80% de los mismos recibe asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y el resto, es decir, el 20% por parte del Gobierno local (Municipio), por otro lado, ningún productor recibe asistencia técnica proveniente de organismos internacionales.

El MAG provee asistencia técnica, a través de la DEAG, cuyo meollo y foco principal, es la Agricultura Familiar del Paraguay, la DEAG brinda asistencia, en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a aquellos productores que forman parte de alguna organización, la asistencia la provee únicamente un técnico⁷⁴. De estos resultados, se deriva que el gobierno local, debe involucrarse mucho más, trabajando en conjunto, con otras instituciones locales, y así buscar el apoyo de organismos internacionales, el trabajo solitario de la DEAG, es ínfimo y deficiente, la presencia de un solo técnico, no abastece la gran demanda y necesidades de los productores, de Gral. Eugenio A. Garay. A continuación, se detallan las palabras de los productores, en relación, a las instituciones que brindan asistencia técnica:

“Las autoridades y funcionarios de las instituciones siempre dicen que van a venir a brindarnos asistencia técnica, pero no vienen, nos mienten mucho (...) la asistencia técnica de forma mensual va a ser magnífico para nosotros”

⁷⁴ Con el técnico de la DEAG, Domingo Torres, se ha realizado una entrevista, ver más en la sección del Apéndice.



“Desidia total de nuestras autoridades locales, en campaña electoral vienen te cantan cualquier cosa para conseguir votos, luego desaparecen (...) En mi compañía, apenas hay una escuela y en el centro, de Gral. Eugenio A. Garay, está el hospital, no cuenta si quiera con remedios ni insumos”

“La verdad que no recuerdo haber recibido asistencia técnica de parte del municipio, de repente vienen los del ministerio, mi papá (pequeño productor) es nuestro ingeniero agrónomo para nosotros, él sabe todo como debemos cultivar, cuidar y sembrar”

Gráfico 5.8 Conocimiento sobre la REAF



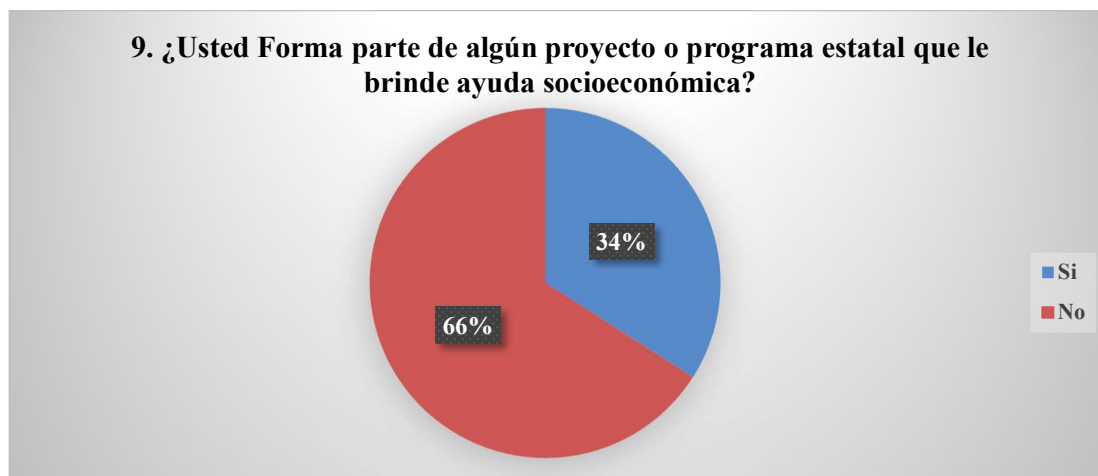
Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, a lo detallado en el *Gráfico 5.8*, apenas el 1% de los pequeños productores tiene conocimiento sobre la REAF, el 99% no conoce la existencia de la misma.

Claramente estos productores, desconocen la existencia de la REAF, no han sido participe aún de las diferentes experiencias y acciones destinadas a la AFC, por parte de la REAF. Desde su creación, es muy bajo y llamativo el nivel de conocimiento de este hito en AFC, a nivel Mercosur. Es prioritario que la REAF, trabaje fuertemente en la promoción de las políticas, recomendaciones y acciones dirigidas a los pequeños productores, buscando mayor alcance, y principalmente la integración de la economía campesina familiar en el Mercosur.

Gráfico 5.9 Inclusión en programas y proyectos sociales de carácter público



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

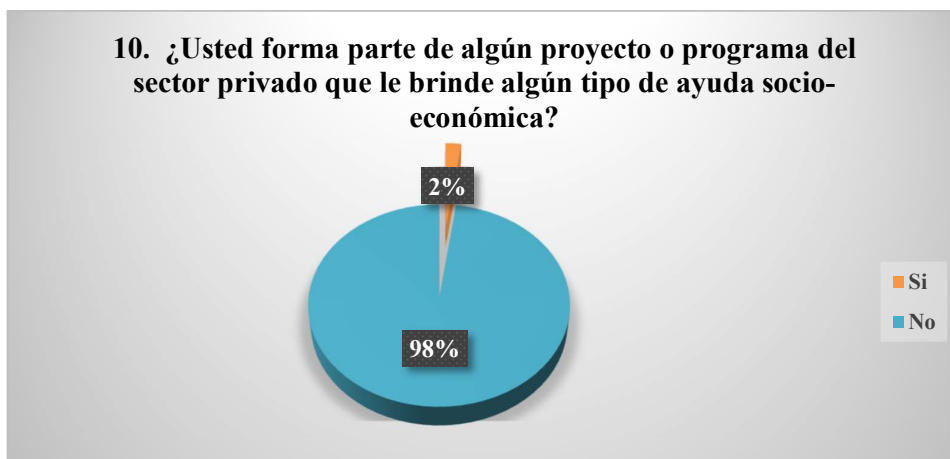
Según los datos expresados en el **Gráfico 5.9**, el 34% de los pequeños productores forma parte, de algún programa o proyecto de carácter público, del cual recibe algún tipo de ayuda socioeconómica, mientras que el 66% de los encuestados, no recibe ayuda de ningún tipo de programa o proyecto social, que provenga del Estado.

Los principales programas y proyectos estatales, que brindan ayuda a la economía campesina familiar, tienen como fin principal la erradicación de la pobreza, en este sentido, podemos mencionar, al Programa de Adultos Mayores, Programa *Tekoporã*⁷⁵ y *Tenonderã*⁷⁶, como los principales programas del Paraguay. El MAG cuenta con varios proyectos y programas, destinados a la AFC, pero lastimosamente dichos programas, no han llegado aún por la zona, los mismos necesitan el verdadero acompañamiento de programas productivos, que generen algún tipo de renta, es así como las acciones sociales serán sustentables, los pequeños productores agropecuarios, deben empoderarse con los proyectos y administrarlos exitosamente, para ello se debe trabajar intensamente en proveer conocimientos y buenas prácticas agrícolas, uso de la tecnología, aspectos legales y jurídicos, planificación, gerenciamiento, administración financiera y contable, comercialización, cooperativismo y capacidad de negociación.

⁷⁵ Palabra en el idioma guaraní, cuyo significado en el idioma español es, Mejor Vida.

⁷⁶ Palabra en el idioma guaraní, cuyo significado en el idioma español es, Ante todo.

Gráfico 5.10 Inclusión en programas y proyectos sociales del sector privado



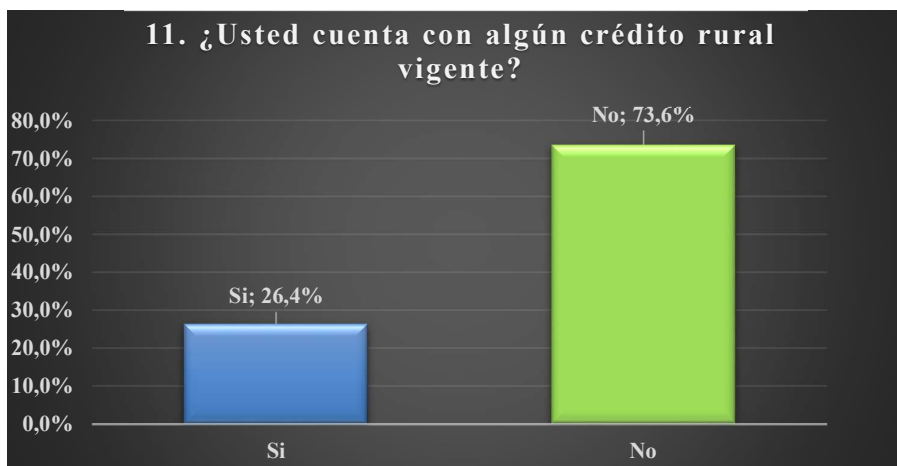
Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Con respecto a la participación de los pequeños productores en programas y proyectos del sector privado, es alarmante, con los detalles, que se explyra en el **Gráfico 5.10**, apenas un 2% recibe ayuda socioeconómica de este sector, y el 98% de los encuestados no forma parte de proyectos o programas provenientes de dicho sector.

El sector privado, ha descuidado significativamente en los últimos años a la economía campesina familiar de la zona, esto se comprueba en los resultados obtenidos, es urgente que el Estado, trabaje en conjunto con instituciones del sector privado, en la instalación de proyectos ejecutables, a fin de paliar las vastas necesidades socioeconómicas del pequeño productor.

Gráfico 5.11 Crédito Rural



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, a lo que figura en el *Gráfico 5.11*, el 26,4% de los encuestados posee vigente algún tipo de crédito rural, mientras que el 73,6% de los pequeños productores, tomados en la muestra, no posee ningún crédito actualmente.

Estos resultados, manifiestan el bajo acceso a créditos y fuentes de financiamiento que padece la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, entorpeciendo su producción y competitividad. No obstante, otra dificultad por la que atraviesan estos productores, es la falta de interés de las entidades financieras, al no establecer este segmento como rentable, debido principalmente al alto riesgo financiero, a la volatilidad de precios agrarios, escasos ingresos fijos y la falta de garantías reales de los pequeños productores.

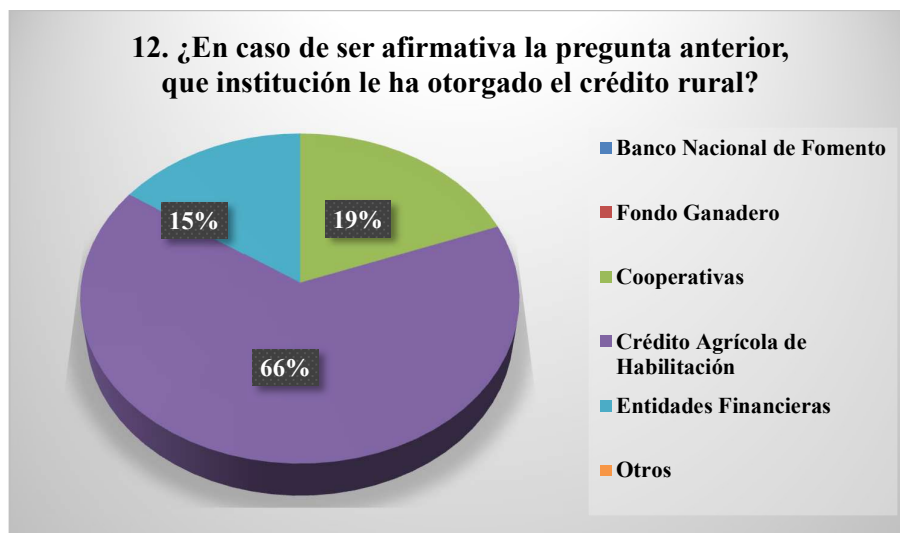
Los productores encuestados al ser consultados sobre el acceso a créditos, mencionaron lo siguiente:

“Hoy realizo en forma individual la comercialización y distribución de mi producción (...) Con la platita que consigo de mi producción, vuelvo a invertir en mi huerta para mi propio autoconsumo y venta”

“A través de los propios ingresos de nuestra producción, volvemos a invertir en nuestra huerta”

“Con la venta de bueyes, vacas, cerdos y gallinas invierto en la producción de mi huerta, no pido créditos, te piden muchas cosas, y yo no tengo casi nada, somos campesinos”

Gráfico 5.12 Instituciones Crediticias



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

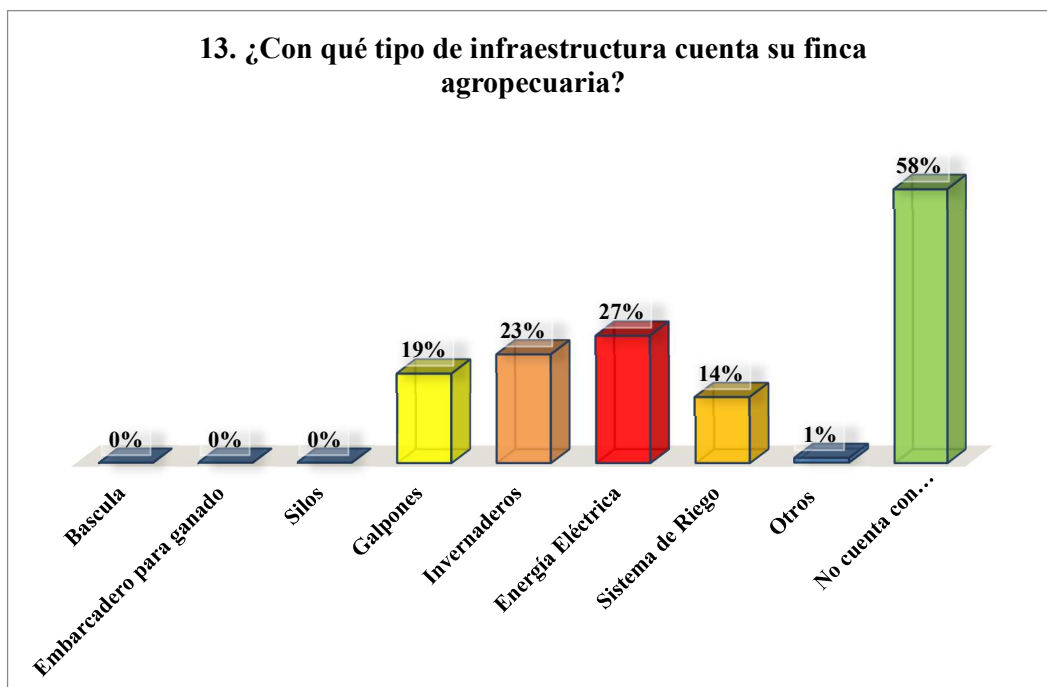
Según el *Gráfico 5.12*, el 66% de los pequeños productores, que posee hoy un crédito rural, los obtiene a través del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el 19% ha obtenido préstamos, mediante Cooperativas, y el 15% se ha capitalizado a través de entidades financieras del sector privado, se observa en este segmento de la encuesta, que no existen productores, que acceden a créditos, mediante el Banco Nacional de Fomento, el Fondo Ganadero y otros tipos de instituciones crediticias, que fondean actividades agropecuarias.

El CAH sigue liderando en la zona, y en el resto del país, el otorgamiento de créditos a la economía campesina familiar, además provee otros tipos de servicios y asistencia técnica. Las cooperativas de ahorro y producción, han crecido notablemente en estos últimos tiempos, como proveedor de créditos agropecuarios, es más ocupa en esta consulta, el segundo lugar en proveer créditos, a los productores de Gral. Eugenio A. Garay, mientras que, en menor medida, las entidades financieras del sector privado, siguen presentando cierta resistencia a desarrollar el segmento de créditos rurales, destinados a pequeños productores, debido a los altos riesgos que el mismo supone. Los productores enfatizaron, que, al momento de solicitar los créditos, los procesos son bastante burocráticos, asimismo la falta de ingresos fijos, dificulta muchas veces honrar las deudas, en este contexto, se suma la irregularidad de sus títulos de propiedad, descartando una garantía real.



“Siempre que necesito algo de dinero, para invertir en mi huerta, voy a quitar crédito de una cooperativa, esta cooperativa es de ahorro y servicios”
“Hoy estamos trabajando con el Crédito Agrícola de Habilitación que nos otorgó créditos para la construcción de invernaderos, esta construcción se encuentra a cargo de una empresa privada, esta empresa viene cuando se le antoja a trabajar y a brindarnos asistencia, yo no estoy pagando mi crédito no les voy a pagar hasta que me terminen lo que me prometieron”

Gráfico 5.13 Tipo de infraestructura utilizada en la fincas agropecuarias



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

El 58% de los encuestados, según, el *Gráfico 5.13*, no cuenta con infraestructura en su finca agropecuaria, mientras que sólo el 27%, cuenta con energía eléctrica en sus instalaciones, el 23% de los encuestados, ha adquirido invernaderos para su producción, el 19% de los productores, ha construido galpones, apenas un 14% de los agricultores, posee un verdadero sistema de riego, y el 1% posee otro tipo de infraestructura, asimismo ninguno de los encuestados posee basculas, embarcaderos para ganado y silos.

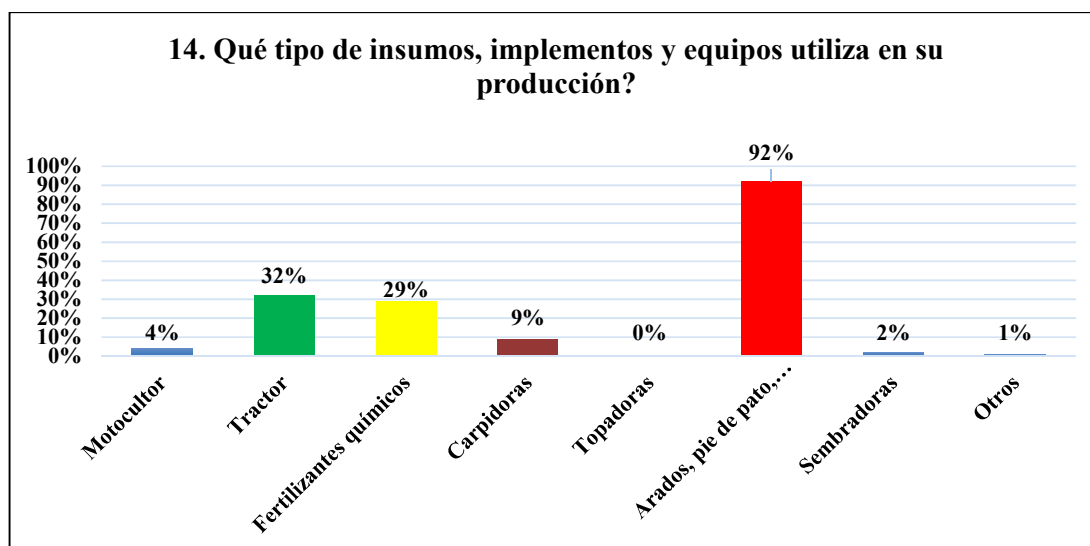
Muchos de los productores consideran que, las rústicas instalaciones que poseen, se debe principalmente a la falta de recursos económicos y asistencia, por parte de los organismos encargados. Los pequeños productores encuestados coincidieron en su mayoría



que, una infraestructura adecuada ayudaría a obtener mejores rendimientos y mayor calidad de su producción, con lo cual accederían a mercados formales.

“Tengo tres invernaderos con los cuales subsiste mi familia (...) el trabajo lo hacemos prácticamente en familia, yo trabajo en un tipo de producción (mandioca) y cada uno de mis hijos trabaja en otro tipo de producción (...) contamos con mi familia una huerta de autoconsumo, y el resto de lo que producimos, vendemos por Gral. Eugenio A. Garay, Ñumí⁷⁷ y San Juan Nepomuceno⁷⁸”

Gráfico 5.14 Insumos, implementos y equipos utilizados



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, al **Gráfico 5.14**, el 92% de los productores encuestados, utiliza para su producción arados, pie de pato y rastras de disco, apenas el 32% utiliza tractores, el 29% de los pequeños productores, utiliza fertilizantes químicos en su producción, el 9% de los agricultores manipula carpidoras, sólo el 4% cuenta con motocultores, y el 2% restante de los productores, cuenta con sembradoras u otros tipos de implementos.

Se constató *in situ*, así como los números presentados en el gráfico anterior, la precariedad del trabajo desarrollado por los agricultores, ante la baja innovación tecnológica implementada, y a la vez una fuerte resistencia a la misma, que es una constante en la AFC, de toda la región. Las prácticas agrícolas ordinarias y los equipos de

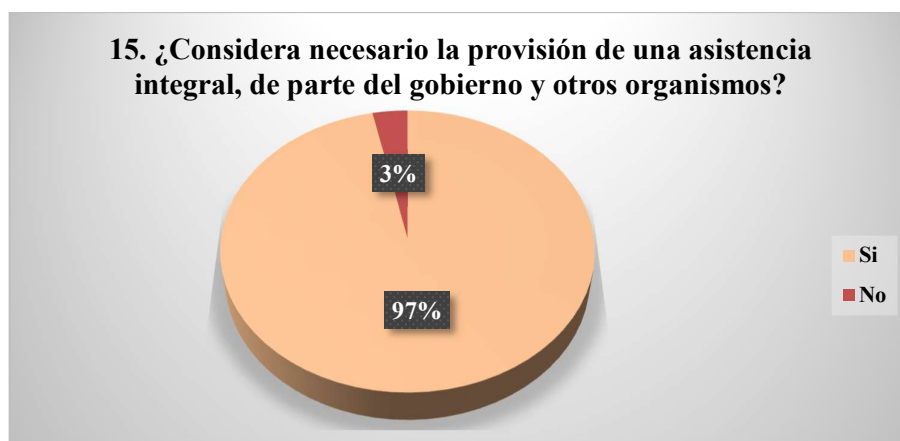
⁷⁷ Ciudad vecina al distrito de Gral. Eugenio A. Garay.

⁷⁸ Ciudad que se encuentra en el departamento de Caazapá, a 35 km del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.

trabajos arcaicos, que siguen utilizando los productores de esta zona, genera mayores costos en su producción, así como menor competitividad y calidad.

La asistencia técnica que se provee hoy a la economía campesina familiar, debe estar necesariamente acompañada por la innovación en las prácticas agrícolas, y la utilización de equipos altamente tecnológicos, lo cual implica una capacitación constante a los recursos humanos de las distintas instituciones, que dirigen sus acciones a la AFC.

Gráfico 5.15 Asistencia Integral



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Se verifica, en el **Gráfico 5.15**, que el 97% de los encuestados, está a favor de recibir una asistencia integral, de parte del Estado y de otras instituciones, mientras que, apenas el 3% de los productores opina lo contrario, es más no poseen interés, en recibir algún tipo de asistencia.

La mayoría de los productores encuestados opina que, es fundamental recibir una asistencia integral, de parte del Estado y otros organismos, consideran que las ventajas a obtener, de una asistencia integral, sería mayor a las que reciben hoy en forma particular e individual. La provisión de una asistencia integral, beneficiaría no sólo a los productores, sino al propio gobierno e instituciones, en especial, por la alta probabilidad de lograr los objetivos propuestos, por cada ente, en referencia, a la economía campesina familiar y el carácter sistemático de las problemáticas, que se suscitan en este sector, además de reducir diversos costos. Los productores que se rehúsan a recibir cualquier tipo de asistencia, lastimosamente siguen convencidos, de que ellos mismos podrán resolver su situación, y

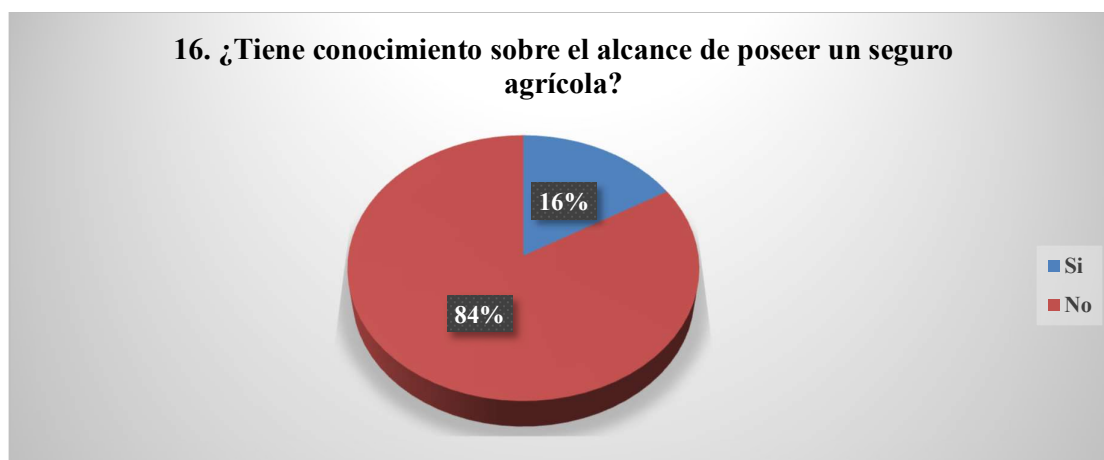


que el acompañamiento técnico, es simplemente una pérdida de tiempo, apuestan a seguir trabajando, como lo hacían sus padres hace 50 años, o sus abuelos hace 80 años.

El trabajo en conjunto, evitaría burocracia y costos innecesarios, los plazos establecidos, se cumplirían a rajatabla, y el impacto en la economía campesina familiar a nivel país sería muy valioso, sin embargo, es fundamental contar con el apoyo y la colaboración de todos los actores, que forman parte del sector agropecuario. La asistencia integral, permitiría al pequeño productor, fortalecer sus capacidades productivas, comerciales y de gestión organizativa, que desarrollarían su crecimiento y competitividad.

“Clamamos e imploramos una verdadera asistencia integral en nuestra comunidad, la asistencia integral va a ayudarnos a salir adelante”

Gráfico 5.16 Conocimiento sobre el Seguro Agrícola



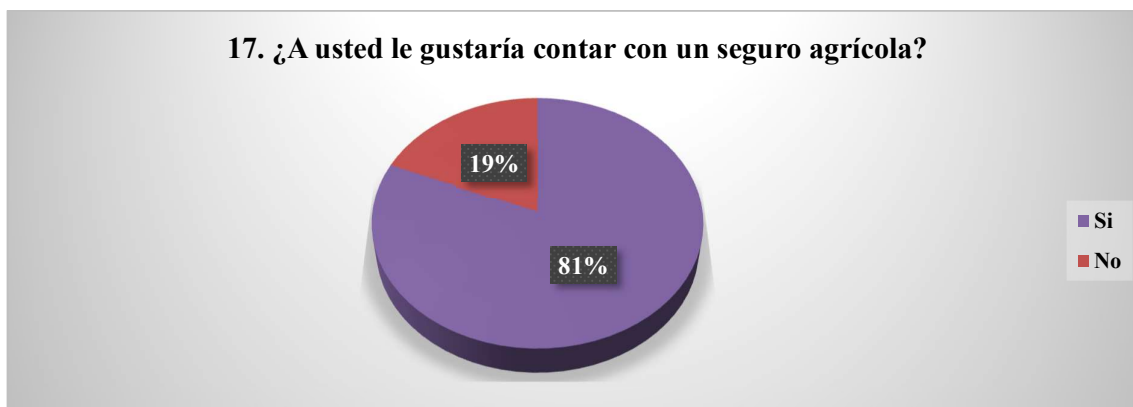
Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Según, datos del **Gráfico 5.16**, el 84% de los encuestados, no posee conocimiento sobre el alcance de contar con un seguro agrícola, mientras que un 16% sí lo cuenta. Existe un desconocimiento casi total del instrumento del seguro agrícola, lo que confirma que, al no conocer el alcance del seguro, ya no lo considera como estrategia, para mitigar los diferentes riesgos de producción, ni como enlace para acceder a créditos. Este desconocimiento, se genera ante la falta de capacitación e inclusión financiera a un sector tan vulnerable, como es la economía campesina familiar, otro aspecto a mencionar, es que el riesgo agrícola, es poco socializado y conocido.



Gráfico 5.17 Acceso a un Seguro Agrícola



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

Más de la tercera parte de los encuestados, que constituye el 81%, y de acuerdo a lo descrito en el **Gráfico 5.17**, le gustaría poseer un seguro agrícola, mientras que al 19%, no le interesa acceder a un seguro agrícola.

Se puede interpretar con estos resultados, que existe un deseo de poseer un seguro agrícola, que resguarde la actividad económica de la mayoría de los encuestados, por otra parte, una minoría no lo considera necesario, como consecuencia del desconocimiento del instrumento, la falta de información sobre el tema y la alta complejidad que implica el seguro agrícola.

Gráfico 5.18 Pago de un Seguro Agrícola



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, al **Gráfico 5.18**, el 53% de los pequeños productores, respondieron que estarían dispuestos a pagar un seguro agrícola, mientras que el 47 % no lo pagaría.

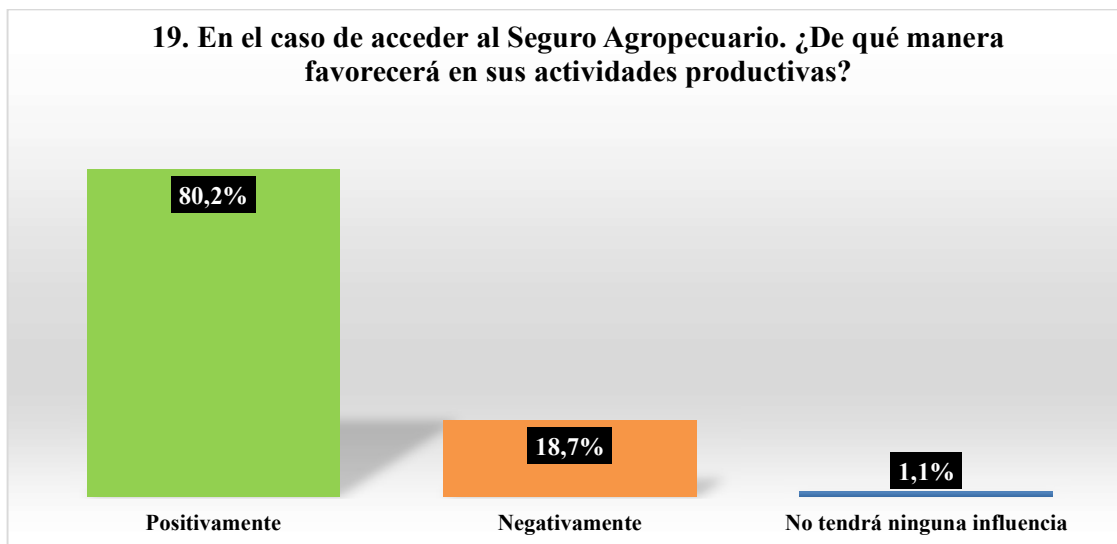
Existe una dicotomía entre si los encuestados estarían de acuerdo en pagar o no, un seguro agrícola, los productores se muestran dubitativos, pues esto implica para ellos, un aumento en sus costos de producción, lo que disminuye su beneficio, consigo los riesgos desarrollan mucha incertidumbre de ocurrencia, especialmente los eventos climáticos. Muchos de los encuestados, que no está a favor de pagar un seguro, comprenden la importancia de contar con un seguro agrícola, así como de sus beneficios, no obstante, opinan que el Estado, es el más indicado en absorber los costos de un seguro, de carácter agropecuario familiar. A continuación, se transcribe las distintas opiniones, de los productores encuestados:

“Obviamente voy a estar de acuerdo con pagar el seguro agropecuario, toda vez que nos beneficie, no creo que se opongan los productores, es como el seguro del auto, esto del seguro agropecuario, si o si nos va a beneficiar”

“Es claro que va a convenir pagar por un seguro, es decir, si te da ventajas, claro que quiero acceder a contar con ese producto, positivamente va a influir en mi trabajo, de eso no hay dudas”

“Un seguro agropecuario, no veo factible que un pequeño productor pueda pagar, es muy complicado para una persona pobre, de dónde va a quitar el dinero para pagar su cuota, necesita que el Estado le provea tal producto”

Gráfico 5.19 Influencia del seguro agrícola en la producción de los pequeños productores



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e Interpretación

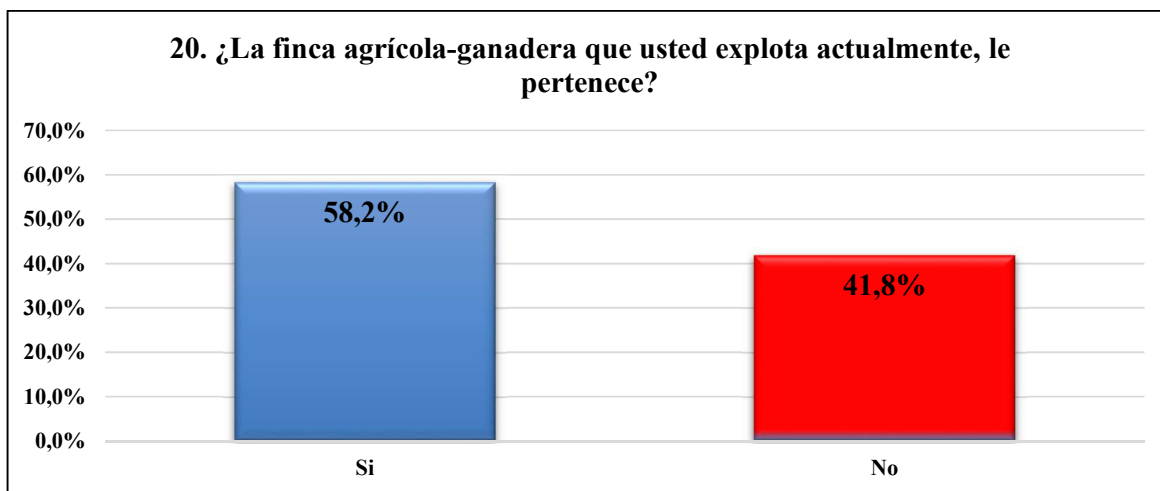
En primer lugar, el 80,2% de los encuestados, de acuerdo, a lo que se detalla en el **Gráfico 5.19**, opinó que favorecerá positivamente sus actividades productivas y comerciales, si acceden al seguro agrícola; en segundo lugar, el 18,7% de los encuestados, ha indicado que afectará negativamente su producción y, en tercer lugar, el 1,1% de los entrevistados, opinó que no tendrá ninguna influencia en su producción.

Considerando que, los productores cuentan con escaso conocimiento sobre el seguro agrícola, resulta alentador la opinión de la mayoría, pues están abiertos a la posibilidad de obtener un instrumento que les posibilite mitigar sus riesgos, y a la vez que el seguro agrícola, les permitiría el acceso a otros beneficios económicos, como ser el caso, de los créditos rurales. Se ha notado *in situ*, la gran expectativa de los productores, con respecto a la implementación del seguro agrícola, en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay⁷⁹.

⁷⁹ Es preciso recordar que los productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, no forman parte del Plan Piloto de Seguro Agrícola Estatal, llevado adelante hoy en día por el MAG.



Gráfico 5.20 Tenencia de Tierra



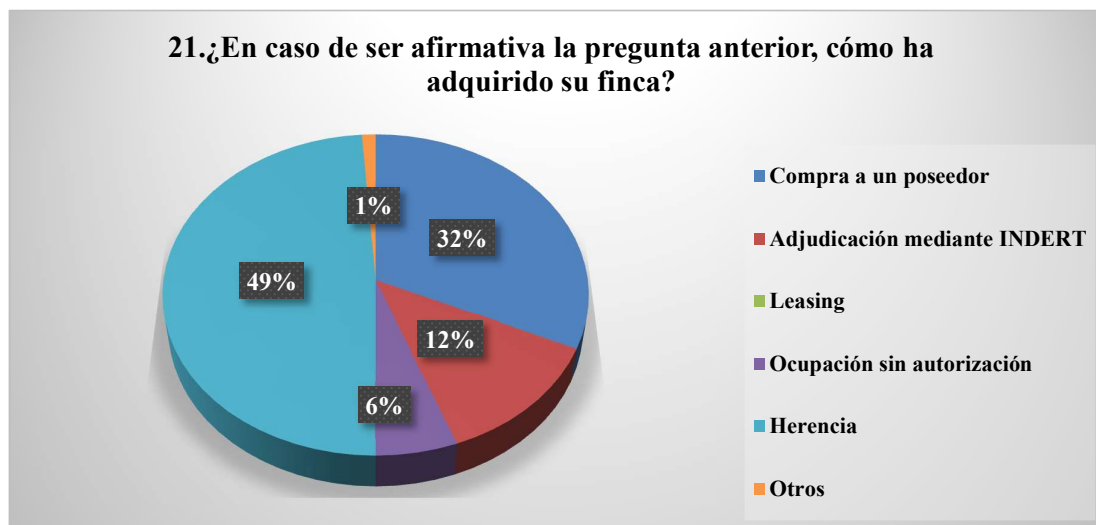
Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

En cuanto, a la tenencia de tierra, según el **Gráfico 5.20**, el 58,2% afirmó, que sus fincas agropecuarias son propias, mientras que el 41,8% de los encuestados mencionó, que no les pertenece las fincas, que explotan actualmente.

Con los resultados obtenidos, se da lugar a una dicotomía entre los encuestados, en relación, a la tenencia de tierras. Es oportuno señalar, que la mayoría de los agricultores que afirmaron, que las fincas agropecuarias se encuentran bajo su propiedad, poseen irregularidades en sus títulos o no han iniciado la sucesión (en el caso de aquellos que a través de herencias adquirieron sus fincas), lo que lleva a deducir que la brecha, sobre la tenencia ilegal de la tierra, es más alta aún.

Gráfico 5.21 Forma de adquisición de las fincas agropecuarias



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

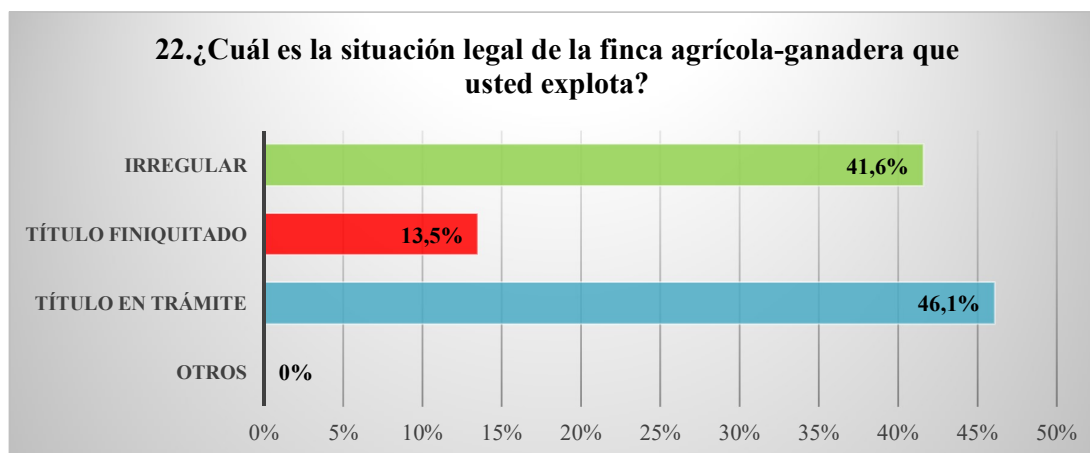
Según, el **Gráfico 5.21**, la mayor parte de la muestra, es decir, el 49% adquirió sus fincas, mediante herencias, seguido por el 32% de los productores, que a través de la compra a un poseedor adquirieron sus tierras, en tercer lugar, se encuentran el 12% de los encuestados, que fueron adjudicados con fincas, mediante el INDERT, el 6% de los pequeños productores mencionó que, ha ocupado la finca sin autorización y por último, el 1% de los encuestados adquirió sus fincas, a través de otra forma de adquisición. Ninguno de los productores, ha adquirido su finca, mediante el método leasing, práctica poca desarrollada en el Paraguay.

De acuerdo, a los resultados de esta consulta, sin dudas, la herencia familiar juega un papel fundamental en la adquisición de fincas, no obstante, los productores que poseen un ínfimo de recurso económico, han adquirido sus tierras, de otros compradores. Los números detallados, arrojan la baja adjudicación de fincas, por parte del INDERT, a los pequeños productores encuestados, quizás por una falta de acompañamiento y trabajo en conjunto, con el gobierno local y departamental. Las sucesiones, con respecto a las fincas agropecuarias, se han convertido en un hito trascendental en la AFC, no sólo los activos tangibles se transforman en herencias, también las propias prácticas agrícolas; en las últimas décadas, estos legados han quedado por el camino, debido al éxodo de varios de los integrantes de la familia, que, al no encontrar gran rentabilidad en sus fincas, optan por



otra actividad, lo cual influye negativamente en la productividad de la economía campesina familiar.

Gráfico 5.22 Situación legal de las fincas agropecuarias



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

El *Gráfico 5.22*, demuestra que el 46,1% de los encuestados con finca agropecuaria, poseen títulos en trámites, en segundo lugar, un 41,6% de los productores, posee fincas en situación irregular, específicamente, en relación a los títulos de propiedad, y sólo un 13,5%, posee en regla sus documentaciones, correspondientes a las fincas que explota.

Hay bastante desinterés, por parte de los productores, en formalizar los aspectos jurídicos y legales de sus fincas, al no existir una seguridad en la tenencia y propiedad de la tierra, el productor queda rezagado en la obtención de ciertos derechos y beneficios socioeconómicos, como el acceso a créditos o a programas de asistencia e innovación tecnológica. A continuación, se detallan las palabras de los propios encuestados, al realizar la consulta sobre la situación legal de sus tierras:

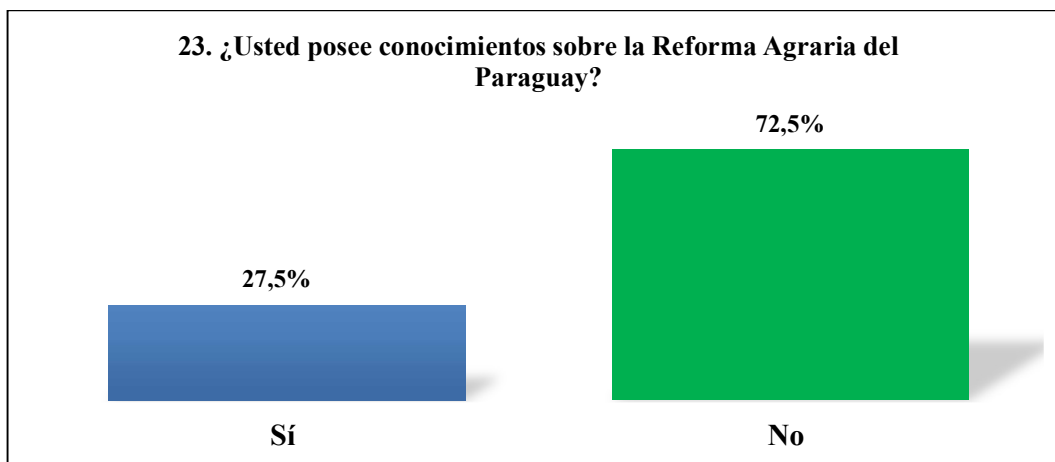
“La verdad es que la gente, una vez que obtiene para su tierra, ya no le interesa realizar los trámites del título, no le importa, no se controla por aquí, si es tuyo o no la tierra”

“No manejo nada del estado legal de mi propiedad, ni los impuestos sé cuándo fue la última vez que pagamos”

“Sinceramente nunca realicé ningún trámite por los títulos de mi tierra, no manejo realmente en qué situación se ha de encontrar”



Gráfico 5.23 Conocimiento sobre la Reforma Agraria



Fuente: Elaboración propia (2018), en base a los resultados de la encuesta.

Descripción e interpretación

De acuerdo, a lo que se observa en el **Gráfico 5.23**, apenas el 27,5% de los productores, posee conocimientos sobre la Reforma Agraria del Paraguay, mientras que el 72,5% de los encuestados, no cuenta con conocimientos sobre dicha reforma.

Estos resultados hacen suponer que, existe poca promoción, comunicación y trabajo en conjunto, de los órganos estatales, en relación a la Reforma Agraria del Paraguay, principalmente del INDERT, que lleva a su cargo el cumplimiento del Estatuto Agrario, así como la consolidación de la Reforma Agraria. Vale aclarar que la mayoría de los productores, que afirmaron tener conocimientos sobre la Reforma Agraria, no manejan claramente el verdadero objetivo de la misma, piensan que la Reforma Agraria, es únicamente una especie de Política de Subsidio, cuando en realidad no es así, la reforma agraria es un instrumento, que debe integrar varios ejes sociales y económicos, asimismo debe estar al alcance de todos los ciudadanos del sector rural, en especial, a favor de los pequeños productores. Hasta hoy muchos aspectos jurídicos deben subsanarse, para que la verdadera Reforma Agraria sea consolidada y desarrollada en el Paraguay.

“La verdad que sobre reforma agraria mucha información no tengo, te mentiría si te digo que sí”



5.1.1 Aspectos relevantes de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

De acuerdo, a los resultados obtenidos en la encuesta realizada, a los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, sumada a la información provista por los mismos, en conversaciones fuera de la estructura de la entrevista, se analizan y describen varios aspectos positivos y negativos que influyen en la integración y desarrollo de la economía campesina familiar de este distrito, según, se detalla en la **Tabla 5.1**⁸⁰.

Tabla 5.1 Aspectos relevantes de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.

Organización	<ul style="list-style-type: none">• Uno de los problemas prioritarios de los productores encuestados, es la falta de organización administrativa, productiva y comercial.• Dos tercios de los productores encuestados, no pertenecen a ningún tipo de organización.• Alta inconsciencia, de parte de los pequeños productores, en trabajar en equipo.• No se cuentan con datos oficiales, respecto a organizaciones, asociaciones, comités, cooperativas, comisiones vecinales, instaladas en el distrito.• Los productores, que afirmaron ser miembros de alguna organización, forman parte de comités, cooperativas y comisiones vecinales.• Los comités de productores instalados, a pesar de cierto grado de formalidad, no han logrado muchos beneficios para los productores, más que, asistencia y capacitación esporádica, por parte del único técnico de la DEAG asignado al distrito. No obstante, es claro señalar que, es aún muy alto el nivel de informalidad de las organizaciones de la zona.• Se observa poco conocimiento, en materia de administración, planificación y dirección de una organización agropecuaria. La falta de capacidad gerencial, es otra constante entre los productores encuestados.• Bajo conocimiento, con respecto a finanzas y contabilidad. Más del 90% de los productores encuestados, ni siquiera la secundaria tiene concluida.
---------------------	--

⁸⁰ Con estos datos e informaciones, se logra además confeccionar el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que presenta este sector de la economía campesina familiar, guardando relación directa con los objetivos de esta investigación, ver más en la sección correspondiente al Apéndice, sección 9.4.



	<ul style="list-style-type: none">• Existe una sola cooperativa en el distrito denominada “Cooperativa Tres Kandú”, pero solo uno de los productores encuestados, afirmó pertenecer a la misma. Esta cooperativa se encuentra en sus primeros años de operación, brinda servicios de ahorro y préstamos, posee bajo capital, debido al escaso aporte de sus socios, cuenta con 100 socios activos, el 70% de los mismos se dedica al rubro agropecuario. La cooperativa <i>a priori</i> presenta cierta informalidad en los procesos organizativos y administrativos.• No se ejecutan proyectos o programas, que permitan la organización de los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay. Mínimamente el técnico de la DEAG, promueve e incentiva el trabajo en equipo.• Poca divulgación y difusión, entre los pequeños productores, acerca de experiencias positivas en organizaciones conformada por productores.• Se observa una falta de liderazgo y compromiso grupal, entre los productores encuestados. El individualismo es imperante aún en la economía campesina familiar de esta zona.• Varios productores, ante experiencias negativas en la conformación de organizaciones, prefieren seguir trabajando individualmente. No obstante, se observa un gran interés por parte de otros productores, en la creación de una cooperativa, estos comprenden, que, a través, de este tipo de organización, podrán lograr ventajas socioeconómicas que les permitiría su desarrollo e integración, mediante su inclusión a la economía del mercado.
Acceso a Mercados	<ul style="list-style-type: none">• Un poco menos de la mitad de los productores encuestados, no accede a ningún tipo de mercado local, su producción no se centra en la renta, sino básicamente en el autoconsumo.• Los productores que acceden a mercados locales, en su totalidad son miembros de alguna organización.• Ningún productor accede a mercados regionales, ni extra regionales.• No se cuenta con información oficial, sobre datos comerciales, asimismo de producción y rentabilidad, con respecto a la localidad, tomada como estudio de caso.• La falta de mercados, destinados a los productores de la zona, desmotiva, y en algunos casos, se opta por otro tipo de changa, que genere ingresos, lo que conlleva la



	<p>disminución de la productividad y rentabilidad de la AFC.</p> <ul style="list-style-type: none">• La falta de información, sobre qué demanda el mercado, a qué tipo de mercados apuntar, y por sobre todo la falta de planificación de producción, afecta seriamente a los productores de la zona.• El distrito, de Gral. Eugenio A. Garay, no cuenta con ningún mercado municipal, ni industrias y comercios consolidados.• No se ejecutan proyectos o programas, que permitan el acceso a mercados, a los productores de la zona.• Varios productores manifestaron los bajos precios, que los intermediarios desean pagar a su producción, al no existir una estructura de comercialización, estos se subordinan a las disposiciones de terceros.• Ningún productor encuestado, se encuentra inserto hoy en una cadena productiva, al menos formalmente.• Altos costos de logística y transporte, es otra limitante que ataca al pequeño productor de la zona.• Los accesos viales de la comunidad, en malas condiciones, juegan otro papel negativo en la comercialización y distribución de productos, provenientes de la economía campesina familiar, de Gral. Eugenio A. Garay.• A 30 km del distrito, se encuentra el Mercado Municipal, de la ciudad de Villarrica (capital del departamento del Guairá), este es el principal foco de mercado, para los productores de la zona.
<p>Acceso a Créditos Rurales</p>	<ul style="list-style-type: none">• Más de la tercera parte de los encuestados, no accede a créditos rurales.• La falta de financiamiento y acceso a créditos, sigue siendo uno de los limitantes más graves, que padece la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.• En la zona, no existe entidades financieras públicas, ni privadas, que brinden asistencia crediticia, si una rudimentaria cooperativa, que debido al bajo capital e informalidad que presenta, no satisface la demanda de los habitantes, y en especial, de las unidades familiares.• No existen políticas ni programas de créditos rurales destinados los pequeños productores del distrito.• No se cuenta con fuentes, ni datos oficiales, con respecto a los productores que acceden a algún tipo de financiamiento, en el distrito, de Gral. Eugenio A. Garay.



	<ul style="list-style-type: none">• Baja oferta de créditos rurales a los productores, de Gral. Eugenio A. Garay.• Los productores que acceden hoy a créditos rurales, lo acceden en su mayoría, mediante el CAH, institución crediticia de mayor influencia, en la AFC del Paraguay. En menor medida, los productores acceden a créditos, a través de cooperativas y otras entidades financieras.• Baja educación e inclusión financiera de los habitantes y productores, de Gral. Eugenio A. Garay.• La mayoría de los productores que acceden a créditos, se encuentran trabajando en comités o son socios de cooperativas. El hecho de contar con organizaciones permite acceder a créditos blandos.• La falta de ingresos fijos, de una garantía real (títulos de propiedad) y de un seguro agrícola, se configuran como los principales escollos, que imposibilita a los pequeños productores de la zona, acceder a un crédito rural.
<p>Asistencia Técnica, Innovación tecnológica e infraestructuras.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Un gran porcentaje de los productores de la muestra seleccionada, cuentan con deficiente formación técnica y profesional.• Carecen en su totalidad de recursos económicos, para la contratación de asistencia técnica e implementación tecnológica.• Más del 50% de los encuestados no recibe asistencia técnica, por parte de organismos no gubernamentales e internacionales• Ante la falta de asistencia técnica, existe un alto riesgo de producir productos de mala calidad.• Poca diversificación de producción, entre los productores, de Gral. Eugenio A. Garay.• Los costos de insumos a los que acceden los productores del distrito, son elevados.• El principal organismo que brinda asistencia técnica a los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay es la DEAG, organismo que depende del MAG. Actualmente, sólo un técnico de la DEAG, provee asistencia en la zona, llegando apenas a cubrir el 9% del total de productores de la zona.• El gobierno local brinda ínfimamente algún tipo de asistencia a los productores, proveen a pocos agricultores, el tractor municipal del distrito, semillas y pollitos para cría y engorde.• Solo los productores organizados, reciben asistencia técnica, ya sea de la DEAG, o del propio municipio.



	<ul style="list-style-type: none">• De los productores seleccionados, el 53% no posee infraestructuras en sus fincas agropecuarias.• La muestra seleccionada, no utiliza tecnología moderna en sus infraestructuras agropecuarias, lo cual fue comprobado, <i>in situ</i>. Se manejan con herramientas rústicas y prácticas agrícolas, desfasadas.• Varios productores, poseen cierta resistencia y temor a la tecnología, por lo cual siguen con las mismas prácticas anticuadas.• No existen centros de investigación y desarrollo tecnológico, destinado a la AFC, en todo el departamento de Guairá• Entre los propios productores que no reciben ningún tipo de asistencia, consideran innecesario contar con capacitaciones constantes, no existe interés.• Se resalta el gran deseo de varios de los pequeños productores encuestados, en contar con una asistencia integral, por parte de las instituciones públicas y privadas.
Seguro Agrícola	<ul style="list-style-type: none">• Ningún productor de la zona, accede hoy a un Seguro Agrícola. Los altos costos de los seguros ofrecidos, imposibilita acceder a los mismos.• El embate climático es un problema que termina generando incapacidad de producción, en los productores de la zona.• En el distrito, no existe ninguna empresa aseguradora.• Más de la cuarta parte de los encuestados, no tiene conocimiento sobre el alcance del seguro agrícola. Esto se da a causa, de la poca difusión e información de un producto financiero, tan importante para el productor, en el desarrollo de sus actividades.• El 80% de los encuestados, desea contar con un seguro agrícola, a pesar del desconocimiento, existe vagas ideas, sobre la ventaja de acceder a un seguro, y sobretodo del rubro agrícola, además en la propia entrevista se fue conversando sobre los beneficios que se lograría con un seguro agropecuario.• Lo resaltante de este eje, es la dicotomía que se observa entre los encuestados con respecto a si estaría dispuesto a pagar un seguro. Muchos de ellos, mencionaron que el Estado debe subsidiar este seguro, mientras que la otra parte, si estaría dispuesto a pagar, por los beneficios y las ventajas que obtendrían accediendo a un seguro rural.• Más de la cuarta parte de los encuestados, considera que el seguro agrícola, favorecerá positivamente sus actividades productivas, comerciales y familiares. El resto lo considera innecesario y negativo, quizás por los altos costos que implicaría, o un desconocimiento sobre esta herramienta financiera.



	<ul style="list-style-type: none">• Existe desconocimiento sobre el funcionamiento y alcance del seguro agrícola, dentro del propio gobierno local, las organizaciones y cooperativa de la zona.
Acceso a la tierra y situación legal	<ul style="list-style-type: none">• Más de la mitad de los productores, afirmaron contar con fincas agropecuarias, no obstante, varias de estas tierras no se encuentran titulados siquiera, lo que pone en tela de juicio, la veracidad de la propiedad.• Los productores que no cuentan con fincas propias, deben alquilar o consignar parte de la producción a los dueños de las fincas. Sin embargo, en este grupo hay productores que heredaron las fincas, pero no han iniciado ningún trámite legal.• No se cuenta con datos oficiales, respecto a la tenencia de fincas agropecuarias, de los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.• La forma de adquisición más común entre los encuestados, es a través de la herencia, seguida por la compra a otro poseedor.• El INDERT posee baja participación en la zona, en la adjudicación de tierras.• El porcentaje, con respecto a los productores que han ingresado a fincas sin autorización, es relativamente insignificante.• Casi la mitad de los productores encuestados, posee títulos finiquitados, la otra parte posee títulos en trámite y el resto no ha gestionado aún los trámites, de título de propiedad.• El distrito cuenta con varias extensiones de tierras, que pertenecen al fisco.• Según, los comentarios de los propios productores, la venta en condiciones irregulares de tierras y fincas fértiles y productivas, es una constante.• En cuanto, a la Reforma Agraria aún existe un gran número de productores, que desconoce el verdadero objetivo del mismo.

Fuente: Elaboración propia (2018), según datos obtenidos en el trabajo de campo.



6 CAPÍTULO VI: EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA FAMILIAR

El apartado a desarrollar, a continuación, se enfoca en los principales conceptos y herramientas de carácter organizativo y administrativo, que ayudarían a los pequeños productores, a lograr el fortalecimiento de la administración organizativa⁸¹ de sus actividades, de índole económico y social. Es fundamental, concientizar a los productores el desarrollo de un modelo de planificación estratégica, en todos sus emprendimientos y actividades agropecuarias, que involucre claramente los aspectos internos y externos, como ser, el acceso al mercado, los mecanismos de financiamiento, la asistencia técnica e innovación tecnológica, la forma de organización, el seguro agropecuario y el acceso a la tierra, que a su vez, son los principales problemas sistemáticos de los pequeños productores de la región, asimismo de los agricultores del Paraguay.

De acuerdo, al estudio de caso desarrollado, y luego de realizar un repaso conceptual sobre la planificación estratégica y la asociatividad, en el sistema productivo de los agricultores, se presenta en posteriores secciones de este capítulo, un modelo de fortalecimiento de la administración organizativa, destinado a la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, tomando en cuenta las problemáticas que la aquejan en forma sistemática, asimismo las variables principales que engloban este TFM. Es preciso, destacar que la propuesta, abarca los diferentes pasos que los productores deben delinear, para la conformación de una organización, así como la formación de una cadena productiva, clave para su inclusión a la economía del mercado, el capítulo culmina, con un conjunto de lineamientos estratégicos vitales, a la hora de la puesta en marcha de la propuesta.

Cualquier modelo de planificación estratégica a implementar, en la economía campesina familiar, debería plantear las condiciones y herramientas necesarias, para el desarrollo e integración de los pequeños productores en la economía del mercado, asegurando su continuidad y crecimiento local y regional. Ante el aumento constante de la demanda y el consumo regional, y del mundo, la economía del mercado brinda a los

⁸¹ Según, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2013), el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades rurales es en definitiva una de las herramientas básicas que debe plasmarse en los procesos de desarrollo rural.



pequeños productores, mejores oportunidades de desarrollo, que se verá fortalecido con una planificación estratégica desde el inicio de sus labores. Sin embargo, es bueno señalar que aquellos productores agropecuarios, que trabajan en forma individual y particular, no logran posicionarse y adaptarse al ritmo de cambio imperante en los mercados, que hoy exigen mayor volumen y calidad de los productos, con lo cual es necesario que el agricultor, comprenda la importancia de organizarse y asociarse a un ente, que le otorgue mayores beneficios socioeconómicos, la asociatividad debe ser, el eje transversal en la implementación de acciones y políticas públicas, dirigidas a pequeños productores.

Las organizaciones de productores, ofrecen a los agricultores un espacio para responder de manera colectiva a las crecientes demandas de los mercados (Siobhan, 2012). Las organizaciones de productores, buscan crear medios, con el fin de mejorar su competitividad⁸², a través de acciones, tales como, la compra de insumos al por mayor, la inserción en cadenas productivas, el financiamiento de créditos, la formalización de contratos y la incidencia en procesos políticos. De acuerdo, al contexto interno y la propia estructura del mercado, se pueden adoptar distintos modelos organizativos, tendientes a lograr la integración de los pequeños productores, en la economía formal (Zapata, Bienvenu, Rodas, & López, 2016). La FAO, destaca la importancia de la conformación de organizaciones, en la economía familiar campesina, al respecto menciona que:

Desarrollar y mejorar la producción es básico y elemental para el pequeño productor, pero sin organización es imposible lograr el desarrollo sostenible de la actividad, así en la etapa de organización, el problema prioritario identificado, es la falta de organización administrativa, productiva y comercial, carencia que limita la entrada de manera competitiva a los mercados (FAO, 2013a, pág. 36).

El objeto principal, de una organización de productores agropecuarios, con una visión de negocio, se fundamenta en el desarrollo de la actividad económica o servicios en algunas de sus etapas (producción, comercialización, transformación, distribución de bienes o servicios), en beneficio exclusivo de sus socios (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013). Mazariegos (2013), argumenta que para que un negocio sea rentable, sin importar el grado de oportunidad, es necesario desarrollar los conceptos y conocimientos

⁸² Una de las características más resaltantes de la AFC del Caribe, desde mediados del año 2010, es el creciente compromiso de los pequeños productores agropecuarios a considerar a la agricultura como un negocio, demostrando un mayor énfasis en el fortalecimiento de empresas agrícolas y un cambio del modelo tradicional de reducción de la pobreza (Mc D. Scott, Greene, & Thomas, 2014).



de gestión administrativa, para operar y obtener rentabilidad. Actualmente, estos conceptos y lineamientos se encuentran encarecidos y lejos de la propia conciencia de la unidad familiar económica.

Una estructura organizativa, conformada por los pequeños productores, acompañada de una buena planificación estratégica, resolvería varias dificultades sistemáticas, que atañen a la producción de la economía familiar campesina, del Paraguay y de la región. Con instrumentos administrativos, en manos de los pequeños productores, accederían a la información del mercado, comercializarían sus producciones en cadenas de valores, contarían con fuentes de financiamientos del sector público y privado, solucionarían los problemas de acceso a la tierra, asistencia técnica, y acceso a innovación tecnológica. Sin embargo, el Estado e instituciones regionales, como la REAF, deben integrarse y trabajar en proyectos y políticas ejecutables, en las labores de los agropecuarios, buscando principalmente su inclusión a la economía del mercado local y regional, y que mejor para ello, que la asociatividad.

6.1 La Organización en la economía campesina familiar

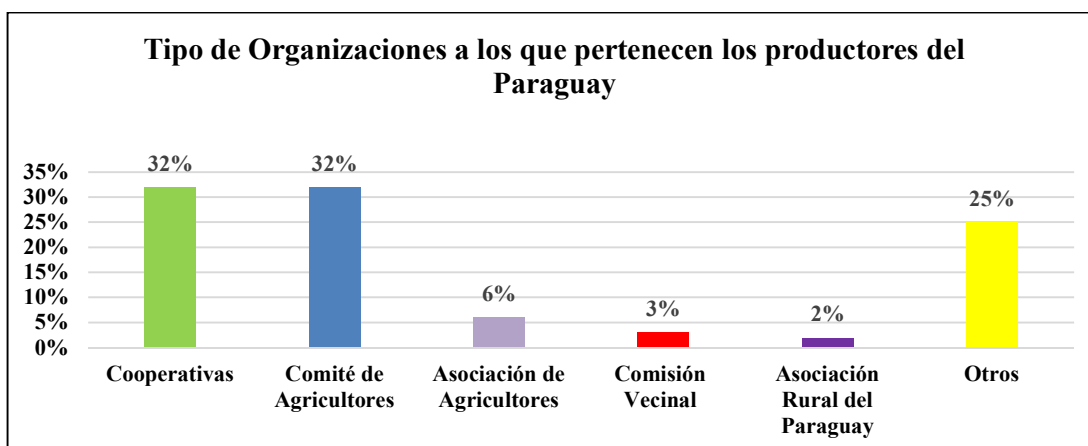
La tendencia a organizarse, en la agricultura familiar campesina, radica principalmente en la necesidad de resolver problemas básicos, encontrando una oportunidad, para mejorar sus condiciones de vida, dándose por iniciativa propia, o en las mayorías de las veces, por llamados de las instituciones locales o regionales (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2014). La participación de los gobiernos⁸³, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo, en todos los casos, es primordial (FIDA, 2013). En el Paraguay, según el CAN (2008), existen 85.710 productores asociados, duplicándose estas cifras, en comparación al CAN (1991), donde se alcanzaba la suma, de 41.681 productores asociados. Según, el **Gráfico 6.1**, el 32 % de los productores se encuentran asociados a cooperativas, en igual porcentaje, el 32 % a comités de agricultores, el 6% de los agropecuarios, se encuentran inscritos bajo la modalidad de asociaciones de agricultores, el 3% de los pequeños productores, se han agrupado en

⁸³ Según, palabras del ex Ministro de Agricultura de Chile Luis Mayol, el papel del gobierno es vital, aumentando inversiones en infraestructura para hacer caminos, escuelas, conectividad y comunicación, el Estado debe proveer y rápido, pues es un conjunto de acciones y para ello tiene que existir una política de Estado clara de ruralidad. Ver entrevista completa realizada por Jenny Perdomo en (Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 2013).



comisiones vecinales con fines agropecuarios, y el 2 % son miembros de la Asociación Rural del Paraguay (ARP). A nivel regional, la Región Oriental, lleva ampliamente el mayor número de pequeños productores asociados, de acuerdo al CAN (2008), 81.159 productores asociados, pertenecen a esta región. El departamento de San Pedro, es el departamento con mayor número de productores asociados, con un total de 13.924, seguido por el departamento de Caaguazú, con 12.728 productores agrupados (Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarios, 2008).

Gráfico 6.1 Tipo de Organizaciones a los que pertenecen los productores del Paraguay



Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos del CAN (2008).

Como mencionan, Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera (2013), una de las tareas que con mayor urgencia deben emprender los países de ALC, para el desarrollo de los pequeños productores e integración a la economía del mercado es:

Promover la asociatividad con enfoques de negocios entre los pequeños productores, como un medio para generar economías de escalas, aumentar la productividad de la tierra, mayor disponibilidad de alimentos e insumos agrícolas de buena calidad, creando un funcionamiento que garantice competitividad en las cadenas productivas, contribuyendo al desarrollo económico y social de las comunidades rurales y que permita afrontar en mejores condiciones, las incertidumbres del propio sector (pág. 3).



Para mejorar su competitividad y poder incluirse a la economía de mercado, los pequeños productores deben asociarse, actuando de forma conjunta⁸⁴, podrán aprovechar los beneficios que subyace una asociatividad⁸⁵, tanto en recursos humanos, técnicos, productivos y económicos. La organización debe lograr un uso más efectivo de los factores de producción, que lo que se alcanza en forma individual (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Programa de Apoyo de la Agroindustria Rural para América Latina y el Caribe-IICA/PRODAR.). Rodríguez (1996), afirma que los emprendimientos asociativos representan nuevas formas de cooperación e integración de la economía campesina familiar, hacia la realización de determinadas acciones, como son la producción, comercialización, acceso a la tecnología, generación de empleos, acceso a informaciones, economía de escala, acceso a mejor capacitación y asistencia técnica, mejores precios y costos; surge entonces la conveniencia para los pequeños productores, de conformar asociaciones, desde el punto de vista de una argumentación racional-económica, sin dejar de lado a las de tipo social, que pudieran existir.

El asociativismo en el contexto rural, ha sido destacado, como un factor que contribuye al desarrollo de los pequeños productores agropecuarios, especialmente de aquellos que tienen menor acceso o disponibilidad de recursos. Caio Franca (2014), destaca que el asociativismo será cada vez más trascendental e importante en la REAF, los países miembros del Mercosur han logrado el reconocimiento de la importancia económica y social de la AFC⁸⁶. Al respecto, el representante ante la REAF por Paraguay, el Ing. Agr. Mario León, señala que:

Existe aún una amplia cultura trivial, que se relaciona directamente con el desempeño de los propios técnicos e instituciones encargadas, de velar el bienestar de la economía campesina familiar. Sigue siendo necesario y urgente, innovar modelos asociativos en la AFC, su desarrollo sigue siendo una materia pendiente no sólo en nuestro país, sino a lo largo y ancho del Mercosur. En Paraguay, ya se han formado varios tipos de asociaciones, pero sin dudas, el nivel de las cooperativas conformadas ha impactado positivamente, en la vida socioeconómica de los

⁸⁴ Los pequeños productores al insertarse en una organización poseen facilidades como vender sus productos, comprar los insumos para la producción, acceder a servicios, contar con las herramientas y maquinarias (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013)

⁸⁵ La asociatividad es una opción de organización que brinda las herramientas que permiten mejorar la capacidad de gestión administrativa, para interactuar con la propia sociedad y dentro de la economía del mercado (Solarte, 2011).

⁸⁶ Al respecto, Viscay (2014) enfatiza que, la nueva generación de políticas permitiría dar participación al asociativismo de la AFC en el intercambio regional de alimentos, como actor central del desarrollo rural, creando acciones que originen oportunidades, a la economía campesina familiar del Mercosur.



pequeños productores paraguayos. Es claro que el desarrollo del asociativismo en la AFC es muy débil, así como trabajar con los agricultores, en la formas y diseños organizativos. Otro aspecto, no menos importante, es que no se trabaja constantemente, en el éxito del pequeño productor en su propia escala productiva, no, así como los grandes productores, encontrando las mejores tecnologías y transferencia de conocimientos y de información, de cómo hoy por hoy, las ventajas tecnológicas pueden generar mayor eficiencia, en la producción de la economía campesina familiar. Desde el sector público, necesitamos instalar un concepto de asistencia técnica integral hacia estos grupos, debe de ser fortalecido, profesionalizado e incrementado, con cierto grado de impulso en el desarrollo de la persona, de la familia, y del propio territorio rural donde se gesta este sector (León, 2018).

La fortaleza de la asociatividad⁸⁷, se deriva en que la unión de los pequeños productores es voluntaria, sin excluir a ningún productor del mercado, manteniendo la autonomía general de los mismos, alcanzando organizaciones sostenibles (Proyecto de Desarrollo Económico Rural Territorial. (PRODERT), 2005). Coraggio (2004), resalta que el significado colectivo, inmerso en la asociatividad, así como la incorporación de nuevos valores, la participación, la equidad, el establecimiento de confianzas, genera la posibilidad de acceder a los bienes precisos, obteniendo la reproducción ampliada de los sujetos, como una forma de hacer sociedad, y transformándose en alternativas, que mejoran las condiciones de la vida colectiva.

Según, Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera (2013), los principales beneficios que ofrece un asociatividad a los pequeños productores son:

- Desarrollo de una visión de negocio agropecuario: al asociarse los pequeños productores, poseen mayor acceso a la información del mercado.
- El logro de objetivos, que individualmente no se hubieran alcanzado.
- El fortalecimiento de las capacidades técnicas, productivas y de gestión administrativa.
- Liderazgo, entre los pequeños productores.
- Confianza, entre los productores agropecuarios, al observar las ventajas económicas desarrolladas por la asociatividad.

⁸⁷ Según Durston (s.f.) *citado por* (Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 2013), la asociatividad puede desempeñar un papel fundamental en las negociaciones y en la celebración de nuevos acuerdos entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil, gracias a la posibilidad de establecer una nueva triangulación de los servicios.



- Fortalecimiento de la economía campesina familiar: al beneficiarse de los servicios que logran prestar las organizaciones, como ser asistencia técnica, financiamiento, entre otros.
- La capacidad de establecer relaciones, con las intendencias municipales, los gobiernos departamentales, sector privado de desarrollo económico social, mediante el fortalecimiento de la administración organizativa y en efecto, el liderazgo que surge entre los pequeños productores.
- Equidad de género⁸⁸: la mayoría de las veces son las mismas mujeres las que llevan al frente, la organización de los pequeños productores, con el apoyo de todos los asociados.
- Los pequeños productores organizados, comienzan a obtener márgenes de excedentes⁸⁹, crecen y acceden a los mercados formales.
- Institucionalidad de carácter local o regional, el pequeño productor al estar integrado a una asociación cuenta con la capacidad de participar en mesas locales o regionales⁹⁰, de promoción y desarrollo.
- Desarrollo económico local: los mercados y servicios referentes a la producción, se dinamizan gracias a la demanda agregada, de los pequeños productores organizados.
- Los pequeños productores, mejoran su poder de negociación, con lo cual pagan precios justos y comercializan a precios competitivos, en la economía del mercado.
- Permite que los pequeños productores, accedan a la innovación tecnológica.
- Los pequeños productores asociados, desarrollan sus capacidades técnicas y de gestión, mediante las organizaciones.

⁸⁸ Actualmente, la REAF cuenta en su estructura con un grupo temático, en relación al Género, que tiene como objetivo principal, promover el fortalecimiento y el desarrollo de políticas de igualdad de género, para la agricultura familiar (REAF, 2017).

⁸⁹ En Zambrano, una pequeña ciudad de Ecuador, los productores organizados de brócoli manifiestan que sus ingresos han mejorado en un 42%, gracias a la apertura de dos empresas procesadoras de brócoli. Sostienen que su mercado es más seguro y logran obtener asistencia técnica y crediticia, para manejar su producción. (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Programa de Apoyo de la Agroindustria Rural para América Latina y el Caribe-IICA/PRODAR.)

⁹⁰ La REAF se ha convertido en un espacio de discusión y generación de políticas, dirigidas a la agricultura familiar, fomentando la organización de los pequeños productores agropecuarios.



- Consolidación de la confianza y el compromiso, buscando el logro de los objetivos que se trace la organización.
- Elección de la forma legal, que represente menores costos tributarios a los pequeños productores, de acuerdo a las legislaciones locales y cuya gestión se encuentre al alcance de todos.
- Desarrollo de la planificación estratégica, gracias a la integración de los pequeños productores.

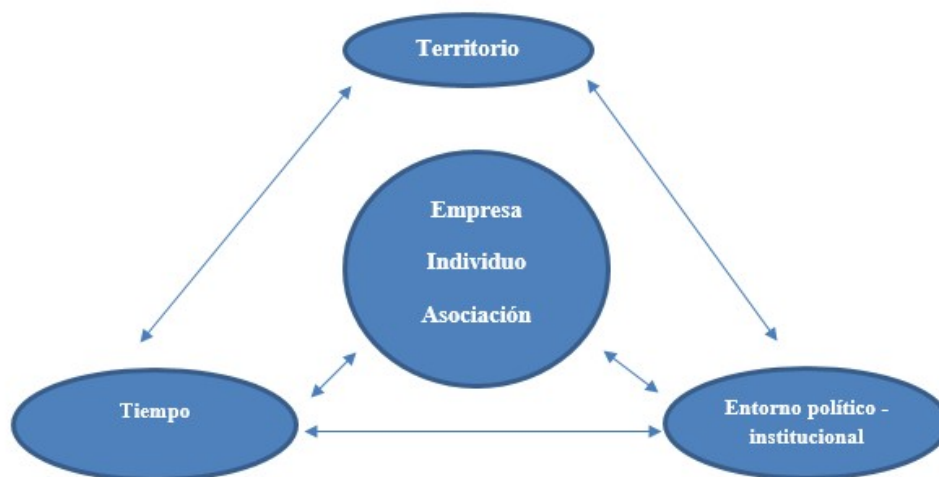
Las asociaciones, conformadas en la economía campesina familiar, son diversas y heterogéneas, de acuerdo a los fines perseguidos y a las propias características de los miembros (Lattuada, Nogueria, & Urcola, 2015). La forma asociativa que se adopte, sea de carácter formal o informal, depende de las oportunidades, los recursos económicos y humanos, los cuales se encuentran condicionados, por el marco jurídico que un país establece a las asociaciones, y por los requisitos que deben cumplir (FIDA, 2013). Lo primordial es que los pequeños productores, conformen una organización⁹¹, donde los socios cuenten con valores comunes y habilidades, que se complementen entre todos los productores, logrando la consecución de las metas (Proyecto de Desarrollo Económico Rural Territorial. (PRODERT), 2005). El establecimiento de asociaciones eficaces, entre los pequeños productores y otros agentes que participan en la cadena agrícola, es un elemento fundamental, con el fin de que los pequeños productores obtengan beneficios y condiciones equitativas de participación, y por ende, recibir la recompensa justa por su laburo (FIDA, 2013).

Para la generación de una asociación, es preciso que exista un interés, de índole social y económico, entendiéndose esto como el impulso de cualquier proceso de asociatividad. La asociatividad, según, Solarte (2011), requiere de una interacción integral y coordinada, sin generar procesos aislados o sin la propia integración del territorio, solo así una asociación y sus socios, percibirían fortalecidos sus capacidades, de acuerdo, al **Gráfico 6.2**, los agentes interactúan dentro de un territorio, transformándose en los propios socios para el desarrollo, mejorando la capacidad de las organizaciones y la competitividad territorial, sin despreciar la dimensión política o social, de los procesos de asociatividad,

⁹¹ El tema organizativo, es importante para los pequeños productores, sin embargo, el concepto de organización posee muchas aristas e interpretaciones, ya que las formas y los motivos por los cuales los pequeños productores se organizan, son múltiples y diversos (Castillo, y otros, 2012).

claves para su sustentabilidad. “Estas asociaciones se deben circunscribir y organizar a partir de una identidad, cultura, recursos productivos de sus territorios, a través de los cuales puede tener acceso a distintos tipos de mercados” (Castillo, y otros, 2012, pág. 12).

Gráfico 6.2. Interacción entre las dimensiones y planos de la asociación



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos extraídos de Solarte, G. (2011).

La consolidación y sustentabilidad de una organización, depende estrictamente de la manera que los asociados comprendan la visión (metas a largo plazo) y la misión de la organización ¿quiénes somos y para qué nos asociamos?, es decir la razón de la misma⁹². Como señalan, Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera (2013), los agentes políticos y sociales, deben buscar desarrollar aquellas estrategias, que motiven a los pequeños productores a tomar los lazos respectivos, con los objetivos de la asociación, estando dispuestos a invertir tiempo, esfuerzo y capital. “La promoción y el fortalecimiento de las asociaciones de pequeños productores podría ser una buena manera de integrar a estos sectores a los mercados” (Díaz & Valencia, 2014, pág. 340).

La formalización, en las organizaciones de pequeños productores legitima su razón de ser, así como las actividades que desarrolla, facilita la actividad comercial disminuyendo las asimetrías entre productores e intermediarios, concretando contratos de ventas a un precio justo, sin quedar rezagados en los procesos de comercialización y obteniendo una mejor distribución (Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 2013).

⁹² La visión y misión de una asociación, serán resultados de valores y principios que los miembros de la asociación compartan mutuamente, conformando las reglas y normativas bajo las cuales los asociados podrán delimitarse (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013).



Los pequeños productores dentro de una organización, poseen una hegemonía común, la de realizar negocios o emprendimientos, buscando el cumplimiento de las metas comunes y propuestas a nivel organizacional, sin embargo, su poca experiencia en la gestión de la administración organizativa, incide en la poca vinculación que pueda desarrollar con los mercados. El carácter asociativo en las organizaciones de productores, depende de la relación interdependiente entre dos aristas, la gestión de la administración organizativa y los aspectos socio organizativos⁹³. El reto más importante en las instancias que buscan promover la asociatividad, en la economía campesina familiar es:

Lograr que las organizaciones adopten el enfoque de mercado como norte de los procesos productivos, es decir abandonar el enfoque productivo históricamente impulsada por las entidades de promoción agropecuarios y aceptado por los productores. El segundo desafío es lograr que las organizaciones construyan una visión de futuro claramente orientada a la inserción en la economía formal, no se debe olvidar que la misión de estas organizaciones es lograr que los asociados puedan beneficiarse de las economías de escalas que generan al actuar conjuntamente en el mercado (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013, pág. 67).

La FAO (2013a), realiza hincapié en que las asociaciones o cooperativas, para que funcionen correctamente, deberán desarrollar capacidades en creación de planes estratégicos y planes de negocios, además de planes de inversión, procesos de negocios y mercadeo, no sin antes tener una adecuada capacitación. Los organismos, como la propia REAF, IICA, FAO y el MAG, podrían ser actores y referentes institucionales en fomentar, promocionar y desarrollar la asociatividad de productores en el Paraguay y la región. La especialista del IICA, Ing. Agr. Fátima Almada, destaca que:

Desde el IICA apostamos fuertemente al fortalecimiento socio organizativo, con miras a la inserción comercial de la AFC, ya sean en cadenas o circuitos cortos comerciales, como las ferias, por ejemplo, donde el productor prepara una canasta, de acuerdo, al pedido del cliente, en estas ferias hay productores individuales, pero en su mayoría son organizaciones de productores, que cuentan con un centro de acopio y distribución, la asociatividad es fundamental para alcanzar este nivel. Otro factor a considerar, es el sello de la agricultura familiar que se ha planteado en la agenda de la REAF, es una estrategia de inserción directa a supermercados, que, a través de las organizaciones, se firman convenios con diversos supermercados. La asociatividad, es una herramienta y condición fundamental, para lograr la inserción al mercado, en el IICA ofrecemos instrumentos de apoyos, para el fortalecimiento

⁹³ Los aspectos sociales, como la confianza, el compromiso, el liderazgo, juegan un rol fundamental en una organización asociativa. Ver más en capítulo II de (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013).



socio organizativo, formalización, gestión empresarial, gestión comercial y planificación productiva (Almada, 2018).

En Brasil, se apoya el sistema cooperativo para canalizar la oferta de productos hacia las compras públicas institucionales, se destaca además las iniciativas del Estado como creador de nuevos mercados. En Chile, los programas de alianzas, otorgan asistencia a las cooperativas, a fin de asegurar la plena inserción a la economía del mercado de la AFC (Ramos, Márquez, González, & Mermot, 2014).

6.2 Las cooperativas en la economía campesina familiar

Luego de una exhausta investigación, las cooperativas constituyen una de las formas de organización y asociatividad, que se encuentra conectada a las necesidades y al desarrollo de los pequeños productores, precisamente por su grado de formalidad y principios. Las cooperativas, según, la Ley N° 438/94 “De Cooperativas” en su Art. 3 menciona que, la cooperativa es “una asociación voluntaria de personas, que se asocian sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro” (Ley N° 438/94, 1994). Las cooperativas de carácter agropecuario, son ampliamente reconocidas en la región, como organizaciones claves para el desarrollo económico-social de la comunidad y en especial de los pequeños productores.

La propia CN del Paraguay, enmarca al cooperativismo, en su Art. 113, como una propuesta interesante de organización social, económica y de desarrollo, contando con el apoyo del Estado y del sector educativo (Constitución Nacional del Paraguay, 1992). El estado paraguayo, deberá fomentar la empresa cooperativa, así como otras formas asociativas de producción de bienes y servicios, basada principalmente en la solidaridad y rentabilidad social, a las cuales la Carta Magna garantizará su libre organización y su autonomía. Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad y solidaridad. Los fundadores de una cooperativa, creen en la honestidad, en la preocupación de los demás, en su compromiso y la franqueza (Constitución Nacional del Paraguay, 1992).

El posicionamiento de las cooperativas, en el mundo, como una forma de organización, ha sido bastante positivo, en el Paraguay, posee un fuerte impacto en la sociedad, por los servicios y beneficios que brinda. Los menonitas inmigrantes, han revolucionado el cooperativismo, en el Paraguay, alrededor del año 1930, en el Chaco



paraguay, donde han instalado las primeras cooperativas, que, en mucho de los casos, hasta el día de hoy siguen funcionando. La contribución de las cooperativas agropecuarias, en el desarrollo de sus territorios, son consideradas como un actor clave, en la promoción productiva, poseen un gran potencial, como agentes que buscan el bienestar de la comunidad rural, tanto a nivel técnico, como de carácter social y económico debido a la alta formalización, solidaridad y confianza de estas organizaciones (Sili, Sanguinetti, & Meiller, 2014). Cabe destacar que, contribuyen a una mayor integración y cohesión social en las zonas rurales. En nuestra región, existen más de 17 mil cooperativas, congregando a más de 2 millones de productores y organizados en forma de empresas agropecuarias, silvícolas, pesqueras, o de servicios, como crédito rural (Serón Leiva, 2015).

En el Paraguay, existen más de 900 cooperativas habilitadas, por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), instituto creado por la Ley 438/94, que de acuerdo a la Ley N° 2157/03 “Que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo y establece su carta orgánica” expresa en su Art. 4 “El INCOOP tendrá por fines cumplir y hacer cumplir el precepto contenido en el Artículo 113 de la Constitución Nacional, y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Cooperativas” (Ley 2157/03, 2003).

Actualmente, las cooperativas de mayor trascendencia en la economía paraguaya, son las de producción y ahorro-crédito, según, los datos de la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)⁹⁴, en el año 2016, la masa societaria de las cooperativas asociadas a esta federación, contaba con la cifra de 81.871 socios, correspondientes a cooperativas de producción, de ahorro y crédito, de los cuales 62.600 no son productores agropecuarios (FECOPROD Ltda, 2017). Otro dato interesante de los informes de la FECOPROD, es que las ventas de los principales rubros agrícolas de las cooperativas asociadas, oscilaron a Usd.467 millones. No obstante, vale aclarar que, dentro de la Federación la mayoría de los socios productores, se dedican a la agricultura extensiva y comercial.

⁹⁴ La FECOPROD fue creada en el año 1975, con objetivos bien claros que no han dejado de estar vigentes con el transcurrir de los años, la Federación tiene como propósito principal, el fortalecimiento institucional, estableciendo mecanismos para la defensa y protección de sus socios. Ver más en <http://www.fecoprod.com.py/index.php/nosotros/>



Es claro que, la conformación de sistemas cooperativos puede jugar un rol muy importante, como apoyo a la economía familiar campesina, asistido por el desarrollo de políticas, que promuevan una asistencia integral, acceso y tenencia legal de tierras, y un seguro rural, que pueda mitigar los riesgos agropecuarios de este sector. Mediante las cooperativas, la mayoría de los pequeños productores, tienen la posibilidad hoy en acceder a créditos, a contar con capacitaciones técnicas, educación, recreación y otros beneficios sociales. La inclusión al mercado de la economía familiar en muchos países, se ha dado principalmente, a través de las cooperativas, que apuestan fuertemente al desarrollo de los pequeños productores agropecuarios; las cooperativas ante la incertidumbre, que caracterizan a las actividades agropecuarias y la complejidad de los mercados, estas actúan a favor de los pequeños productores, ya que funcionan como un mecanismo, de reducción de costos de producción y de transacción (Sili, Sanguinetti, & Meiller, 2014).

El coordinador, del Programa FIDA Mercosur, el Sr. Álvaro Ramos, en una entrevista realizada, en el Seminario Internacional sobre Cooperativismo en la Agricultura Familiar, mencionó que el cooperativismo:

Es una herramienta útil y necesaria para la inserción de la producción de la agricultura familiar en los diversos mercados. Superar la subordinación a otros intereses y a otros agentes económicos a los que históricamente ha estado sometida la agricultura familiar, ganar en capacidad negociadora, llegar lo más cerca posible del consumidor, apropiarse de mayores porcentajes del valor agregado a los productos que se generan en las cadenas de valor, bajo costos de transacción, participar eficazmente en los programas de compras públicas y coadyuvar a la transparencia de los mercados, son algunos de los beneficios que permite un sistema cooperativo agrario, bien estructurado y organizado, por los agricultores y agricultoras familiares (Ramos Á., 2014).

Cabe mencionar que, el productor muchas veces no dispone de las herramientas y el conocimiento, que le permita manejar los lineamientos del mercado, y como lo señalan, Sili, Sanguinetti, & Meille (2014), las actividades que desarrollan los productores, son de pequeña escala, por lo que necesitan de la intermediación, más que de otros sectores. Una marca indispensable que llevan consigo las cooperativas, es que se identifican como vehículos para canalizar la producción de la economía familiar (Programa FIDA MERCOSUR CLAEH, 2014), en otras palabras, facilita la comercialización y el acceso a mercados de los pequeños productores. Sili, Sanguinetti, & Meille (2014), en sus informes señalan que, las cooperativas poseen una gran capacidad para concentrar y organizar la



información, promover la innovación y la utilización de nuevas tecnologías, en las fincas agropecuarias.

La FAO (2018), reconoce el rol que cumplen las cooperativas y las organizaciones de productores, que de manera inclusiva y efectiva trabajan, en el desarrollo de los pequeños productores agropecuarios y otros grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres. Las cooperativas, ayudan socio-económicamente al sector de la economía familiar campesina, generando puestos de trabajos sostenibles, mediante un modelo de negocio, adecuado a las necesidades de este sector. La FAO trabaja con las cooperativas, a fin de promover el desarrollo técnico, organizativo, dirección y comercial, así como aumentar la capacidad de los productores, de formar parte de una cadena productiva, además este trabajo coordinado, busca la promoción de buenas prácticas agrícolas e influir en la formulación de políticas (FAO, 2018).

En el Mercosur, se ha conformado la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM), creada, según la Resolución N° 35/01 del GMC-Mercosur, que establece en su Art.1:

Crear la “Reunión Especializada de Cooperativas”, con la finalidad de analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo, y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las Cooperativas de la región (Grupo Mercado Común - Mercosur, 2001).

Hoy en día, la RECM funciona, a través de reuniones semestrales y una Presidencia Pre-Témpore rotativa, tal cual indica el reglamento del Mercosur, trabaja en el diseño e instrumentación de políticas de incidencia, ante los organismos del Mercosur, los Gobiernos y Estados nacionales, así como en la generación de condiciones adecuadas a la promoción y fortalecimiento, de los movimientos cooperativos de la región, como actores de desarrollo local y regional. El Coordinador Nacional del Paraguay ante la REAF, el Ing. Agr. Mario León, ha mencionado que:

En realidad, en la REAF no existe un grupo temático que realice un abordaje sobre el tema de asociativismo, sin embargo, es un tema que se encuentra en nuestra agenda. A nivel del Mercosur, existe una Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, en estos momentos nuestra secretaría está compartiendo y funcionando con la secretaría de la RECM, se trabaja arduamente en la búsqueda de sinergias y



agendas comunes, que sean trascendentales, en el sector rural, siempre en el marco de la instalación de espacios sobre el asociativismo (León, 2018).

La REAF en su edición XXVIII, los Estados Partes y sus coordinadoras respectivas, coincidieron en suscribir un acuerdo de cooperación, de acuerdo a la Decisión N° 24/14, Anexo II del GMC, cuyo objetivo es fortalecer el vínculo, entre la Agricultura Familiar y Cooperativas Mutuales, destacando la importancia estratégica de la organización asociativa y cooperativa, como plataformas que aporten soluciones a los desafíos presentes, mayor capacidad de negociación, valor agregado con enfoque de cadena, al seguro agrícola y a una inserción más efectiva de la economía familiar campesina y de las cooperativas productivas, en los mercados intra y extra Mercosur, en dicha reunión, se ha destacado la importancia del diálogo y la búsqueda conjunta de renovados mecanismos de integración en el Mercosur (REAF, 2018a).

La REAF y la RECM, destacan la importancia, así como la necesidad de impulsar proyectos recíprocos, a favor del fortalecimiento de la economía familiar campesina del Mercosur, ya se ha coincidido trabajar en conjunto, en áreas fronterizas de los países del Mercosur, donde cuentan con presencia activa de cooperativas y pequeños productores agropecuarios (Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM), 2018). Serón (2015) enfatiza que, se debe establecer un mecanismo que permita el trabajo vinculado de las cooperativas de la AFC, con las cooperativas que integran la RECM, por el hecho de que existe una riqueza de información en el ámbito comercial, por otro lado, menciona que, las cooperativas de la AFC están sometidas a leyes, normas y reglamentos, que no hacen una diferencia al sector agropecuario, y en menor medida a los productores de la AFC, que desean organizarse en cooperativas o ya están organizados, por lo cual es preciso buscar un marco legal común, que favorezca e incentive a las cooperativas pertenecientes a la economía familiar campesina, de los países del Mercosur, asimismo el rol del Estado es esencial en la promoción y desarrollo de cooperativas agropecuarias, la figura de las cooperativas, se convierte en un instrumento ideal, para llevar adelante políticas públicas, en el ámbito rural.

Es importante destacar, a fin de finalizar esta sección, que, a la hora de conformar una organización cooperativa, cuente con una adecuada planificación estratégica, que se enmarque dentro de un proceso, que permita una dirección, el establecimiento de objetivos



y estrategias, y a la par el desarrollo de ventajas competitivas, así como una posición estable y sostenida en la economía del mercado.

6.3 La Planificación Estratégica en las organizaciones de pequeños productores

Toda organización que se pretenda instalar en la economía campesina familiar, de carácter asociativo, requiere de una planificación, que resulta fundamental en el fortalecimiento de los aspectos económicos y productivos, de la organización agropecuaria. De acuerdo, a lo que señalan, Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, (2013), la planificación permite crear una jerarquía de objetivos, establecer los caminos hacia el logro de dichos objetivos, determinar los posibles riesgos y la asignación eficiente de los recursos, incluyendo un sistema de medición de desempeño. Este trabajo, pretende instalar el concepto de planificación estratégica, en los pequeños productores, de la localidad de Gral. Eugenio A. Garay, a fin de superar las diferentes barreras, que impiden hoy su inclusión en la economía del mercado local, nacional y regional del Mercosur, en pos de su integración y desarrollo.

Los cambios globales, sufridos por los sistemas de producción agrícola, de comprobada complejidad, obligan a los productores, a entender la necesidad de asumir el manejo de su unidad de producción, como una empresa, donde objetivos económicos, sociales y ambientales, se conjugan de manera efectiva y armónica, en la búsqueda constante de rentabilidad (Mazariegos, 2013). Al respecto, la Central de Organizaciones Productoras de Café y Cacao del Perú (2010), entiende por una empresa del contexto rural, como una unidad económica-social, que tiene la capacidad de competir en la economía del mercado, a través de una estrategia que le permita crear una ventaja competitiva, en cuanto a la producción de los pequeños productores, que se envuelva de calidad y precios razonables.

La planificación estratégica⁹⁵, se refiere a los objetivos de la organización que afectan su viabilidad y evolución. Según Chiavenato (2011), la planificación estratégica es el proceso que sirve para formular y ejecutar las estrategias de la organización, con la finalidad de insertarla, en el contexto en el que se encuentra. “ La formulación de la

⁹⁵ Según, James Bryan *citado por* (Quinn, 1997), la planificación estratégica es un modelo o plan que integra los principales objetivos, políticas y sucesión de acciones, de una organización en un todo un coherente.



estrategia está decidir qué acciones emprender, cuáles abandonar, cómo asignar los recursos, si es recomendable expandirse o diversificarse, si es recomendable ingresar a varios mercados” (David, 2007, pág. 6). Steiner (2002), argumenta que la planificación, posee como posibles objetivos: maximizar utilidades, mejor retorno sobre la inversión, reducir deudas, heredar la explotación agrícola, causar menor impacto en los ecosistemas, mejorar la productividad, crear valor agregado *citado por* (Mazariegos, 2013). La planificación estratégica, aplicada en las organizaciones de pequeños productores, debe estar considerada, de acuerdo a las características del negocio, entre ellas, la incertidumbre, la inseguridad en el medio rural, la variabilidad de precios de insumos y productos agrícolas, que posiblemente determinen un nuevo paradigma, en los dirigentes de la organización (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010).

Hax y Majluf (2004) mencionan que, las estrategias invisten una validez de carácter universal, y se aplica a cualquier tipo de organización o institución. Existen estrategias que no sólo dependen del tipo de organización, sino de los miembros, de sus valores, costumbres, de sus metas personales, de la propia estructura, y su cultura. Las estrategias abarcan todas las actividades principales de la organización, instalando un sentido de unidad y propósito⁹⁶. Dentro de una organización, las estrategias permiten la creación de planes, que aseguran el cumplimiento de los objetivos básicos. Según Hill & Jones (2001), *citado por* (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010), cualquier tipo de negocio, indefectiblemente cuenta con una planificación, aun cuando la organización es una empresa especializada o diversificada.

La planificación estratégica⁹⁷, según, Amezaga, Rodríguez, Núñez, & Herrera (2013), aprueba en primer lugar, a los pequeños productores insertados en una organización, a ordenar sus objetivos, definir sus acciones y fijar plazos; en segundo lugar, facilitar la consecución de las acciones; en tercer lugar, definir el modelo de negocio más apropiado; y por último, hacer un uso más efectivo de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales. El proceso de planificación estratégica, implica que todos los participantes de la asociación, cuenten con una actitud favorable al cambio, y traten de

⁹⁶ David (2007), destaca que las mayorías de las personas reconocen, en base a sus experiencias pasadas, que la organización es esencial para la toma estratégica de decisiones.

⁹⁷ Un proceso de planificación, es un esfuerzo organizacional disciplinado y bien definido (Hax & Majluf, 2004, pág. 51).



adaptarse al mismo (Central de Organizaciones Productoras de Café y Cacao del Perú, 2010).

La planificación estratégica, es esencial para el fortalecimiento de la gestión organizativa de los pequeños productores, es el pilar que genera la sustentabilidad de cualquier emprendimiento, sin un plan estratégico, las piezas fundamentales de una organización pierden la dirección total a la que apuntan. Un plan estratégico, se convierte en el instrumento motivador de cualquier persona que lleva al frente una organización, recordando a los asociados, el compromiso que se ha asumido dentro de la misma (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013).

La Central de Organizaciones Productoras de Café y Cacao del Perú (2010), recalca que el proceso de planificación, debe partir de un análisis exhaustivo del entorno y de las capacidades internas de la organización⁹⁸, para la toma de decisiones y el establecimiento de las estrategias que mejoren las habilidades y los desempeños en los diversos mercados, sin embargo, es importante que las organizaciones de pequeños productores, tengan en claro los siguientes puntos:

- ¿Cuál es la situación de la organización?
- ¿Qué somos? ¿Hacia dónde vamos?
- ¿Qué hacemos? ¿Cómo lo hacemos?

“ Implementar estrategias se deriva de la conformación de objetivos bien claros, del apoyo cultural y la estructura organizativa que se llegue a crear” (David, 2007, pág. 6). Hax y Majluf (2004), insisten que un proceso de planificación estratégica, no cumplirá con su misión, si sólo se conduce al registro de programas ya establecidos por la organización. El propósito estratégico, es aliado de un proceso activo de gestión, que crea un sentido de urgencia y centra a la organización en la idea de progresar⁹⁹. Es cierto que, la organización de cada finca no cambia el sistema productivo de la región, no obstante, puede tener un impacto muy importante en los beneficios técnicos, administrativos y económicos, que un productor alcanza utilizando la planificación estratégica, como instrumento de proyección del hoy, en el futuro (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010).

⁹⁸ El análisis y diagnóstico del funcionamiento de una empresa, constituye la base donde se apoya el proceso de una gerencia agropecuaria (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010, pág. 276).

⁹⁹ Ver más en (Hax & Majluf, 2004).



Un plan estratégico, según, Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera (2013), debe contener:

- **El análisis estratégico o diagnóstico de la situación:** el análisis del entorno competitivo para identificar las oportunidades y amenazas; así como conocer las situaciones internas del negocio, fortalezas y debilidades¹⁰⁰ (FODA)¹⁰¹. Los elementos del entorno, se refieren a las principales oportunidades y amenazas que pueden presentarse, un ejemplo de oportunidad, es la instalación de una nueva industria de productos alimenticios. La amenaza para los productores se presenta muchas veces en las condiciones climáticas, donde el trabajo de varios meses de los productores, puede ser destruido en pocos minutos, por un fuerte temporal. Los aspectos internos, se refieren a cómo superar ciertas debilidades y cómo aprovechar mejor las fortalezas identificadas, en cambio los aspectos externos, se refieren a cómo contrarrestar ciertas amenazas y cómo aprovechar mejor las oportunidades.
- **Misión y visión de la organización definidas colectivamente:** de acuerdo a lo que señalan Hax y Majluf (2004), la misión de la organización define el campo competitivo, los términos de alcance de la organización, de los productos, del mercado y el alcance geográfico, así como las competencias¹⁰² necesarias, claves para la estructura. La misión empresarial de los productores agropecuarios, tiene como reto impostergable, el ir formulándose sobre una base clara y explícita de la organización, los actores y logros, que se esperan alcanzar (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010). Siliceo et al. (2001), definen la visión¹⁰³, como el combustible

¹⁰⁰ Otros ejemplos de fortalezas pueden ser: buenas capacidades técnicas de los productores para el cultivo de hortalizas; los productores cuentan con una estructura organizativa bien definida, en cuanto a tareas y responsabilidades. Los ejemplos de debilidad pueden ser: débiles canales de comunicación entre los productores, poca experiencia en la venta formal de productos en la economía del mercado, baja productividad, no cuentan con oficinas administrativas.

¹⁰¹ Fortaleza, Oportunidades, Amenazas y Debilidades.

¹⁰² Las competencias surgen de los factores básicos de producción y de los recursos y capacidades que posee la organización para alcanzar las ventajas competitivas (Hax & Majluf, 2004).

¹⁰³ La Cooperativa Manduvirá Ltda., cooperativa dedicada al cultivo de caña de azúcar y a la producción de azúcar orgánica, en el departamento de Cordillera, a 70 kilómetros de Asunción-Paraguay. Las 1.500 familias que integran esta cooperativa, pasaron de ser productores individuales a ser una organización capaz de negociar el precio, un 30 % hacia arriba. Generar una visión a largo plazo inspiradora, alentada por los dirigentes de la cooperativa, marcó la diferencia en el crecimiento de la misma. La diferenciación, fue un elemento clave para convertir dicha estrategia en realidad, a partir del año 2004, Manduvirá obtuvo las certificaciones de comercio justo y de producción orgánica. Al día de hoy, su producción diferenciada y certificada se exporta a mercados, como Europa, Estados Unidos, Japón, Corea (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013).



necesario para partir, pues toda visión inicia, motiva, compromete, apasiona, conecta, inspira, da sentido, define y recrea un proyecto, que se traduce en acciones y resultados a futuro. Un plan estratégico, según, Peña, Urdaneta, & Casanova (2010), incluye inevitablemente la construcción, en primer lugar, de la visión de la empresa que se aproxima al pensamiento de todos los miembros de la organización, sobre todo de los dirigentes.

- **Los objetivos estratégicos:** deben estar relacionados al FODA y a la misión-visión de la organización, estos objetivos señalan los aspectos que se desean modificar en un tiempo determinado, ya sean aspectos internos o externos, de la organización. Según, Donnelly et al. (1994) *citado por* (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010), los objetivos pueden convertirse en acciones específicas; servir de referencia para proponer objetivos más específicos; establecer prioridades a largo plazo en la organización de pequeños productores; facilitar el control de la gerencia. Dentro de los objetivos estratégicos, es importante considerar objetivos, que puedan mejorar la inclusión de la organización en su contexto territorial, con el fin de que la organización, se transforme en un agente dinamizador local, transformándose en un referente a otros grupos de pequeños productores¹⁰⁴. Los objetivos y las estrategias, según, Guerra & Aguilar (1994), deben articularse en un todo, dentro de la organización, además es necesario desarrollar objetivos estratégicos, de acuerdo, a las varias funciones y sectores de la organización, estos autores sostienen que, una organización agropecuaria requiere desarrollar objetivos, destinados a cada uno de los responsables de las actividades básicas, como producción, comercialización, finanzas y recursos humanos.
- **Líneas de acciones y asignación de recursos:** cada objetivo estratégico formulado, debe estar acompañado de una acción que permita alcanzarlo; a su vez, cada línea de acción, debe estar concatenado a la asignación de recursos, asimismo, toda línea de acción, debe contar con un responsable, un presupuesto y un plazo de ejecución. Un plan que no asigna eficientemente los recursos, no genera resultados. Se deben definir los responsables de cada línea de acción, de manera a realizar las

¹⁰⁴ Ver más en (Amézaga, Rodríguez, Nuñez, & Herrera, 2013).



evaluaciones, premiando los buenos resultados y realizar los cambios que sean necesarios.

- **Indicadores y objetivos a mediano y largo plazo:** Por cada objetivo estratégico y línea de acción propuesta, el plan estratégico, debe asignar indicadores que permitan medir su cumplimiento, una vez formulados los indicadores constituyen los objetivos a mediano y largo plazo, ya que expresan el cambio que se desea lograr, en un determinado aspecto y el tiempo en el que se espera cumplirlo.
- **Sistema de medición de resultados y desempeño:** todo plan estratégico, debe aclarar qué sistema estará utilizando, para determinar el cumplimiento de las acciones que se ha plasmado en cada objetivo establecido. El sistema de medición de resultados y desempeño, determina si se han alcanzado los objetivos y qué eficientes han sido para alcanzarlos.

El proceso de planificación estratégica ayuda, según, Hax y Majluf (2004), a integrar las orientaciones de una organización, comenzando el proceso con una articulación de la visión de la estructura organizativa, extendida posteriormente a la misión del negocio, y el reconocimiento de las competencias funcionales, el proceso de planificación moviliza a todos los dirigentes, en busca de los objetivos establecidos. Involucrar a miembros de la organización en el proceso de la planificación estratégica, contribuye gratamente al desarrollo de estos miembros, en la elaboración de estrategias, reduciendo los tradicionales procedimientos asociados, a la conformación de un grupo elite, dedicado exclusivamente a la elaboración de los planes estratégicos (Vega, 2006).

Una vez que, se hayan definido los objetivos y qué es capaz de llevar adelante la organización, se debe pasar a la fase de desarrollo de la estrategia, mediante la cual se lograría el mejoramiento de la eficiencia, en las áreas funcionales de la organización, enfocarse hacia el mejoramiento de la producción con los clientes, o un plan para mejorar la eficiencia de la producción (Guerra & Aguilar, 1994). El proceso de decidir, afirman Peña, Urdaneta, & Casanova (2010), consiste en la existencia de varias posibilidades, que se expresan en un conjunto de alternativas, se elige una de ellas, para llevar a cabo la acción, o bien para descartarlo; por supuesto este proceso de decisión, supone importante considerar la mayor cantidad de información, sobre datos físicos y económicos que existan



a través de las diferentes fuentes, así como las situaciones favorables o no, que ocurren en el entorno.

Los planes operativos o tácticos, definen lo que necesita hacerse en áreas específicas de la organización, a fin de implementar la planificación estratégica y poder alcanzar los objetivos estratégicos, entre ellos, los planes de producción, los planes financieros, los planes administrativos, los planes de recursos humanos, y otros planes que se consideren necesarios (Peña, Urdaneta, & Casanova, 2010). Los programas generales y específicos incluyen, según, Hax & Majluf (2004), compromisos funcionales, transformando una estrategia de negocios, en la articulación de actividades multifuncionales, adecuadamente integradas.

Los planes cumplen, según, Stoner & Wankel (1989), dos funciones básicas:

- Indican los objetivos a alcanzar por los planes diseñados.
- Identifican, cuantifican y ordenan los medios, recursos y técnicas, para alcanzar los objetivos incluidos en el plan estratégico de la empresa.

El plan es un instrumento que permite establecer las reglas de administración de los recursos y de participación de la organización; este plan puede ser elaborado de manera sencilla, por el propio productor, con asistencia de un técnico asesor local o regional, a partir del conocimiento del negocio agropecuario, que sea aplicable a la unidad productiva. Un plan es también la justificación técnico-económica de la organización, y permite definir la necesidad de apoyo financiero o la posibilidad de escalamiento y crecimiento, tanto horizontal, como vertical de asociarse, aprovechando las oportunidades de negocio que se presentan (Centro de Información de Actividades Porcinas, 2016).

6.3.1 Unidad Estratégica de Negocios

Una Unidad Estratégica de Negocios (UEN), según, Hax & Majluf (2004), al principio de la planificación, se convierte en un verdadero desafío. Una UEN es una unidad operativa o un foco de planificación, que agrupa básicamente productos o servicios diferenciados, vendidos a un conjunto uniforme de clientes, enfrentando al mismo tiempo, a un conjunto de competidores. En la mayoría de los emprendimientos que se desarrollan entre pequeños productores, no se cuenta con la estructura y la capacidad organizativa que les permita insertarse a la economía del mercado, en condiciones favorables (Rodríguez, 1996). La clave en los pequeños productores, es una planificación estratégica acompañada del desarrollo de una unidad de negocio, que le ofrecerá servicios y funciones claves, en la



actividad agropecuaria que desempeñan. Una UEN, según, Rodríguez (1996) debe considerar:

Que el modelo de organización-gestión sea lo más apto posible; que se dé énfasis a la formación y ampliación de las capacidades de los recursos humanos; que se procure la formación de capital y el relacionamiento de fuentes de financiamiento; que tenga buen acceso a información e instrumentos de identificación de oportunidades del mercado y de su medio ambiente socio-económico (pág. 22).

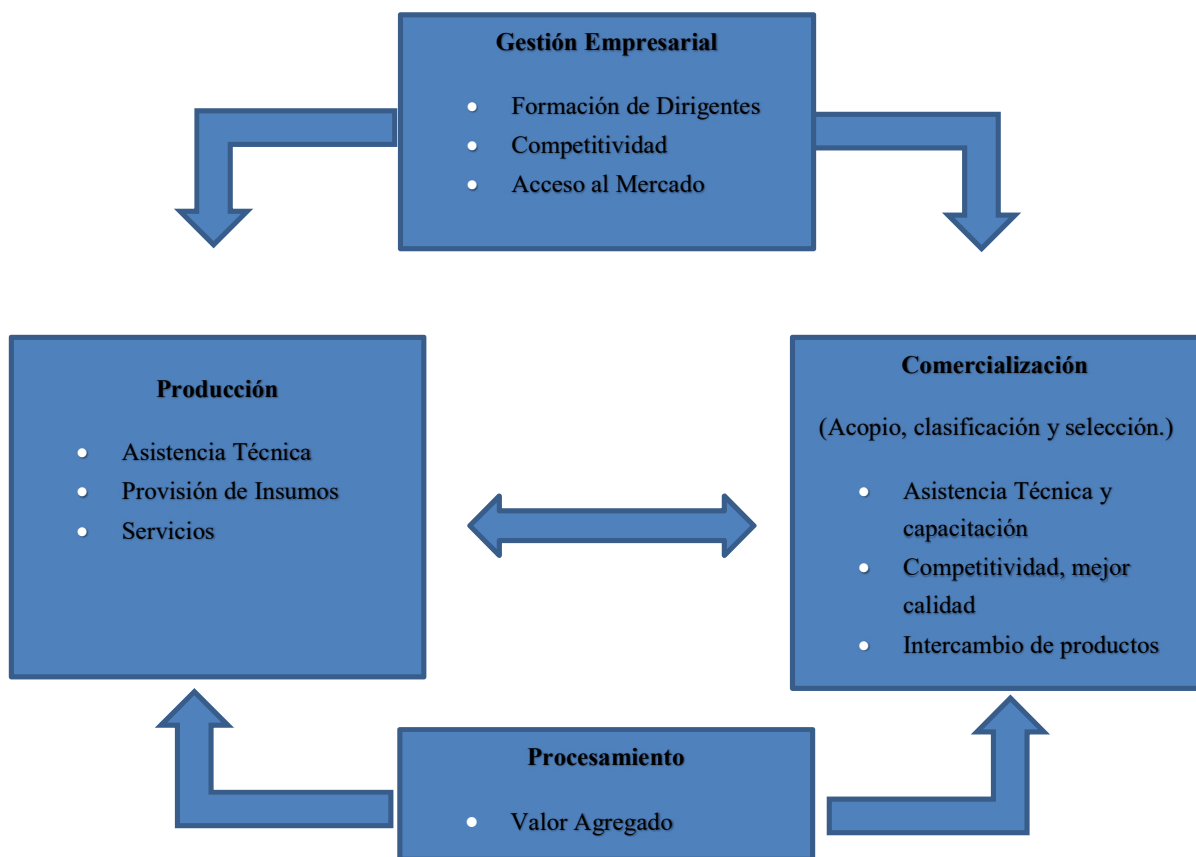
Las principales características de las unidades de negocios, según, Rodríguez (1996) son:

- **Competitivas:** Su capacidad de insertarse en el mercado.
- **Flexibles:** Su estructura organizativa, debe adaptarse fácilmente a los cambios y las posibilidades de alianzas.
- **Innovadoras:** Habilidad para incorporar procesos, productos y servicios novedosos.

Según, Hax & Majluf (2004), existen tres elementos determinantes de la rentabilidad de una unidad de negocio: La misión de la organización, que define el alcance del negocio de productos, el mercado y las localizaciones, Campbell y Yeung *citado por* David (2007), destacan que el proceso de declaración de la misión del negocio, debe generar un lazo emocional y un sentido de la misión, entre la organización y los miembros del mismo; el atractivo de la actividad desarrollada, explica el valor de la actividad económica de los participantes y la capacidad de compartir la riqueza creada; y la posición competitiva de la unidad de negocio en el mercado, que establece la base para el logro de una ventaja sostenible, frente a los competidores. Los mismos se determinan, mediante el programa estratégico y conducen a la formulación e implementación de la estrategia. La identificación de una estrategia se sustenta, a través de programas generales y específicas de acción, estos programas deberían ser completos, es decir respondiendo a cambios, en la misión del negocio, en las oportunidades y amenazas relacionadas con el mercado y los puntos fuertes y débiles, que son el resultado de un análisis interno de la organización. La elaboración del presupuesto, es la tarea final de la estrategia de negocios, define los costos e ingresos de los programas de negocios; la organización evaluará los programas, asignará los recursos, contraerá compromisos formales y definirá las mediciones de desempeño, a fin de llevar a cabo el control de la gestión estratégica. El resultado final de la estrategia de

negocios se ve plasmado en un presupuesto. El presupuesto, representa el puente entre el proceso de planificación estratégica, que define el programa de acción y el proceso de control de gestión (Hax & Majluf, 2004). A través de una UEN, se podrían suscribir convenios y alianzas¹⁰⁵ con otras entidades que prestan servicios transversales al sector agropecuario, sumados a la capacidad técnica, administrativa, financiera y logística, permitiría obtener varios servicios y beneficios, a favor de la organización de los pequeños productores. La misión del negocio, el beneficio social, la inclusión y la apertura de nuevas oportunidades, es la razón de ser de la UEN, y la generación de excedentes económicos, es un medio para generarlo (Ashoka, s.f.). En la **Figura 6.1**, se observa las funciones y servicios que se logra, mediante una UEN.

Figura 6.1 La Organización de Unidad Estratégica de Negocio.



Fuente: Elaboración propia, con datos extraídos de Rodríguez, M. (1996).

¹⁰⁵ Según, el Banco Mundial (2017), las alianzas entre las asociaciones de productores con medianas y grandes empresas abren nuevos mercados en América Latina.



Varios son los motivos e incentivos que despierten a los pequeños productores a formar unidades de negocios, Rodríguez (1996) destaca los siguientes beneficios de una unidad de negocio: reduce la incertidumbre productiva y comercial; optimiza las demandas y los factores de producción propios¹⁰⁶; optimiza el proceso de comercialización (escala-canales-costos de venta y transporte); posiciones competitivas en el mercado e incremento de la capacidad negociadora, frente a los mercados de productos e insumos.

6.4 Fortalecimiento organizativo de los pequeños productores de Gral.

Eugenio A. Garay

El pequeño productor, al dedicarse a la agricultura y a la ganadería de baja escala, básicamente busca la maximización de ingresos, cuyos pilares fundamentales son: la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de recursos naturales. Por lo tanto, el pequeño productor, debe decidir enérgicamente ¿qué producir? ¿cómo producir? ¿dónde producir? ¿para quién producir?, sin embargo, para la toma de decisión, es de suma importancia que, el agricultor cuente con informaciones propias del mercado, y de la tecnología utilizada hoy en día, en dicho sector.

Con los resultados y análisis obtenidos en el estudio de caso de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se sintetiza que la mayor parte de los productores encuestados, carecen de herramientas de índole organizativa y administrativa, que le permita acceder a las informaciones básicas del mercado local y del mercado regional, acrecentándose en serias dificultades, como el bajo acceso al mercado y posicionamiento en cadenas productivas, escasas fuentes de financiamiento rural, baja asistencia técnica e innovación tecnológica, falta de empoderamiento, poco incentivo del trabajo en equipo; escollos que se consolidan con los números arrojados en las encuestas. Es un hecho que, el pequeño productor, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, aislado y tomando la posta individualmente, obtendrá pocas chances de integrarse a la economía del mercado, además el proceso de apertura comercial y liberalización, obliga a los actores de la economía del mercado, a desarrollar la capacidad organizativa, a fin de competir.

Una vez que, el productor comprenda las ventajas, que implica ser parte y miembro de una organización, el siguiente paso es la renovación con respecto a la visión de la

¹⁰⁶ Maquinarias, fertilizantes, asistencia técnica, procedimientos de cosecha y producción.



unidad agropecuaria, esta renovación se inicia con el mismo productor, en las organizaciones e instituciones públicas y privadas, con el fin de afianzar su inserción local y nacional, como punto de partida, a su desarrollo e integración. No obstante, sigue persistiendo la confusión de nociones y expectativas, por parte de los pequeños productores, que todavía no han definido su rol dentro de la economía del mercado, a esto se añade la situación política e institucional, que no propicia la promoción de políticas de autogestión de la economía campesina familiar. Esta unidad agropecuaria reformulada, debe estar necesariamente acompañada por la capacidad de gestión empresarial, proceso que se destaca por la conducción, planificación, ejecución y evaluación de actividades, dirigidas a la consecución de objetivos, de la unidad productiva, que permita establecer una estructura de producción, transformación y comercialización, que proporcionaría el camino ideal, hacia la inclusión de la economía campesina familiar, a la economía del mercado regional del Mercosur.

De acuerdo, a una de las interrogantes de esta investigación ¿cómo se podría fortalecer la capacidad de la administración organizativa de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay?, el primer punto a esbozar, es la concientización del pequeño productor, sobre el rol fundamental y preponderante, que cumple en la producción de alimentos a nivel local, y por supuesto, a nivel regional. Es claro que, para lograr el fortalecimiento de la administración organizativa de la economía campesina familiar, de Gral. Eugenio A. Garay, la asociatividad, es un paso trascendental que el pequeño productor debe emprender, es decir, la promoción e incentivo de trabajar, bajo la figura de organizaciones, cuyo meollo sean ellos mismos, otorgando un grado de confianza y seguridad al propio agricultor. A partir de las organizaciones asociativas de pequeños productores, del vínculo que se pueda entablar, entre el gobierno y estas organizaciones, añadiendo la cooperación internacional y la convergencia de diversos actores, con o sin la búsqueda de lucro, es más factible el logro de los siguientes ítems: el desarrollo técnico; la transferencia de tecnología; la asistencia integral, que involucre aspectos de la producción, comercialización, administración, seguro agrícola, reforma agraria, financiamiento de créditos rurales, el acceso a la tierra, entre otros; mayor competitividad, el desarrollo comercial y de mercados; la gestión empresarial y el mejoramiento de la calidad de vida, de la economía campesina familiar (FAO, 2002). El nivel organizacional de los pequeños



productores de ALC, muestra grandes debilidades, dado que son asociaciones iniciales, por lo cual su desarrollo gerencial es incipiente y muy débil.

Como se observa, en la **Figura 6.2**, la organización de los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, permitiría a los mismos, acceder a través de los órganos públicos y privados, a una verdadera asistencia técnica y crediticia, así como el acceso a un mercado formal, la propiedad legal de una finca y la mitigación de riesgos, mediante un seguro agrícola, es conciso sostener que proveer una asistencia integral, a través de organizaciones o asociaciones de productores, generan costos relativamente menores, y que un productor aislado y trabajando de forma individual, tendría pocas oportunidades de incluirse a la economía del mercado local, nacional y regional. Cabe mencionar que, todas estas asistencias, como la financiera, técnica, acceso a la tierra, comercial y seguro agropecuario, deben englobarse dentro de una asistencia integral, cuya base se deriva de una política pública, a favor de la economía campesina familiar.

Figura 6.2 Inclusión de los pequeños productores en la economía del mercado.



Fuente: Elaboración propia (2018).

La asistencia técnica, debe estar compuesta principalmente de buenas prácticas agrícolas, que permitan al productor, como miembro de la organización, mejorar los rendimientos de su cultivo, disminuir los costos de producción, siempre y cuando exista, por parte de los órganos estatales y regionales, la transferencia y la adaptación de tecnología, acorde a las necesidades productivas de los agricultores. Esta asistencia abarca desde la producción, hasta la comercialización de los bienes agropecuarios, por ende, una buena asistencia técnica ampliará las oportunidades del productor de acceder a un mercado formal; la problemática actual, exige al MAG engrosar a su capital humano, mayor número de técnicos o profesionales capacitados, en el sector de la economía campesina familiar,



respondiendo a las necesidades y a la propia realidad del área rural. En relación, a la asistencia financiera, es imperativo la creación de políticas de crédito rural, dirigidas a la economía campesina familiar, tomando en cuenta el contexto en que subsisten los pequeños productores, asimismo, el trabajo del sector público y privado, será primordial en la creación y desarrollo de esta política de crédito, lo fundamental es convertir al productor en sujeto de crédito, considerando una plataforma de capacitación y educación financiera, a fin de sustentar y dar viabilidad a tal política, en cuanto a la asignación de recursos, provenientes de fondos públicos, sería trascendental la estratificación de la AFC, logrando el conocimiento pleno de aquellos productores que carecen de mayor necesidad, afectando inclusive su propia seguridad alimentaria, de aquellos que poseen una renta de carácter permanente. Cabe mencionar que, ambas asistencias, tanto la financiera, como la técnica, son fundamentales en la actividad agropecuaria de los productores, ya que, a través, de las mismas, el productor se encamina a acceder a mercados justos y formales, en este sentido, es clave la instalación de una asistencia integral, tomando en cuenta los beneficios y la reducción de costos; la voluntad institucional es prioritario. Desde instancias, como el Mercosur, a través de la REAF, se podrían plantear y buscar los métodos, que construyan sistemas eficientes de asistencia a los productores de la AFC.

La figura más apropiada de organización, que se propone a los pequeños productores de la zona, es la de una Cooperativa agropecuaria, atendiendo su grado de formalidad y legalidad, que ha alcanzado en las últimas décadas, sin olvidar las experiencias positivas que ha demostrado, en el Paraguay y dentro del propio Mercosur, tales beneficios ya se han descrito en las secciones anteriores¹⁰⁷. Es oportuno recordar que, la mayoría de los encuestados, está a favor de la conformación de una cooperativa con los demás productores. Para que cualquier organización conformada por los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, funcione habrá que desarrollar capacidades, en la creación de planes estratégicos y planes de negocio, que englobe los procesos de negociación, mercadeo y comercialización, no obstante, es prioritario la promoción y el desarrollo de políticas públicas, a favor de la creación de mayor número de cooperativas involucradas, con la integración del pequeño productor de la localidad en cuestión, y de todo el plano nacional. Es trascendental que, el estado paraguayo se involucre, incentive y

¹⁰⁷ Ver más en la sección 6.2, correspondiente a Las Cooperativas en la economía campesina familiar.



promocione políticas públicas de desarrollo de cooperativas, en el sector rural, específicamente, aquellas destinadas a la economía campesina familiar, la misma debe ser llevada a cabo, a través de la coordinación y el trabajo en conjunto, del MAG, el INCOOP, el FECOPROD, gobernaciones, municipios, organizaciones de pequeños productores, con el asesoramiento y acompañamiento, de cooperativas de producción ya instaladas, y con años de experiencia, en este sentido, se toma el caso de la Cooperativa Volendam Ltda.¹⁰⁸, que mediante un programa de Cooperación Vecinal con Pequeños Agricultores (COVEPA), ha logrado el desarrollo socioeconómico y mejorar el nivel de cientos de pequeños productores, correspondiente a los distritos de General Aquino, Villa del Rosario, Escalera y Choré, localidades ubicadas, en el departamento de San Pedro, el arduo trabajo y soporte de esta cooperativa, en la organización, producción, créditos, comercialización, educación, salud, infraestructura, ha permitido a los agropecuarios: la diversificación de producción; el trabajo en equipo; la instalación de un almacén de consumo; centro comunitarios; beneficios en transporte, actividad comercial, agua y educación; arraigo de los productores a su finca; óptima recuperación de créditos; mayor autoestima; buena relación vecinal (Cooperativa Volendam Ltda., 2019). El apoyo de cooperativas ya instaladas en la economía del mercado, es esencial para la promoción y desarrollo de cooperativas de pequeños productores, asimismo, el apoyo estatal debe ir más allá, de la elaboración de políticas, es decir buscar la construcción y puesta en marcha de cadenas productivas de tinte agrícola y ganadera, que posibiliten a los productores la obtención de rentas socioeconómicas, una vez superada aquellas limitantes básicas de subsistencia y seguridad alimentaria.

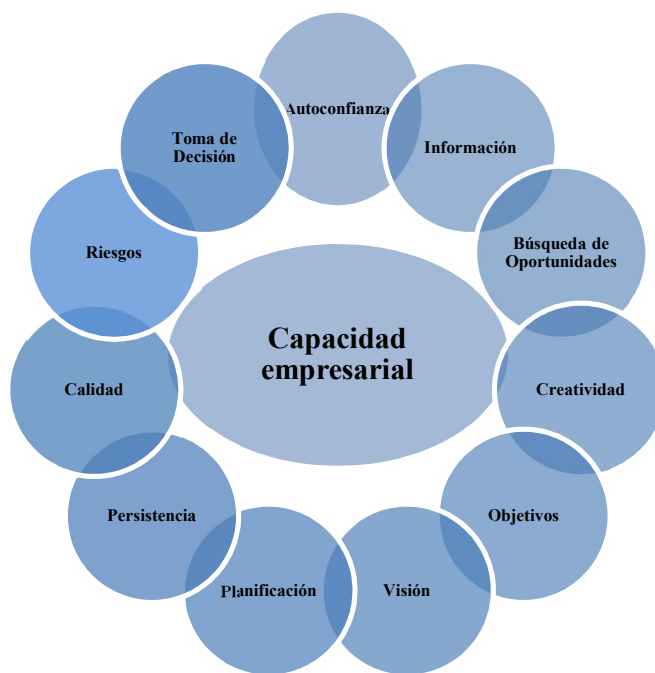
6.5 La gestión empresarial en las organizaciones de pequeños productores

La gestión empresarial, implica una serie de competencias, que el productor debe alimentar y construir, a fin de convertirse en un productor exitoso, cuya actividad genere rentas y ganancias, es claro que, esta nueva visión requiere la valoración de las personas, como actores fundamentales, que adquieren conocimientos y la capacidad de tomar

¹⁰⁸ La Cooperativa Volendam Ltda., se encuentra ubicada en la Colonia Volendam, del distrito de Villa del Rosario, departamento de San Pedro, dicha colonia fue fundada por menonitas alemanes, fue así que estos menonitas, en el año 1947, fundaron la Cooperativa Volendam Ltda., apostando fuertemente a la producción agropecuaria, con la producción de granos, como principal rubro en sistema de siembra directa, sin embargo, la ganadería y la actividad forestal, son emprendimientos que van cobrando mucha fuerza en la colonia.

decisiones. En la **Figura 6.3**, se observa las capacidades a construir y desarrollar, por parte de los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay, instaurando la gestión empresarial, en las organizaciones agropecuarias a conformar.

Figura.6.3 El pequeño productor y las capacidades empresariales



Fuente: Elaboración propia (2018), de acuerdo a datos obtenidos del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

Cabe mencionar que, para el éxito de esta propuesta, es decir, un emprendimiento agropecuario, destinado a la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se considera pertinente el liderazgo de un profesional u operador proveniente del sector público o privado, que posea formación técnica en administración, contabilidad, negocios agropecuarios, liderazgo, producción, comercialización, entre otras aptitudes, dotando de mayor competitividad a los agricultores. Se puntualiza, que los pequeños productores que forman parte del estudio de caso, carecen de formación técnica y profesional, el número de productores que han culminado los estudios primarios y secundarios, es paupérrimo, por ende, es fundamental que el profesional, que lidere el grupo de pequeños productores, integre todas las fases de la planificación estratégica y gestión empresarial, además de convertirse en el nexo principal, en la provisión de asistencia integral a los productores. Sin embargo, ninguna organización de pequeños



productores, no cambia tan sólo por reformular su visión o porque designen un nuevo líder, toda reformulación y planeación, debe estar acompañada de un compromiso formal de la organización a definir, y ejecutar un proyecto de desarrollo e integración. Este TFM, apunta a la integración y desarrollo de la economía campesina Familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a través de su inclusión a la economía del mercado local, nacional y regional, para lo cual una vez organizados los pequeños productores, los mismos tendrían la capacidad y la solvencia, de acceder a una asistencia integral, insertándose a las cadenas productivas locales e internacionales. El profesional o técnico, que lleve adelante la organización de los pequeños productores, tendrá asignadas las siguientes funciones: la optimización de recursos, el aglutinamiento y organización de productores, evaluación de rentabilidad, la gestión financiera y crediticia, formulación y evaluación de proyectos agropecuarios, asistencia técnica e integral, poder de negociación, asesoría tributaria, eficiencia de riesgos, así como, la construcción conjuntamente con los productores, de la misión, visión, objetivos, planes estratégicos, líneas de acción, indicadores de desempeño, y sistemas de medición de resultados. Con la definición de las funciones del profesional u operador, que tomará al principio las riendas de la organización de productores, es primordial destacar, el enfoque de la gestión empresarial, en las distintas etapas de la actividad agropecuaria, correspondiente a los pequeños productores. A continuación, en la **Figura 6.4**, se destacan los principales enfoques y áreas, que la gestión empresarial debe abarcar en la organización de productores, asimismo, en el desarrollo de una política de inclusión a la economía del mercado regional del Mercosur.



Figura.6.4 Los enfoques de la gestión empresarial en la economía campesina familiar

<p>Unidad Productiva</p> <ul style="list-style-type: none">• Ciclo de vida de los productos agrícolas, cultivos anuales.• Diversificación de la producción para reducir los riesgos de la economía campesina familiar.• Acceso a la tierra, establecimiento de fincas agropecuarias.• Tenencia de fincas en forma legal.• Planificación territorial, producción para el autoconsumo, para el mercado local, nacional e internacional.	<p>Costo de Producción</p> <ul style="list-style-type: none">• El calendario de producción anual .• Estructura de costos, costos por cultivos• Manejo de costos, control y análisis, sobre costos.• Análisis de costo/beneficio de innovaciones tecnológicas.• Flujo de caja proyectado y necesidad de financiamiento.• Estado financiero, pérdidas y ganancias• Indicadores económicos del manejo de la unidad productiva.	<p>Cadenas Productivas</p> <ul style="list-style-type: none">• Concepto de las cadenas productivas• Principales actores de la cadena productiva• Principales funciones de los actores involucrados• Obligaciones y derechos, de las organizaciones de pequeños productores, en la estructura de la cadena productiva.
<p>Información</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificación y acceso a fuentes de información sobre el mercado local e internacional.• Identificación de fuentes de financiamiento, a la economía campesina familiar.• Implementación de bases de datos, por parte de instituciones públicas y privadas, con respecto a la economía campesina familiar.• Información sobre la disponibilidad de servicios agropecuarios• Información sobre las instituciones públicas, privadas y regionales, vinculados a la economía campesina familiar• Información sobre los trámites de tenencia de tierra.• Información sobre el alcance de un seguro agrícola destinado a la economía familiar campesina.	<p>Financiamiento de créditos rurales - Seguro agrícola</p> <ul style="list-style-type: none">• Fuentes de financiamiento rural, formales e informales, públicos o privados.• Identificación de proveedores agropecuarios, que puedan otorgar financiamiento o intermediar créditos, destinados a los pequeños productores.• Manejo y administración de los recursos financieros, de la organización y de los pequeños productores.• Elección de propuestas de créditos, destinados a los pequeños productores.• Análisis de garantías reales e hipotecas.• Manejo de créditos solidarios entre los productores.• Obtención de pólizas de seguros agropecuarios, contra riesgos climáticos.	<p>Comercialización</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificación de los canales de comercialización existentes, ventajas y limitaciones.• Identificación del mercado final de los productos: local, regional, nacional e internacional.• Demanda y precios, en el mercado nacional e internacional.• Comercialización en época de sobreoferta.• Almacenamiento de productos no perecibles.• Post cosecha y transformación de productos agropecuarios.• Exigencias de calidad, cantidad y plazos de productos agropecuarios.• Aspectos legales, elaboración de contratos, condiciones de pago, contratos a futuro, etc.• Aspectos tributarios.• Promoción de productos, de la economía campesina familiar, a nivel nacional e internacional



Proyectos de Inversión	Agroexportación	Fortalecimiento de la Organización administrativa
<ul style="list-style-type: none">• Identificación de oportunidades de negocios, dirigidas a la economía campesina familiar.• Aspectos técnicos productivos: tamaño, localización, tecnología desarrollada en la economía campesina familiar.• Perfil, Proyecto de Pre factibilidad y Proyecto de Factibilidad, destinado a la economía campesina familiar.• Requisitos para presentar un perfil de proyecto, destinado a la economía campesina familiar.	<ul style="list-style-type: none">• Competencia y competitividad, demanda estacional de los productos en el mercado internacional y las ventanas de colocación (Mercosur).• Control de calidad y estándares de calidad internacionales.• Información de demanda externa (Mercosur).• Requisitos y trámites para la agro exportación, a nivel Mercosur.• Beneficios tributarios de la agro exportación, a nivel Mercosur.• Servicios de promoción de agro exportación, a nivel Mercosur.• Base de datos de empresas exportadoras y brokers del Mercosur.	<ul style="list-style-type: none">• Tipos de organizaciones, destinadas a la economía campesina familiar: cooperativas, asociaciones de productores por línea de cultivo, empresas comercializadoras, gremios agrarios, etc.• Fortalecimiento de organizaciones existentes y constitución de organizaciones nuevas (trámites, documentación, formalización).• Contabilidad y tributación.• Promoción de organizaciones empresariales de pequeños productores.• Elaboración del Plan Estratégico y del Plan de Trabajo, de una organización de la economía campesina familiar• Organización para la comercialización• Aspectos legales, elaboración y actualización de estatutos.• Inserción en organizaciones de segundo y/o tercer grado, para aumentar la competitividad.• Organización de la oferta, compra de insumos, comunicación e información, centro de acopios.

Fuente: Elaboración propia (2018), con datos obtenidos del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

Con los enfoques detallados, en la figura relacionada a la gestión empresarial y a la planificación estratégica, destinada a los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se demuestra los principales componentes, que la organización deberá tener en cuenta, en la consolidación de sus actividades, a esta planificación a ser desarrollada, se debe añadir las herramientas administrativas, que tiendan a una gestión efectiva del planeamiento, la organización, la dirección y el control. En la **Figura 6.5**, se describe las características principales, de cada una de estas herramientas, cuya aplicación dependerá en gran medida del trabajo, llevado a cabo por el profesional u operador a cargo:

Figura.6.5 La gestión efectiva de las organizaciones de productores



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos obtenidos del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

El **planeamiento** desprende y plasma, el **plan estratégico** a ser construido y elaborado, por la organización de pequeños productores, este plan debe incluir los siguientes aspectos fundamentales:

- Las **metas** que se plantea la organización de pequeños productores (mensual, semestral, por producción, etc.), relacionadas directamente con la misión y visión que se ha propuesto en la organización.
- El establecimiento de las **estrategias**, considerando la importancia, tiempo y los recursos disponibles.
- Analizar los **factores positivos y negativos** de la propia organización, y del ambiente externo de la misma, este análisis incluye básicamente el diagnóstico de la situación actual y el resumen **FODA**.
- La elaboración de un **cronograma de actividades** por cada objetivo establecido, considerando la importancia, los recursos disponibles y el tiempo.

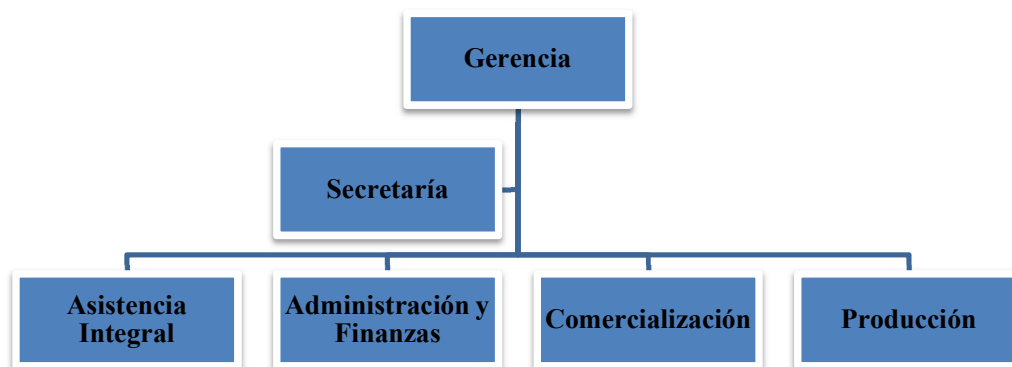
En cuanto, a la organización del ente creado por los pequeños productores, la misma debe contar con profesionales o técnicos de diferentes sectores (administración, finanzas, asistencia técnica, producción, entre otros), apostando a un mejor desempeño de la estructura organizativa, sin embargo, todo queda supeditado a la estructura de la organización.



Los instrumentos de gestión administrativa permiten definir y cumplir las siguientes tareas, en cuanto a la organización de pequeños productores:

- **Estructura de la organización (Organigrama)**, definiendo las tareas y responsabilidades de los miembros de la organización. De acuerdo, a la **Figura 6.6**, se detalla un organigrama básico para la organización de la economía campesina familiar.

Figura.6.6 Ejemplo de Organigrama para la organización de pequeños productores



Fuente: Elaboración propia (2018).

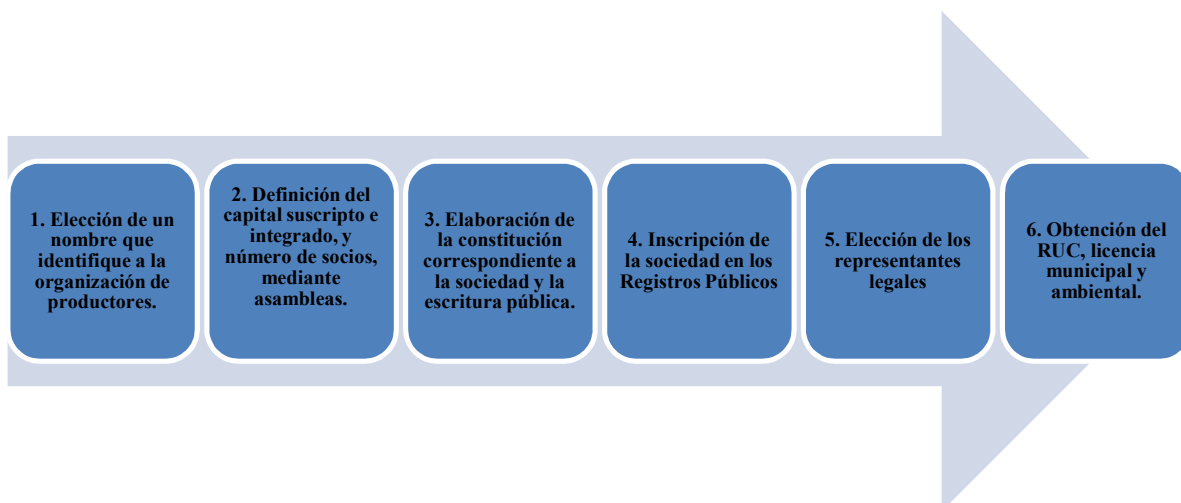
- **Definición de los procedimientos** a desarrollar dentro de la organización agropecuaria (procedimientos administrativos, comercial, producción, etc.).

La formalización, exige a la organización definir dos ámbitos frente a su legalidad: 1) la forma jurídica o tipo de organización (elección entre los pequeños productores, acerca de la forma de organización más conveniente); 2) el régimen tributario (Registro Único del Contribuyente (RUC), timbrado tributario, comprobantes de pagos, legalización de libros de contabilidad). Este proceso de formalización, se llevará a cabo con los conocimientos y la capacitación de los profesionales o técnicos involucrados, intrínsecamente con los pequeños productores.

En la etapa de la formalización y creación de la organización de pequeños productores, independientemente al tipo de organización que seleccionen, los mismos pueden seguir los siguientes procesos, según la **Figura.6.7**, en la conformación y consolidación del ente a construir:



Figura.6.7 Pasos para la creación de una organización de pequeños productores



Fuente: Elaboración propia (2018), de acuerdo a informaciones obtenidas del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

Dentro de la formalización que se pretende instalar, es trascendental que los responsables del área de contabilidad, de la organización de pequeños productores, determinen las obligaciones impositivas que deberán incurrir y cumplir (IVA, IRAGRO, Impuesto a la Renta, etc.), los periodos de pagos, los comprobantes requeridos, los montos impositivos, exoneraciones y libros contable necesarios, a fin de operar sin mayores inconvenientes en el mercado.

Una vez que, los productores comprendan y manejen las herramientas básicas de organización, accederán a la capacitación técnica, administrativa, que servirá de empuje al acceso, en sistemas más justos de comercialización, asimismo, se abrirá un abanico de fuentes de financiamientos de créditos rurales, acceso y tenencia legal de las tierras, la obtención de las primas de un seguro agrícola, en fin, varios beneficios que conducen al desarrollo e integración de la economía familiar campesina. Los profesionales que acompañen el proceso asociativo del pequeño productor, deberán motivar al mismo, a alcanzar la competitividad necesaria, en la maximización de ingresos; el productor que adquiera cierta competitividad, tendría la capacidad de sostener e incrementar su participación en los mercados, mayor calidad de vida y un impacto positivo en la AFC, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, en los demás productores del Paraguay y del propio Mercosur.



6.6 Formación de una cadena productiva en la organización de pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

El fortalecimiento de la administración organizativa de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a través del modelo de planificación estratégica desarrollado y plasmado en este TFM, se ajusta al objetivo general de esta investigación, que es la integración y desarrollo de la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, a través de su inclusión en la economía del mercado regional del Mercosur, no obstante, es prioritario afianzar la inserción de los productores al mercado nacional, en primera instancia, tendiente a su desarrollo e integración.

Al superar los problemas, en cuanto a la organización y planificación de los pequeños productores, el siguiente paso, será la participación de la organización en cadenas productivas locales, logrando acceder al mercado nacional, es preciso recordar que, la mayoría de los entrevistados, no participa si quiera en el mercado local, y menos aún en un mercado regional, como el del Mercosur. La economía del mercado, fue determinando la creación de cadenas productivas competitivas, en la mayoría de la cuales, la agricultura familiar o la pequeña producción, se destaca por una mayor participación, en los últimos años (Masi, 2010), en el desarrollo de esta investigación, se ha resaltado los resultados exitosos de la cadena productiva, promovida por la empresa Frutika, demostrando que la apuesta por la agroindustria, con participación de los pequeños y medianos productores, podría alcanzar el éxito, en materia productiva y convertirse perfectamente en una alternativa de integración y desarrollo. El elemento clave, para entender el éxito de esta cadena productiva, lo constituye la cooperativa local, que cumple, según Masi (2010), una función igual a la de una empresa integradora, con la prestación de servicios necesarios a la economía campesina familiar (crédito a la pequeña producción, asistencia técnica, acceso a mercados) y a la cadena productiva de las agroindustrias. En el Paraguay, existen otros casos exitosos, en la creación y consolidación de cadenas productivas agroalimentarias, no obstante, los principales mercados para estas cadenas se han mantenido fuera del Mercosur (Masi, 2010), para el Paraguay, un mayor desarrollo de cadenas productivas a nivel Mercosur, marcará un hito en la reducción de las asimetrías, y principalmente la disminución de la pobreza rural, así como la participación de la economía campesina familiar, dentro de la economía del mercado regional del Mercosur.



Antes de comenzar la construcción de una cadena productiva, donde los pequeños productores sean partícipes y actores principales del desenvolvimiento de la misma, se debe tener en cuenta las siguientes interrogantes: ¿A qué cultivo agrícola dedicarse?, ¿quiénes serán los compradores potenciales?, ¿dónde se cultivará?, ¿cuándo sembrar y cosechar?, ¿qué número de hectáreas se requiere para que la cadena sea productiva?, ¿cómo financiar la cadena? Cabe mencionar que, la cadena productiva, según, la FAO (2006), hace referencia a los diversos actores que participan en el proceso de producción, transformación, comercialización, mercadeo y distribución de un determinado producto, un enfoque de organización y negocio, permite el desarrollo de estrategias comunes de los agentes involucrados en la producción. Dentro de la nueva conceptualización de las cadenas productivas, la inclusión y la participación de la economía campesina familiar, necesita dos soportes: la existencia de un entorno institucional e innovador, que les posibilite adquirir ventajas sistemáticas, acompañado de una asistencia integral y esquemas asociativos, que permitan alcanzar economías de escala, además de ser inscriptas en los actuales criterios de la innovación tecnológica (Rossi & León, 2005). Se debe comprender que, no existe un único modelo de cadena productiva, ya que las diversas organizaciones de productores, no pueden ser manejadas de la misma manera, por el propio contexto en que se ahondan; cada cadena productiva, tiene su propia estructura de costos, propio ciclo de producción, su propia rentabilidad, su propio financiamiento, sin olvidar la situación y cultura de los pequeños productores. Esta propuesta incluye algunos aspectos básicos a tener en cuenta, a la hora de formar una cadena productiva, como la elección del cultivo, selección de compradores, lugar de la producción, cronogramas de siembras y cultivo, financiamiento, ingresos, entre otros puntos, es preciso señalar que este modelo ya ha sido aplicado con éxito, en la agricultura familiar del Perú, a través de los programas de asistencia técnica (PERAT, 2007).



6.6.1 Elección del cultivo agrícola

La elección del cultivo de la organización de pequeños productores, dependerá básicamente de los siguientes criterios descriptos, en la **Figura 6.8**:

Figura 6.8 Elección del cultivo

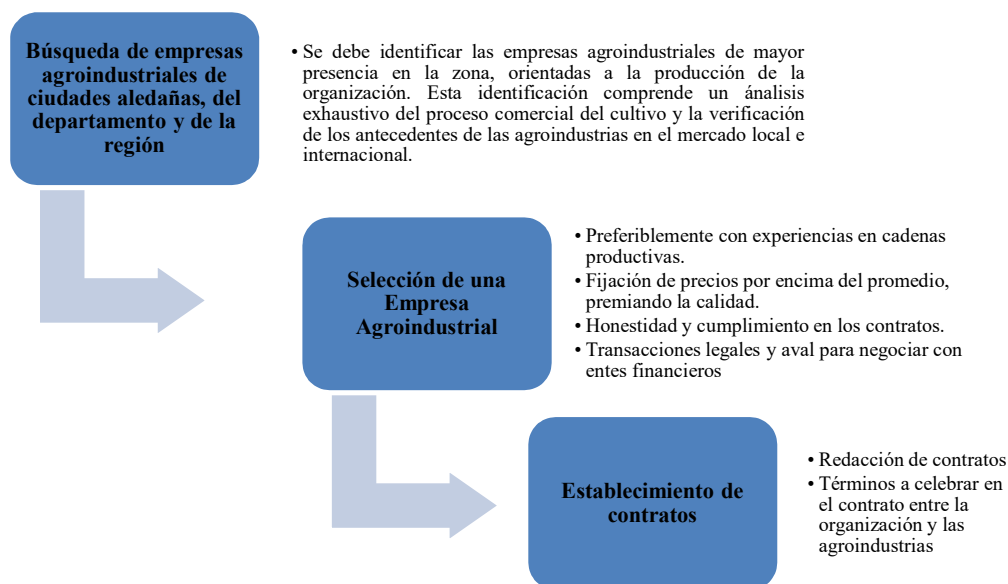


Fuente: Elaboración propia (2018), con datos obtenidos del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

6.6.2 Selección de compradores potenciales

Con el establecimiento de una organización formal, los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, tendrían la posibilidad de acceder a mercados formales y justos, es preciso la ayuda de los profesionales, en cuanto al abanico de opciones, en materia de comercialización y venta de productos, esta selección, podría ser dentro del propio departamento del Guairá, es menester el acompañamiento del gobierno local y departamental, en la búsqueda e instalación de industrias y fábricas, en los distintos distritos de la zona, además la puesta en marcha de industrias, permitiría el crecimiento económico y social del propio departamento, es imperativo buscar los mecanismos de atracción, hacia los inversionistas locales o extranjeros. En este sentido, es prioritario que el municipio de Gral. Eugenio A. Garay, trabaje en la construcción de un mercado local, como primer canal de comercialización, de las unidades rurales de dicha localidad. La selección de compradores potenciales involucra los siguientes pasos, de acuerdo, a la **Figura 6.9**:

Figura.6.9 Selección de Compradores potenciales



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos obtenidos del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PERAT, 2007).

En los últimos años, la agricultura por contrato, se ha consolidado en la economía campesina familiar y las agroindustrias, consistiendo básicamente, en un acuerdo entre agricultores y empresas agropecuarias, para la producción y abastecimientos de productos campestres para entregas futuras, generalmente con precios definidos previamente, para el éxito de este sistema, es preciso que las partes hagan un compromiso a largo plazo (FAO, 2002).

6.6.3 Lugar de producción de la cadena

Para la elección del lugar o zona geográfica, donde se desarrollarán las diversas actividades de la cadena, la organización de unidades familiares, debe prever algunos aspectos como: la disponibilidad de un sistema hídrico, en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay, el cronograma de siembras y cosechas, la distancia de la cadena en formación con los diversos actores que la componen, los rendimientos de cultivos, que se podrían obtener de las hectáreas seleccionadas. Una elección geográfica correcta en el desarrollo de la cadena productiva, dependerá además del tipo de tecnología, a implementar en los diferentes procesos productivos.



6.6.4 Cronograma de siembras y cosechas

Con los profesionales del área de asistencia técnica, los productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, obtendrían los conocimientos indispensables, del comportamiento de todos los cultivos, el ciclo de producción y las mejores épocas del año para el cultivo, logrando los mayores rendimientos. Es preciso que, los productores y otros actores de la producción, puedan entregar las cosechas en un cronograma establecido, con fecha límite y cantidades específicas.

6.6.5 Números de hectáreas para el desarrollo de la cadena productiva

Para que la cadena productiva, conformada por la organización de pequeños productores, sea atractiva para las agroindustrias y los entes financieros, debe contar con un número mínimo de hectáreas, que permita asegurar su rentabilidad, vale recordar que, uno de los pilares de esta investigación, es el acceso y la tenencia legal de las tierras de los productores, la tierra es el principal factor productivo del pequeño productor. Otro punto a tener en cuenta, es el volumen de producción requerido por las agroindustrias locales.

6.6.6 Financiamiento de la cadena

Uno de los problemas que el pequeño productor, irá superando paulatinamente al formar parte de una organización, es la falta de financiamiento y el acceso a créditos agropecuarios, es conveniente señalar que, con el avance del tiempo, la organización ya estaría en condiciones de otorgar créditos a sus propios miembros, mediante créditos solidarios, a tasas blandas. No obstante, la organización de pequeños productores en sus inicios, deberá contar con financiamientos provenientes de instituciones crediticias, ya sean públicas o privadas. Los Estados Partes del Mercosur, en conjunto, con los entes financieros de la región, deben apostar por una política de crédito agropecuario rentable, destinado al desarrollo de la economía campesina familiar, en el marco de las peculiaridades de la agricultura, la oportunidad, el costo razonable, las garantías adecuadas, los plazos, la naturaleza de la inversión, el fin de la cadena productiva y el fomento del mismo rubro financiado (Vélez Hernández, 1984), en la actualidad, la mayoría de las políticas destinadas al desarrollo de la AFC, provienen de fondos públicos y locales, debido a los limitantes y barreras puestas en este sector, en el contexto internacional. La optimización de los créditos agropecuarios, está plenamente relacionada a las metas, de cada una de las necesidades de producción, comercialización, industrialización y la



tecnología a implementar, en la cadena productiva. Sin embargo, el financiamiento debe integrar dentro del paquete de asistencia integral que recibirán los productores.

El financiamiento de la cadena productiva, dependerá en mayor medida de varios criterios: en primer lugar del mercado, tanto en rentabilidad, como en acceso; de la rentabilidad del cultivo, es indispensable que la producción tenga una alta renta, a fin de acceder al crédito agropecuario, que ofrece cualquier ente financiero, sea estatal o privado; de los factores productivos, como el estado de la tierra; de la morosidad de los integrantes de la organización de pequeños productores; de la capacidad administrativa; de la zona geográfica; de la viabilidad técnica y económica del plan de inversión; de las garantías reales o hipotecas, y del acceso a un seguro agrícola. Es importante que los profesionales, que acompañan a los pequeños productores, cuenten con la capacidad de decidir, con los productores, la forma de financiamiento más adecuada y/o factible, de la cadena a desarrollar, en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay.

Los financiamientos destinados a los pequeños agricultores, quienes se insertan dentro de una cadena productiva, pueden ser directos o indirectos. El financiamiento directo, puede ser financiado parcial o totalmente por las agroindustrias, proveedores y otros grandes o medianos productores. Las agroindustrias ofrecen desembolsos parciales, según los procesos productivos, financiando la compra de semillas, pesticidas, mano de obra y maquinaria agropecuaria; los proveedores de servicios financian pesticidas, fertilizantes y maquinarias agrícolas; los grandes agricultores financian labores menores, fletes, sistema hídrico, gastos financieros y otros tipos de maquinarias. Por su parte, el financiamiento indirecto proviene del sector financiero, se realiza a través de créditos otorgados a pequeños productores, por línea de cultivos organizados en cadenas productivas, estos productores miembros de una organización, deberán realizar las mismas actividades productivas y cumplir con los requisitos crediticios, las instituciones financieras evalúan la rentabilidad y factibilidad de los proyectos de inversión, las garantías reales o hipotecas, además de una evaluación exhaustiva, tanto comercial, como financiera de la agroindustria, de los productores y proveedores que conforman la cadena productiva (PERAT, 2007).

Las ventajas del financiamiento directo se esgrimen en su rapidez, no necesita hipotecas o garantía real, hay un mayor compromiso de la agroindustria y existe un ahorro, en cuanto a costos de intermediación financiera. No obstante, las tasas de interés son muy



elevadas en el financiamiento directo, los financiamientos indirectos poseen tasas más bajas, aunque en todos los casos se solicita garantía real (PERAT, 2007).

Los pequeños productores, que no acceden a los créditos rurales, se debe principalmente a las siguientes causas, como la falta de documentos solicitados por el sistema financiero, la alta morosidad, la no participación en organizaciones, la baja rentabilidad y el riesgo de los cultivos agrícolas. Muchas veces prefieren conseguir financiamiento, a través de usureros, que trae consigo altas tasas de intereses, y cuotas muy elevadas, generando grandes pérdidas para los mismos agricultores. La usura, según Vélez (1984), se desarrolla usualmente en los países en desarrollo, de economía principalmente agraria, atendiendo que la mayoría de los préstamos a corto plazo, no son institucionales, casi siempre el usurero está involucrado en el proceso productivo, difícil de exterminar por las propias costumbres de los productores, que optan por estos tipos de financiamientos ilegales.

El Fondo de la Agricultura Familiar del Mercosur (FAF), puede convertirse en una fuente de financiamiento, trascendental en el desarrollo de las organizaciones de pequeños productores, y de las cadenas productivas viables y rentables. El FAF aún no se encuentra consolidado en el bloque, como mecanismo de financiamiento, por lo cual se insta a que se tomen los recaudos necesarios, y los estados miembros consensuen y pongan la voluntad necesaria, en pos del crecimiento y mejor calidad de vida de la economía campesina familiar, además de convertir al pequeño productor, como sujeto de crédito, refinanciamiento e incluirlo parte de capacitaciones financieras. En otras instancias, el FOCEM es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio, de los países del Mercosur, que busca reducir las asimetrías propias de la región, se ha convertido en uno de los principales financistas de proyectos, promoviendo la convergencia estructural, desarrollo de la competitividad, promoción de la cohesión social, y con más énfasis en los países de menor desarrollo, apoyando el funcionamiento institucional y el fortalecimiento del proceso de integración regional (FOCEM, 2018), este fondo puede ser otra alternativa, mientras la FAF se consolida, a pesar de las limitaciones financieras, que el bloque cuenta, estos tipos de financiamientos regionales, han demostrado ser válidos, tal es el caso del PAC en la UE, que ha logrado sacar de la pobreza a miles de productores. Otras instituciones, como el Banco de Desarrollo Interamericano, la Cooperación Internacional del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina, son potables fuentes de



financiamiento, del desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur, la REAF y otros organismos del Mercosur, deben apostar a crear una alianza estratégica financiera con estos entes internacionales, afrontando a un sector tan marginado, como la economía campesina familiar.

En el Paraguay, urge la necesidad de una política de crédito rural, que busque un desarrollo y crecimiento de la economía campesina familiar, a través del financiamiento de proyectos agropecuarios viables, logrando dinamizar y arropar de calidad a un sector fundamental en la economía paraguaya. Esta política, debe buscar un consenso entre los entes públicos y privados, para lo cual el MAG, debe tomar la posta e involucrarse nítidamente con los organismos financieros, como el Crédito Agrícola de Habilidadación, el Banco Nacional de Fomento y los propios bancos del sector privado, buscando construir una verdadera política de crédito agropecuario, mejorando los actuales sistemas de créditos destinados a dicho sector, y tomando como bandera, la educación financiera del sector rural. El apoyo financiero, que pueda brindar el gobierno, así como los organismos internacionales, implica claramente la utilización del crédito rural, como un instrumento de política agraria y, por tanto, la adopción de una política de crédito a nivel nacional (Vélez Hernández, 1984), dejando en relieve la real importancia política que representa.

Cabe destacar que, la efectividad de una política de crédito a implementar, debe ir necesariamente de la mano, de una política de seguro agrícola, destinado a la economía campesina familiar, el seguro agrícola se convertiría en un respaldo económico, tanto para la economía campesina familiar, como para las propias entidades financieras¹⁰⁹, en otras palabras, al otorgar un crédito rural al pequeño productor, dicho crédito debe generar automáticamente una póliza de seguro agropecuario contra riesgos, de orden climático, vale resaltar que, la asignación eficiente de recursos y fondos públicos, es imperativo la estratificación de los pequeños productores, logrando una visión clara de la situación económica de los mismos.

6.6.7 Ingresos del pequeño productor

Las reglas deben ser bien claras desde un principio, el pequeño productor, oriundo del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, debe manejar el procedimiento de obtención de rentas e ingresos. El ingreso a percibir, dependerá del número de hectáreas que dedique al cultivo el

¹⁰⁹ En el capítulo III, correspondiente al Seguro Agrícola, se destaca su importancia en la economía campesina familiar.



productor, del rendimiento y la rentabilidad del cultivo. El pequeño agricultor, que supera los problemas de autoconsumo e ingresa al mercado, decide qué cultivo sembrará y con qué otro cultivo rotará, de modo a obtener la máxima rentabilidad y lograr ser competitivos.

Al tener claro y preciso los pasos para conformar una cadena productiva, la organización de pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, contará con los instrumentos necesarios para ingresar, en primera instancia, a la economía del mercado local y nacional, y luego en un mediano plazo, a la economía de mercado regional del Mercosur. A continuación, en la **Figura 6.10**, se describe el modelo de cadena productiva donde podrían integrarse los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay y otros actores del mercado agropecuario, este modelo se inicia con la asociatividad de los agricultores, base de toda política pública dirigida a la AFC. Los productores, mediante la conformación de una Cooperativa Agropecuaria, lograrían alianzas estratégicas, en primer lugar, con agroindustrias locales, llegando así a los consumidores internos, afianzando su desarrollo e integración local y nacional, y de esta manera *a posteriori*, alcanzar las agroindustrias internacionales, logrando iniciar el proceso de exportación de productos elaborados por la economía campesina familiar paraguaya, y puestos en la mesa de los consumidores de la región, en este caso, los del Mercosur. Es fundamental el apoyo estatal, en el desarrollo de cadenas productivas, a través de sus diversos órganos ejecutores, reforzando la asociatividad del pequeño productor, con el desarrollo y promoción de políticas públicas, relacionadas a la conformación de cooperativas rurales.

Figura.6.10 Modelo de cadena productiva



Fuente: Elaboración propia (2018).



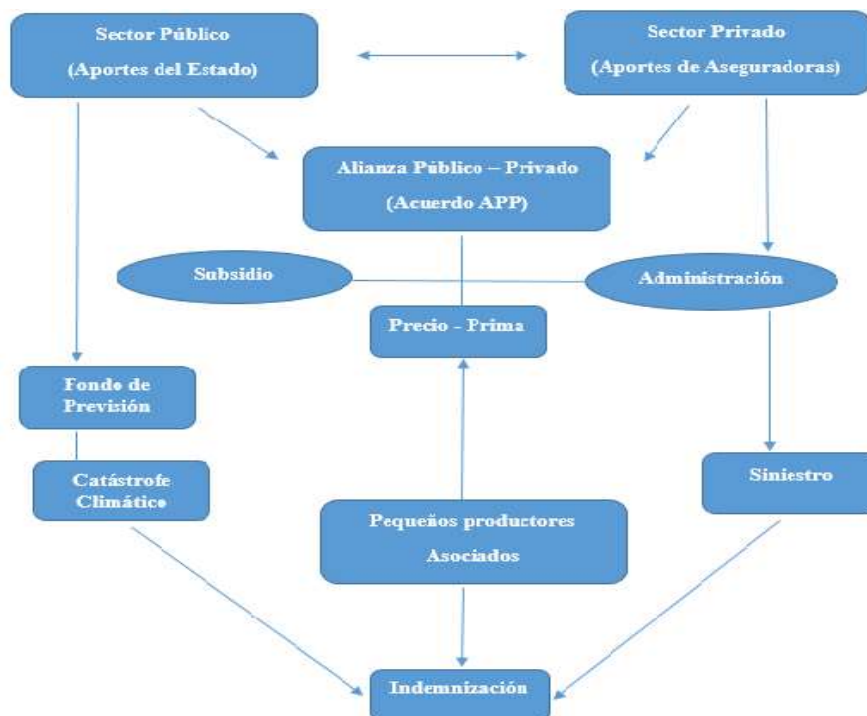
6.7 La implementación del Seguro Agropecuario en la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

El instrumento del seguro agrícola destinado a los pequeños agricultores, constituiría un gran elemento de respaldo, a las actividades llevadas a cabo en las fincas de las unidades familiares, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay; la implementación traería mayor capacidad de producción, formalización de las unidades familiares y garantía de proseguir con la labor, tanto para los agricultores, como las entidades financieras, mediante la cobertura sobre riesgos de la actividad, cabe remarcar que, estos pequeños productores no forman del Plan Piloto¹¹⁰ del Seguro Agrícola Estatal emprendido actualmente, por el MAG. De la misma forma, la mayoría de los productores encuestados, afirman que el instrumento del seguro agrícola favorecería el fortalecimiento de su actividad productiva, comercial y familiar, asimismo, varios productores creen que, es necesaria la participación del Gobierno en la estructura del Seguro Agrícola. En este sentido, los productores están a favor de pagar un seguro, que le brinde protección económica, ante cualquier riesgo adverso, de la madre naturaleza, lo que significa la concientización, en relación al seguro agrícola.

Al respecto, se presenta una propuesta de estructura para la composición de un seguro agrícola, destinada a la economía campesina familiar, elaborada por Vázquez Apodaca (2016), cuya esencia principal, es la participación del Estado, conjuntamente con el sector privado, con el fin de aplicar en el mercado agropecuario, una herramienta de cobertura de riesgo, que sea sostenida, a través de la practicidad otorgada a los agricultores, considerando lo complejo que conlleva la puesta en marcha de tal instrumento. En la **Figura 6.11**, se grafica el modelo, que establece el funcionamiento y los diferentes actores en la estructura del seguro agrícola.

¹¹⁰ Ver más en el Capítulo III: Sección 3.3.2 Desarrollo del Seguro Agropecuario en el Paraguay.

Figura 6.11 Modelo de seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar



Fuente: Elaboración propia (2018), con datos obtenidos de (Vázquez Apodaca, 2016).

Para el desarrollo de este modelo, la aseguradora privada debe proporcionar la estructura administrativa y organizativa, evaluando los costos y el precio final de la prima. Por su parte, el Estado subsidiaría un porcentaje del precio de la prima, asimismo, deberá crear un fondo de reservas, contra eventos catastróficos, que se accione una vez que las compañías de seguros lleguen a sus márgenes máximos de indemnizaciones (Vázquez Apodaca, 2016). Las inversiones destinadas al desarrollo de un sistema de seguro agrícola requieren un esfuerzo a largo plazo (Iturrioz, 2018).

Una condición *sine qua non*, es que el productor debe estar asociado a algún tipo de organización, registrada legalmente, que permita obtener una representación y facilite el proceso administrativo, al momento de la toma del contrato de seguro, nuevamente se destaca la importancia de la asociatividad entre los pequeños agricultores (Vázquez Apodaca, 2016).

Asimismo, deberán celebrarse convenios, entre entidades del sector público y privado, donde quede bien claro, la participación, derechos y obligaciones de las partes, este convenio, puede ser soslayada bajo, la figura de la Alianza Pública-Privada (APP), la



participación de las aseguradoras, en un *holding*, es fundamental para la sustentabilidad de cualquier mercado de seguro agropecuario (Vázquez Apodaca, 2016). La sostenibilidad del instrumento de cobertura, estará marcada por el grado de involucramiento del Estado, y los mecanismos que brinde, en el desarrollo de esta herramienta financiera, en este sentido, el MAG, debe liderar la consolidación del mercado de seguros agropecuarios, así como el manejo de datos e informaciones. En el Mercosur, no se ha avanzado lo suficiente, en materia de seguro agropecuario, destinado a las unidades rurales, cada miembro del bloque implementa un sistema de seguro agrícola disímil, no se ha buscado armonizar un sistema de metodología único de seguro agropecuario, que beneficie a la AFC del Mercosur, su inclusión a la economía del mercado necesariamente, requiere de este seguro, que le otorgue cierta certidumbre económica a su trabajo, a su vez la REAF, debe apostar a un trabajo más sólido y amplio, con los Estados Partes y Asociados, hacia un seguro agropecuario, que dinamice el labor del pequeño productor.

6.8 El Acceso a la tierra y la reforma agraria integral

Como se ha visto en el estudio de caso, varios de los productores no poseen títulos legales sobre las tierras, donde hoy producen, sin embargo, esto se debe en mayor medida, a la desidia institucional, y otra parte al desinterés del productor, en el capítulo correspondiente al acceso y tenencia legal de tierras, de esta investigación, se ha analizado varias alternativas, que podrían mejorar y dar solución al fracaso, del acceso a fincas y una reforma agraria vinculante, vale resaltar la importancia de este factor productivo, que es la base de la economía campesina familiar, sin embargo, tomando la situación de los agricultores, de Gral. Eugenio A. Garay, cuestiones referentes a la organización y asociatividad, así como de la trama productiva y de riesgo, merecen atención especial, a fin de apuntar al desarrollo e integración de la AFC.

Resulta correcto en este caso, mencionar que, la institución madre y encargada de la administración de tierras, debe pasar por una reingeniería estructural, que se adecue a las necesidades coyunturales del sector rural, tal reingeniería debería, estar acompañada de una dotación de colaboradores capacitados y de la seguridad jurídica, que permita un reordenamiento de la propiedad de la tierra, permitiendo una justa redistribución de los terrenos agrícolas, destinado a la producción de bienes, preservando la sostenibilidad y el desarrollo de la AFC, asimismo, es fundamental contar con un catastro, que permita



obtener informaciones certeras, sobre el estado de las fincas. A demás, es preciso comprender que una reforma agraria va más allá de acceder a una finca, debe contemplar varios ejes, como la educación, salud, organización, asistencia financiera, asistencia técnica, riesgos climáticos, entre otros aspectos, apuntando principalmente al verdadero arraigo de los pequeños productores. El acceso y la tenencia de tierras, así como la reforma agraria integral, es un eje vital de esta propuesta, ya que el activo principal en la producción, es la finca agropecuaria, que la economía campesina familiar debe contar, para producir y subsistir, no obstante, el marco legal agrario y las políticas públicas, así como cuestiones de organización y producción, deben adquirir un carácter evolutivo, que sea sostenible por distintos tipos de asistencia.

6.9 Lineamientos estratégicos a considerar para la ejecución del modelo propuesto

La implementación del modelo de planificación estratégica, desarrollado y propuesto, a la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, debe establecer bien en claro, ciertos mecanismos de ejecución, a delinear a continuación:

- **Acompañamiento de las instituciones públicas, privadas y regionales:** El éxito de cualquier organización de pequeños productores, dependerá en gran medida de la base institucional que lo sostenga, es así que los técnicos y profesionales, deben provenir de sectores, que trabajen en el desarrollo e integración de la economía campesina familiar. Este acompañamiento, no puede acabar sólo en capacitaciones y asistencias técnicas periódicas, la presencia debe ser continua, es decir, en el día a día, lograr proveer una verdadera asistencia integral, hasta convertir la organización de productores, en un negocio rentable y estable, para ello es primordial que, los gobiernos y el propio bloque del Mercosur, trabajen intensamente en la creación de mayor número de políticas públicas y regionales, a favor de emprendimientos, destinados a la AFC, asimismo, en la construcción de proyectos o programas sociales, que mejoren la calidad y bienestar de vida de los integrantes de la AFC, en este orden, es menester tener en cuenta el carácter sistémico que presentan las problemáticas del sector, a fin de establecer acciones de mejoras, en forma complementaria, gradual y articulada.



A nivel local, la posta la debe tomar el MAG, en conjunto con el INDERT, el CAH, el BNF, la Central de Cooperativas, INCOOP, los gobiernos departamentales y municipales, quienes deben incentivar al sector privado, a que se involucren en la implementación de una verdadera reforma agraria integral, que desarrolle políticas públicas, a favor de la AFC; en el bloque del Mercosur, la REAF, debe impulsar la consolidación de políticas, a favor de las unidades familiares, además de establecer alianzas estratégicas, con otros organismos internacionales, buscando el desarrollo y la integración de los pequeños productores, los avances en la región, en relación al desarrollo e integración de la AFC, se ha llevado mediante reuniones donde se despliegan, diálogos políticos y cooperación técnica, no hay dudas que la puesta en marcha de la REAF, ha marcado una tendencia favorable en el sector, sin embargo, se necesita avanzar más rápido, en la materialización de las experiencias y diálogos, en pos del bienestar de los pequeños productores, muchos de ellos en la pobreza extrema.

- **Programas de capacitación:** es fundamental la definición del tipo de asistencia y capacitación, que se brindaría a los pequeños productores, aquí entra a jugar el rol preponderante de los profesionales y técnicos, que acompañarán a los productores, en la organización y desarrollo de la producción, hasta el logro de su inserción a la economía del mercado local y regional del Mercosur. Cualquier programa a implementar, en la organización de pequeños productores, debe ser sencillo y con un lenguaje apropiado. El bajo nivel educativo de los productores, provoca una falta de asimilación, que se traslada en el campo de la producción, comercialización y administración de organizaciones de agricultores. Los planes de capacitación, forman parte esencial de la asistencia integral, dando respuestas a las debilidades identificadas en la organización, orientado al desarrollo de capacidades y habilidades de los productores, con la finalidad de lograr una gestión eficiente de la organización. Se debe incentivar y crear mecanismos sociales, que permitan concluir sus estudios primarios y secundarios a los agricultores, buscando una formación académica que sustente su actividad económica.
- **Asistencia Integral e innovación tecnológica:** una vez organizados los productores, deben recibir una asistencia integral, que involucre aspectos de la



producción, comercialización, renta, seguro agrícola, cadena productiva, calidad, agro exportaciones, reforma agraria, créditos rurales, entre otros puntos. La asistencia integral, se debe promover desde los órganos estatales, privados y regionales, en este caso, del MAG, a través de su dependencia, la DEAG, en cuanto a producción y mercadeo, es imprescindible que esta asistencia integral, cuente con el acompañamiento del gobierno local y departamental; en materia de créditos rurales, se deben sumar los entes financieros, como el CAH, el BNF, los bancos privados y regionales (BID, Banco Mundial, CAF), asimismo, el FONTAGRO ofrece hoy mecanismos de cooperación, entre países de América Latina y España, promueve la innovación de la AFC, la competitividad y la seguridad alimentaria. En cuanto, a los aspectos industriales, cadenas productivas y de valor, se deben sumar las agroindustrias locales y exportadoras; lo que concierne a una reforma agraria integral y el acceso a la tierra, las acciones del INDERT serían significativos; el aporte y las experiencias de trabajo, de la REAF, en materia de políticas y programas destinados a las unidades rurales, sería gravitante en la consolidación de la implementación de una asistencia integral.

El Coordinador de la Sección Nacional de Paraguay, Ing. Agr. Mario León, destaca que una asistencia integral, se debe generar, a través de una asistencia en conjunto, actualmente todo se centraliza en el MAG, en este orden, los servicios financieros, deben ser tratados en el CAH y otras entidades crediticias, lo que corresponde a desarrollo rural y arraigo, al INDERT, lo que es sanidad e inocuidad ganadera, a SENACSA, son temáticas, que deben pasar necesariamente por una buena coordinación y articulación, y apuntar a una administración geográfica, es decir, donde se involucren los gobiernos municipales y departamentales, es imperativo tal acción (León, 2018).

El nexo de los profesionales, que integran la organización de pequeños productores, es vital y relevante para la provisión de una asistencia integral. Cabe señalar que, la mayoría de los entrevistados está a favor, y reclaman recibir una verdadera asistencia integral, que involucren todos los aspectos de la actividad agropecuaria, así como, la instalación de tecnología en todo el proceso productivo; hoy el sector agropecuario de gran escala, ha sido minado de tecnología, con lo cual la pequeña agricultura, se encuentra imposibilitado para competir, sin embargo, la asistencia



integral debe buscar instalar tecnología, en el proceso productivo del pequeño productor, dotando además de mayor infraestructura a las fincas; a nivel nacional, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), debe promover mayores programas de innovación tecnológica en la AFC, a través de la cooperación internacional, además es imperante la creación de centros e institutos, de investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria, dirigida a la AFC, especialmente, en las zonas de mayor afluencia de pequeños productores, donde las organizaciones rurales, los municipios, las gobernaciones y el IPTA, busquen generar innovaciones tecnológicas, acompañando el desarrollo sostenible de la economía campesina, como se desarrolla hoy, en la Argentina, a través del CIPAF; el pequeño productor no puede estar ajeno a los avances tecnológicos, si pretende insertarse en la economía del mercado local, nacional y regional.

- **La creación de políticas de créditos agropecuarios destinados a la AFC:** estas políticas deben ser genuinas y de tinte real, a las diversas necesidades financieras de la economía campesina familiar, el crédito rural, forma parte de cualquier política agraria a implementar, constituyéndose en un instrumento óptimo, en absorber las innovaciones tecnológicas y los costos de producción. La política de crédito rural, debe tener en cuenta la situación económica y social de los pequeños productores, procurar asimismo, mejorar la calidad de vida de la AFC, incrementando el empleo e ingreso, y promoviendo la capitalización y la liquidez de estos productores tradicionales, con capacidad futura de pago (Vélez Hernández, 1984), pero principalmente convertir al pequeño productor, como sujeto de crédito, “el sector agropecuario representa una porción importante del financiamiento bancario en Paraguay” (Iturrioz, 2018, pág. 35). En el Paraguay, la iniciativa debe nacer del propio Estado, a través del MAG, en conjunto con el CAH, instituciones que deben motivar al sector privado financiero, a que se involucren en la implementación de una política de crédito rural, no obstante, una estratificación y tipología, de la economía campesina familiar del Paraguay, permitiría en primer lugar, el conocimiento *in extenso* de los productores, con limitantes básicos, es decir, con problemas de autoconsumo y supervivencia, de aquellos que sí poseen la capacidad de generar excedentes, una política de financiamiento y asignación de



recursos, a través de dicha clasificación, permitiría ser mucho más eficiente en el desarrollo e integración de la AFC; a pesar de las pocas experiencias positivas, en materia de financiación, propiciadas en la región, la REAF, debe impulsar la consolidación de la FAF, a favor de la economía campesina familiar, además de establecer alianzas estratégicas con instituciones y organismos internacionales, para el financiamiento de actividades agropecuarias en el sector de la economía campesina familiar, potenciando los fondos y recursos propios de cada Estado Parte.

- **Actualización del CAN:** resulta imperioso fomentar la voluntad política y financiera, que propicie la actualización del CAN, el último censo elaborado corresponde al año 2008, la falta de datos oficiales, fue un escollo poco fácil de afrontar, en la consecución de esta investigación. El MAG, como órgano ejecutor y representante oficial del Estado, debería ser el motor que impulse la actualización de una base de datos, de fuentes fidedignas y con un amplio sistema de información, fundamental para el conocimiento *in extenso* del sector agropecuario del Paraguay, sin un sistema de información veraz, que provea datos relacionados al comercio, producción, rentabilidad, financiamiento, asistencia técnica, riesgos climáticos, organización, acceso a fincas, y otras variables relevantes, dificulta *a priori*, emprender sistemas de soluciones, a las problemáticas que atañen a la economía campesina familiar, además de la actualización, es preciso agregar mayor variables socioeconómicas, que enriquezcan el CAN, por otro lado, es necesario llegar a través del CAN, a mayor número de comunidades, específicamente aquellas, que desarrollen la actividad agropecuaria, y se compongan de pequeños productores, en este sentido, el RENABE, es otro instrumento e importante base de datos, que debe acompañar explícitamente la actualización del CAN.
- **Fortalecimiento y expansión del Registro Nacional de Beneficiarios:** es preciso que mayor cantidad de pequeños productores, sean inscriptos en el RENABE, tanto en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay, como en todo el país, a fin de que el agricultor, forme parte de cualquier programa de capacitación o proyecto impartido, por el MAG y otros entes, mejorando así su bienestar y actividad laboral, asimismo,



contribuye satisfactoriamente a la construcción de una base de datos, sobre la economía campesina familiar.

- **La promoción y el incentivo de la asociatividad entre los productores:** es esencial lograr la asociación de los productores, hacia el emprendimiento de cualquier proyecto o política de desarrollo e integración, destinado a la economía campesina familiar. Los productores al recibir de forma clara y definida las herramientas de la asociatividad, trabajarían sin temores y con un alto grado de confianza, las organizaciones con mayor éxito, en el sector agropecuario, son las cooperativas, esto se debe a su alto grado de cumplimiento y confianza, que plantea en las actividades económicas, donde se encuentran involucradas. ‘La asociatividad es una herramienta y condición fundamental para lograr la inserción al mercado’ (Almada, 2018). Vale resaltar nuevamente, que la asociatividad es el motor principal de todas las acciones y políticas públicas, a favor de la AFC.
- **La inserción en cadenas productivas de los pequeños productores:** el pequeño productor, al unirse con los otros productores, debe desarrollar la idea de transformación de sus productos, a fin de ingresar a la economía del mercado local y regional, con un valor agregado, dentro de cadenas productivas, principalmente. Con respecto a este punto, es importante destacar que el gobierno local y departamental, deben iniciar sin demora en el tiempo, la búsqueda e instalación de cooperativas rurales, industrias y fábricas, que conformen parte de las cadenas productivas.
- **Gestión empresarial:** la conformación de una organización de pequeños productores, debe ser sostenible en el tiempo, si la organización pretende ingresar al mercado formal, es necesario que cada miembro obtenga capacidades empresariales, afrontando el ciclo de producción y los procesos de la cadena productiva, efectivamente.
- **Formalización legal y tributario de la organización:** los productores, deben comprender la importancia de trabajar en forma legal, así como, el cumplimiento de las obligaciones impositivas, se les debe proveer las diferentes alternativas de organización. La formalización conlleva, a que el productor debe trabajar de



manera conjunta con los profesionales y/o técnicos, quienes manejan los aspectos legales y tributarios.

- **Competitividad:** la organización de productores, debe trabajar como una empresa, produciendo lo que el mercado demanda y ajustándose a las exigencias de calidad, pudiendo así generar competitividad.
- **Manejo de fondos:** el capital que recibe la organización, en concepto de financiamiento, debe ser manejada en base a estrategias que permitan el uso adecuado de estos fondos, en pos del desarrollo y las necesidades de la organización de pequeños productores.
- **Plan estratégico:** la organización de pequeños productores, con la ayuda de los técnicos involucrados a la misma, deberán elaborar un plan estratégico, que defina el rumbo y quehacer de las actividades agropecuarias emprendidas.
- **Políticas públicas de promoción y desarrollo de sistemas cooperativos rurales:** es clave que el gobierno fortalezca y siga generando políticas públicas de desarrollo de cooperativas, en el sector rural, destinadas a la integración de la economía campesina familiar, la misma debe ser llevada a cabo, mediante el esfuerzo en conjunto, del MAG, organismo estatal responsable del crecimiento y desarrollo de la AFC del Paraguay, el INCOOP y el FECOPROD, principales entes del cooperativismo en el país, las gobernaciones, los municipios, las organizaciones, y comités de pequeños productores, con el asesoramiento de grandes cooperativas de producción, con vasta experiencia en el sector campesino, de hecho Paraguay, cuenta con varias cooperativas, que han contribuido en el desarrollo e integración de agricultores, que se encontraban en la pobreza extrema. La integración de la economía campesina familiar, en los sistemas cooperativos, tiende a favorecer la creación de economías de escalas, añadiendo valor a los productos, pertenecientes a la AFC, facilitando el acceso a varios tipos de servicios y beneficios socioeconómicos. Al desarrollo, promoción y fortalecimiento de sistemas cooperativos, se debe añadir la instalación de cadenas productivas, aquí nuevamente el apoyo estatal es clave, en cuanto al diseño y puesta en marcha de la integración de productores, en una cooperativa local, de acuerdo a las ventajas comparativas que ofrece la zona geográfica, donde se asienta el pequeño productor.



De acuerdo, al caso de estudio de esta investigación, los productores de Gral. Eugenio A. Garay, con fincas agropecuarias, con prioridades en la obtención de créditos, salud, educación, arraigo, asistencia técnica, innovación tecnológica, infraestructura, utilización de maquinarias e insumos, y principalmente el incremento de rendimientos de sus producciones, lograrían asociándose a la cooperativa, donde este esquema asociativo se centraría en la venta de la producción de la AFC, en mercados formales, de hecho, este es el camino previo, al aprovechamiento de economías de escala, la obtención de mejores precios, la reducción de costos, no obstante, es fundamental superar aspectos triviales y culturales, así como la disponibilidad de recursos públicos y financieros, en la **Figura 6.12**, se plasma un bosquejo de política a desarrollar.



Figura.6.12 Políticas de Promoción y Desarrollo de Sistemas Cooperativos Rurales



Fuente: Elaboración propia (2019).

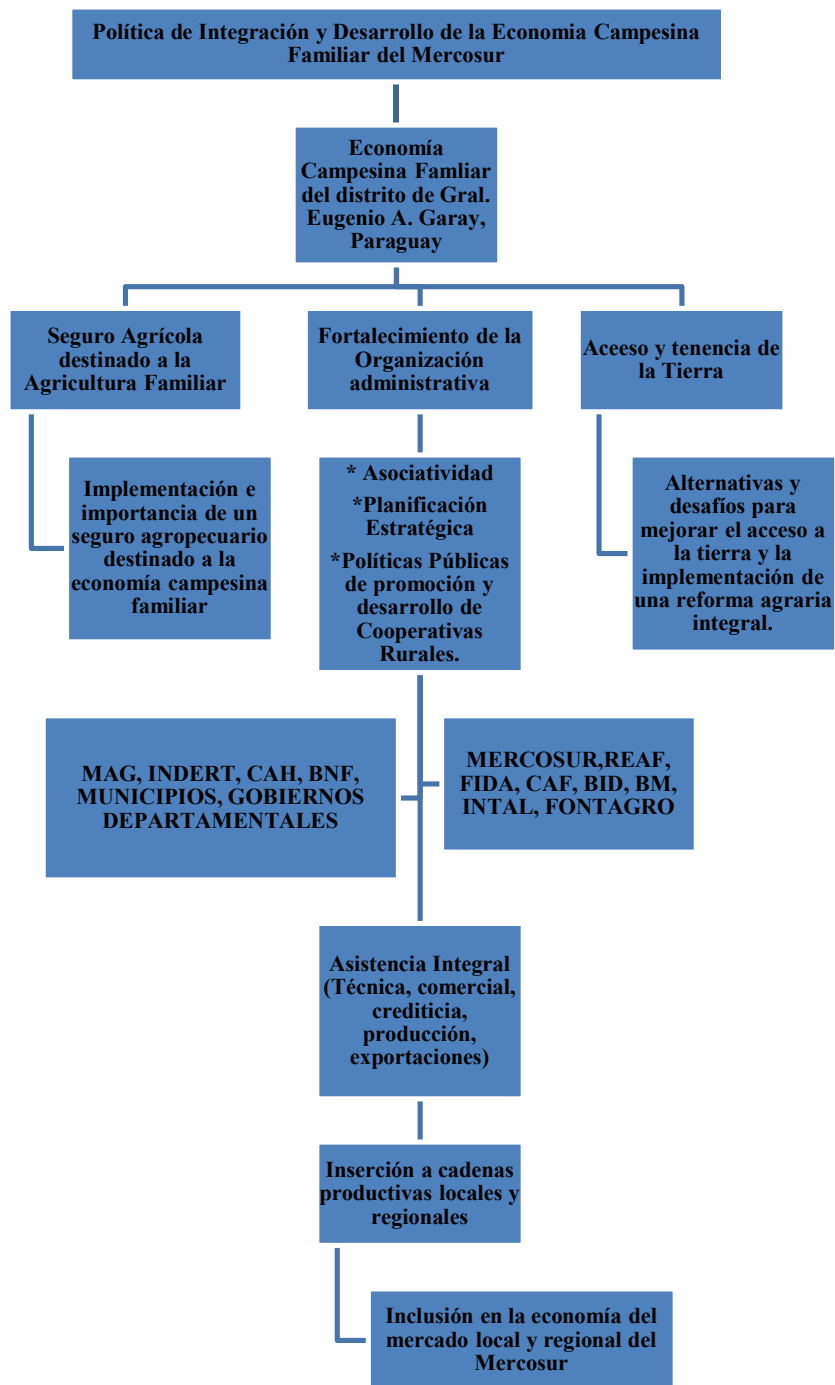


- **Participación de los jóvenes:** ante el aumento de la migración de jóvenes, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se debe plantear acciones desde la propia organización de pequeños productores, donde involucre a la masa de jóvenes y motive a los mismos, a ser partícipes del desarrollo de la economía campesina familiar, se debe recordar que estos jóvenes, son las futuras generaciones que llevarán adelante los hilos, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, así como las actividades agropecuarias de baja escala.
- **Participación de las mujeres:** Se insta a que las organizaciones de pequeños productores a construir, conformen espacios donde las mujeres participen y obtengan la misma capacidad de toma de decisión, esta acción debe ser impulsada por organismos públicos, privados y regionales.

Estos lineamientos mencionados, deben estar sujetos a los otros dos ejes de esta investigación, el seguro agrícola y el acceso y tenencia de la tierra. Cada miembro de la organización de los pequeños productores, necesariamente debe comprender el manejo de estos mecanismos, construyendo los cimientos de la efectividad, del modelo de planificación estratégica propuesto. Este modelo debe englobarse y sostenerse, a través de una Política de Integración y Desarrollo de la Economía Campesina familiar, donde los tres pilares esenciales serían: el fortalecimiento de la organización administrativa de los pequeños productores, la importancia e implementación del Seguro Agrícola destinado a la economía campesina familiar, y las alternativas de mejoras en el acceso a la tierra y reforma agraria. En este sentido, el Estado debe promover programas y políticas públicas a favor de la AFC, donde los organismos privados encuentren los argumentos válidos, que motiven a ser parte de esta promoción, siempre en un marco de sustentabilidad y viabilidad. A continuación, según, la **Figura 6.13**, se detalla el esquema representativo del modelo propuesto, que se debe añadir y contemplar, en una Política de Integración y Desarrollo de la Economía Campesina Familiar del Mercosur.



Figura.6.13 Política de Integración y Desarrollo de la economía campesina familiar del Mercosur



Fuente: Elaboración propia (2018).



7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección, se presentarán las conclusiones finales, aportes y recomendaciones, que podrán sintetizar el tema desarrollado, por lo tanto, es oportuno destacar la importancia y a la vez reconocer, el papel que cumple la economía campesina familiar en la región, este sector alimenta hoy, a casi la tercera parte de la población del Mercosur, sin embargo, la gran mayoría de los pequeños productores, que forma parte de esta tipología rural, se encuentran sometidos a situaciones de marginalidad y pobreza, muchas veces a causa de la falta de políticas públicas e instituciones consolidadas, que logren plasmar la relevancia necesaria de los agricultores, en la propia sociedad, y quienes se enfrentan a problemas esquematizados sistemáticamente, en el bajo acceso a los mercados, la falta de sistemas de créditos rurales, la escasa provisión de asistencia técnica, y por ende integral, ya sea del sector público, como del privado, a estas barreras se deben añadir, el bajo nivel de asociativismo, los altos costos de transacción, la baja incorporación a los sistemas educativos y de salud, los fenómenos climáticos, que son un riesgo permanente en la actividad agropecuaria, la volatilidad de precios, las irregularidades, en materia de acceso y tenencia de tierra; al fin y al cabo, incongruencias que dificultan el logro de ingresos y rentas, que permitan cumplir con la acumulación de recursos, y la posibilidad de invertir sosteniblemente, en la producción agropecuaria, así mismo la inserción de la economía campesina familiar, a la economía del mercado local, nacional y regional.

En base a esto, ha surgido la necesidad de investigar, los mecanismos que conduzcan a la inserción de los pequeños productores del Mercosur, a la economía del mercado. A fin de sustentar, los componentes de esta investigación, y en especial, la pregunta general de la misma, se ha realizado un estudio de caso, de la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, alcanzando de esta manera, el nivel de investigación exploratorio-descriptivo. Inicialmente, se ha hecho un repaso sobre la situación actual de la AFC del Paraguay, el marco legal e institucional y las principales problemáticas, que concierne a las fincas agropecuarias. La investigación ha tomado tres ejes de estudios, sobre las que se ha trabajado, en primera instancia, la importancia de la implementación de un seguro agropecuario en la economía campesina familiar, en segundo lugar, el acceso y la tenencia legal de la tierra, y por último el fortalecimiento de la administración



organizativa de la economía campesina familiar, logrando de esta manera, realizar una investigación exploratoria y el análisis descriptivo, de las variables independientes.

En el desarrollo del trabajo de campo, se ha utilizado técnicas de encuestas realizadas a los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, y entrevistas estructuradas, a las autoridades públicas y privadas, obteniendo así, un análisis cualitativo y cuantitativo de todas las reseñas; aquellos datos cuantitativos, fueron desarrollados a partir de herramientas estadísticas, de tipo descriptivo, mientras tanto, las informaciones obtenidas, en las distintas entrevistas consumadas, fueron estrictamente organizadas y analizadas, con lo cual se plasmaron las distintas conclusiones, en este orden, el trabajo de campo fue llevado a cabo, satisfactoriamente, sin inconvenientes alguno, mediante la predisposición de los productores y las autoridades locales, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, no obstante, la falta de datos oficiales, atenuó la dificultad de obtener el relevamiento de otras variables.

Por su parte, en cuanto a la primera variable independiente, de esta investigación, se menciona que, el instrumento del seguro agrícola, destinado a pequeños agricultores, constituiría un elemento de respaldo socioeconómico, a las actividades agropecuarias ejecutadas, por las unidades familiares; la implementación traería mayor capacidad en el sistema productivo, el sector conquistaría mayor legalidad y garantía de proseguir con la labor agropecuaria, tanto para los agricultores, como para las entidades financieras, mediante la cobertura sobre riesgos, de la actividad rural; la mayoría de los encuestados, está a favor de su implementación y de los beneficios que traería consigo, es menester recordar que, los productores del distrito, de Gral. Eugenio A. Garay, hoy no forman parte de ningún plan de seguro agrícola estatal. En este contexto, actualmente se encuentran operando varias empresas aseguradoras del sector privado, que cuentan en su espectro de servicios, el seguro agrícola destinado a la producción de mediana o gran escala, no así a la pequeña agricultura, por lo tanto, la participación es casi nula, en lo que atañe a la economía campesina familiar, excepto las unidades familiares que integran el plan piloto del MAG. Cabe mencionar que, el MAG lleva adelante un plan piloto en relación al Seguro Agrícola, que llega hoy a 26.150 productores, casi el 9% de los pequeños productores, que forman parte del CAN (2008), sin un marco legal sustentable y sin considerar los riesgos institucionales, además es preciso que este plan, ostente una mayor cobertura nacional, en cuanto a las unidades familiares productivas. Los pequeños



productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, desconocen ampliamente el alcance de un seguro agrícola, sin embargo, se muestran dispuestos a contar con el instrumento, a fin de mitigar riesgos de eventos climáticos, sin embargo, se ha comprobado que este desconocimiento, inclusive se desata en el plano de las autoridades e instituciones locales, es necesario que las empresas aseguradoras, en conjunto con los organismos estatales, instalen un marco institucional apropiado, hacia la consolidación efectiva de un sistema de seguro agropecuario, dirigida a la AFC, en este sentido, es imperativo el desarrollo de estrategias de comunicación y promoción, acerca del alcance de un seguro agrícola, a fin de trasladar mayor conocimiento a los sectores interesados. Como se ha visto, en los resultados obtenidos, existe una fuerte dicotomía en relación al costo de asumir un seguro agropecuario, he aquí la importancia de que el Estado, participe en la conformación y estructuración del seguro agrícola, hallando un punto de inflexión que favorezca a los pequeños productores, así como la promulgación de un marco jurídico, que sustente la implementación de esta herramienta financiera. El MAG, como órgano líder de la actividad agropecuaria en el Paraguay, debe buscar y emprender la articulación institucional, así como la instalación de un marco regulatorio específico y apropiado, dirigida al avance de un seguro agropecuario en las unidades rurales.

El acceso a la tierra a varias familias, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, así como a miles de unidades familiares, del Paraguay y del Mercosur, se encarecen hoy, originando la expulsión y la migración rural, que se torna cada vez más compleja. El Estado no ha puesto los instrumentos, y en especial, la voluntad política que resuelvan los problemas, que se dirimen en la redistribución de propiedades rurales, la extranjerización y la tenencia legal, así como la desigualdad, desatadas desde hace varias décadas, incluyendo una reforma agraria vinculante e integral, en pos del desarrollo de la economía campesina familiar. Los números adquiridos en el trabajo de campo, exponen que la mayoría de los productores, no cuenta aún con el título de propiedad rural, destapando conjeturas sobre la tenencia legal de fincas, y demostrando la burocracia total del sistema de la administración de tierras, y el endeble marco legal, que sustenta este régimen, adicionalmente, se acentúa la baja adjudicación de fincas agrícolas a los productores, por parte del órgano estatal, y la compra irregular de cientos de hectáreas, sin embargo, la solución va más allá de la simple transferencia de fincas. Las unidades familiares desconocen el verdadero fin de la reforma agraria, no obstante, esto es a causa de la falta de información y comunicación, de las



autoridades involucradas. En el capítulo correspondiente a este tema, se ha hecho una retrospectiva de la situación actual de la tenencia y acceso a las tierras, prosiguiendo con la descripción de un flojo marco institucional, además de las acciones tomadas, desde el Mercosur, mediante la REAF, finalmente el objetivo de este capítulo, se logra con el análisis de las distintas alternativas y desafíos, que hoy se despliegan a fin de mejorar el acceso y la tenencia de dominios, es urgente una reingeniería institucional, así como la consolidación de un marco legal, que propicie en primera instancia, una seguridad jurídica, hacia una distribución justa de las propiedades, evitando la extranjerización de las mismas, y la imperiosa corrupción, que acecha al sistema estatal de la administración de tierras; y en otras instancias, la construcción de una reforma agraria integral y vinculante, que trascienda más allá de la tenencia legal de las fincas, y repercuta en el ámbito de la educación, salud y bienestar, consolidando el verdadero arraigo imprescindible, de las pequeñas unidades productivas.

Los obstáculos que se esbozan en este trabajo, se trasladan visiblemente en el caso de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, los mismos padecen de una falta total de organización, es decir, más del 50% de los productores, se ingenia hoy en forma particular, con respecto a sus labores agropecuarios, se deduce fácilmente que la cultura de asociación, es aún muy apático en este sector, de este modo, se señala que esta deficiencia, trae como consecuencia, en la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay: la falta de mercados formales, tanto locales, como regionales, para los productos elaborados, en dichas fincas familiares; la falta de información del mercado, demanda y oferta; la totalidad de la muestra no está inserta, en cadenas productivas, y el distrito no ofrece plataformas de comercialización; además de la baja asistencia técnica y los escasos financiamientos, que reciben actualmente, los números son elocuentes, los productores no cuentan con infraestructuras modernas, la resistencia a la tecnología, es una referencia comprobada *in situ*, las prácticas y herramientas agrícolas utilizadas en las fincas, son rudimentarias; el gobierno local no cuenta, con recursos destinados a la provisión de asistencia técnica y financiera, no se imparten capacitaciones financieras, entre otras carencias, señaladas en el estudio de campo realizado.



Tal como se ha detallado, en el capítulo correspondiente al fortalecimiento de la organización-administrativa, se expresa los múltiples beneficios que lograría el pequeño productor, trabajando bajo la figura de una organización, como el acceso a un mercado formal, mediante su participación en una cadena productiva, el pago de un precio justo por sus productos, una asistencia integral, que estaría compuesta, por una asistencia técnica, financiera, comercial; la instalación de tecnología en los sistemas productivos, y la oportunidad de contar con infraestructura, acorde a los sistemas de producción, desarrollados hoy en el mundo agropecuario; la asociatividad, en el amplio espectro de la agricultura familiar campesina, debe ser destacada, como el cimiento trascendental, que contribuye al desarrollo y crecimiento, especialmente de aquellos integrantes de las unidades familiares, que tienen menor acceso o disponibilidad de recursos, tal apoyo, debe nacer, desde la articulación y complementación, del propio gobierno local y departamental, y ser liderada por el MAG, en conjunto, con otras instituciones del sector agropecuario, local y regional. En este sentido, se propone un modelo de planificación estratégica, que involucra los aspectos internos y externos de la administración-organizativa, de los productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, tomando en cuenta los principales inconvenientes de tal índole, y las otras variables desarrolladas a lo largo de este trabajo, donde la asociatividad es el puntapié inicial, a cualquier tipo de desarrollo de los pequeños productores, asimismo debe ser considerada, como eje transversal, en cualquier política pública y regional, dirigida a favor del desarrollo de la AFC. Cabe mencionar que, la mayoría de los productores de la muestra tomada, está a favor de trabajar bajo una organización, principalmente la de una cooperativa, se encuentran conscientes, de que una asistencia integral sería factible, trabajando en forma conjunta, y más aún lograr por este medio su inserción, primeramente, a la economía del mercado local, apuntando luego al mercado regional del Mercosur. De acuerdo, a los diversos cambios, que presenta el mercado agropecuario en los últimos tiempos, así como el crecimiento de las agroindustrias y cadenas de supermercados, las nuevas legislaciones, los estándares en calidad alimentaria, hace que la participación de la economía campesina familiar, sea delimitada y encrucijada a verdaderos cambios, creando oportunidades a los pequeños productores, de comercializar y de trabajar conjuntamente, con la elite industrial de alimentos, siempre y cuando las actividades sean llevadas a cabo, por organizaciones de



productores, el mercado condiciona esta medida, y esta condición debe ser comprendida, por cada unidad familiar productiva.

El modelo propuesto de planificación estratégica, toma en cuenta la importancia y las herramientas que desprende, la gestión empresarial en las organizaciones de pequeños productores, detallando los pasos iniciales, hacia la construcción de una organización, que tome la forma de una empresa y logre convertirse en un negocio rentable, por consiguiente, el modelo prosigue, con una sección correspondiente a la formación de cadenas productivas, donde las organizaciones de pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se conviertan en los principales actores, tomando aspectos relevantes como: la elección del cultivo, financiamiento de la cadena productiva, lugar de producción, compradores e ingresos de los pequeños productores. Este modelo busca en primera instancia, afianzar a la economía campesina familiar, tanto en el mercado local y nacional, como primer esbozo, hacia su desarrollo e integración; estos lineamientos pueden ser replicados, por cualquier tipo de organización de pequeños agricultores locales y regionales del Mercosur, en este orden, es menester que el gobierno local y departamental, inicien la búsqueda e instalación de industrias, supermercados y fábricas, así como la promoción y desarrollo de sistemas cooperativos rurales, que posibiliten la construcción de cadenas productivas, asimismo, es imperioso la construcción en el distrito, de un mercado local, como primer canal de comercialización, de las unidades rurales.

Del mismo modo, la propuesta toma en cuenta la importancia de la implementación de un seguro agrícola en la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, ante los diversos riesgos climáticos, que se presenta hoy dentro de la actividad agropecuaria, se despliega un modelo de estructura de seguro agrícola, destinado a las unidades rurales, finalmente la propuesta hace mención a los desafíos que se deben superar, en materia de acceso y tenencia legal de fincas agropecuarias. En este sentido, y con respecto, a la puesta en marcha de cualquier política o programa, a favor de la economía campesina familiar, es importante el protagonismo del estado paraguayo, y desde una mirada regional, de los Estados Partes del Mercosur, la intensidad de la inserción a la economía del mercado local y regional, de los agricultores, dependerá de la predisposición de las instituciones locales e internacionales, en avanzar hacia la integración y el desarrollo de los mismos, asimismo es fundamental el establecimiento de políticas públicas, que tomen en cuenta las necesidades y carencias que presenta hoy la AFC, y el



carácter sistémico que las mismas adquieren, por otro lado, las políticas a implementar deben tener la capacidad de construir alianzas productivas, las mismas han de ser identificadas y desarrolladas, de manera sostenible, siempre en el marco de metas concretas y realizables, que motiven a los productores, y a los organismo públicos y privados, a llevar adelante una coalición, que apunte a traspasar las fronteras y consolidarse, en el Mercosur. Como destaca Corbey (1995), los actores locales o grupos internos, son el motor de un proceso de integración regional, en este caso, la economía campesina familiar del Mercosur, es un sector valioso que puede aportar, a través de su desarrollo, en la actividad agropecuaria y productiva, al proceso de integración del Mercosur.

La hipótesis de esta investigación plantea que: *‘La inclusión de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, dentro de la economía del mercado regional del Mercosur, se lograría mediante una política de integración y desarrollo, que contenga el fortalecimiento de la administración organizativa, la implementación del seguro agrícola, y el acceso a la tierra’* que de acuerdo, a los resultados que se han obtenido, a lo largo de las páginas de este trabajo, no existen evidencias derivadas, para rechazar tal hipótesis.

Como resultado de todos los ítems desarrollados, así como el estudio de campo llevado a cabo, se recomienda en primera instancia, la descentralización del MAG, mediante la creación de una Secretaría de Agricultura Familiar, es decir buscar la verdadera institucionalización de la AFC, en el Paraguay, que pueda ocuparse efectivamente de las diferentes necesidades y problemáticas, que afecta a las distintas unidades familiares, que componen hoy la economía campesina, y desde este órgano, instalar políticas públicas y programas de desarrollo, a favor de los pequeños productores paraguayos, que tenga la fuerza de abarcar, desde la decisión de qué producir hasta la comercialización de los bienes producidos, es imperativo e inexorable esta descentralización, debido a que el MAG, hoy por los amplios sectores que abarca, descuida a los actores claves del mercado agropecuario paraguayo. En relación, a los aspectos legales, se exhorta ajustar las disposiciones reglamentarias que hoy rigen, respecto a la economía campesina familiar del Paraguay, acompañada de un marco institucional, que propicie la integración y desarrollo de la pequeña agricultura. En este sentido, este órgano podría entablar un trabajo articulado y en conjunto con las demás instituciones, como el



CAH, entidades financieras del sector privado, INDERT, IPTA, empresas aseguradoras, Organismos Internacionales, y pares del Mercosur, no obstante, originalmente se debe realizar un arduo análisis, en cuanto a la estructura organizativa y marco legal, que sustente tal secretaría, hacia la puesta en marcha; finalmente, lo fundamental y no menos importante, es la decisión política de facilitar una relevancia, a la agricultura familiar campesina, apostando a este sector de la economía paraguaya. En la región países como, Brasil, Chile, Argentina, ya han erigido una adecuación legal e institucional, a favor de la AFC. La solución no se encuentra únicamente en el fortalecimiento de la extensión rural, o de entregar títulos de tierras a las unidades familiares, no es esa la solución, son varios los niveles de adversidades que superar, tampoco es una sola institución, la que deba proveer todas las soluciones a los inconvenientes sistemáticos, que se presentan, debe ser un trabajo interinstitucional, no es fácil esta articulación, porque cada ente público posee su propio plan de trabajo, su propio presupuesto, su plan de acción, lo que dificulta hoy la unificación y articulación de estos entes (Almada, 2018).

Es preciso, seguir analizando la estructura más adecuada de un seguro agrícola, dirigido a la economía campesina familiar, cuya cobertura se extienda al mayor número de unidades familiares productivas, atendiendo la importancia y la necesidad de contar con una herramienta financiera, que proteja a estos agricultores contra riesgos, principalmente climáticos, cualquier estructura a implementar, debe ser la más conveniente y aplicable al contexto de la región, considerando los costos, la infraestructura tecnológica y talento humano, que asegure la sustentabilidad del seguro a efectuar, es necesario trabajar a nivel regional, por un sistema armonizado de seguro agrícola, que fortalezca los lazos entre pares. En este sentido, los expertos enfatizan que, la Alianza Pública-Privada (APP) es prioritario y deseable, para la sostenibilidad de un sistema de seguro agropecuario. Asimismo, se deben realizar modificaciones a los requerimientos específicos legales, de la configuración de un seguro agrícola, destinado a los pequeños productores, de la misma manera estos ajustes jurídicos, se deben trasladar a lo concerniente, al acceso y tenencia legal de la tierra rural, desbaratando el sistema actual de la administración de tierras, a través de una reingeniería y modernización institucional, que englobe la construcción de una reforma agraria integral e inclusiva, en pos del arraigo y desarrollo de la economía campesina familiar. Los desafíos son amplios en este sentido, dependerá de la voluntad



política y de la agenda nacional que el gobierno desarrolle, así como de un apoyo genuino del Mercosur.

Desde las acciones tomadas en el Mercosur y llevadas al contexto rural, y principalmente desde la REAF, se debería plantear desde el CMC la posibilidad de construir un organismo regional, de carácter permanente, dotados de capital humano y expertos del sector agropecuario, que acompañen íntegramente los trabajos de las diferentes dependencias de los Estados Partes, que atienden hoy las necesidades y problemáticas de la AFC. De esta forma, las experiencias y políticas públicas hoy puesta en la mesa de la REAF, deben trascender y concretarse con mayor ímpetu, en el contexto de los pequeños agricultores, mediante un consenso de los diferentes miembros del bloque, siendo el punto de partida, de la creación de verdaderas políticas de integración y desarrollo, de la economía campesina familiar, y que el organismo regional a crear, tenga la capacidad de materializar en el sector rural, estas políticas a favor de los productores marginados y vulnerables, es claro que la creación de toda institución, es fundamental considerar los aspectos políticos, organizacionales, administrativos, costos económicos y sociales, infraestructura, recursos humanos, y principalmente la factibilidad de la construcción de dicho ente, en un corto, mediano y largo plazo. Cabe mencionar que, es básico el acompañamiento de otros organismos internacionales, que trabajan arduamente en la búsqueda de alternativas, que apuntan al crecimiento y desarrollo de la AFC, como la FAO, FIDA, CAF, UE, IICA, CA, BM, BID, obteniendo resultados muy positivos, y que han reducido la marginalidad y pobreza, en el sector rural. En este sentido, concerniente al FAF, es importante volver a recalcar, que tal fondo debe transformarse, en una fuente de financiamiento hacia distintos emprendimientos, a ser forjados en las unidades familiares, que integran los límites del Mercosur, los fondos hoy se utilizan en gastos, puramente administrativos, sin financiar el verdadero desarrollo de la AFC, es cierto que, antes los límites que presenta el bloque, con respecto al financiamiento de proyectos y programas, al sector agropecuario, sería complementario a los recursos y fondos públicos, que hoy provienen de cada país miembro; tomando las experiencias positivas del FOCEM, que se ha convertido en una excelente fuente, en la consecución de varios proyectos sociales y de infraestructura, en especial, en los países con mayores asimetrías políticas y económicas, como es el caso de Paraguay y Uruguay, se vuelve preponderante, que los Estados Partes consensuen y busquen todos los elementos que afiancen el FAF, transformando al pequeño



productor, como sujeto de crédito, en un orden, donde se imparta la educación financiera, prioritario para el crecimiento de los agricultores, el éxito de estos financiamientos regionales, se ha demostrado en el desarrollo del PAC, en la UE, que ha sido partícipe y propulsor, del desarrollo de miles de productores europeos.

Existen varios desafíos que transitar hacia la integración y desarrollo, de la economía campesina familiar, desde esta investigación, se ha desarrollado una política que busca la inserción de los productores a la economía del mercado local, nacional y del Mercosur, a través de los ejes que la componen, y plasmado en una propuesta de planificación estratégica, cuyo fin y meollo principal, es la inserción del productor a cadenas productivas, y así establecer la comercialización de productos de la AFC, entre los países del Mercosur. De este modo, se recomienda seguir analizando y estudiando, otros mecanismos de inserción a la economía del mercado, afianzando las labores del productor, dentro de la economía del mercado local y nacional, logrando en un futuro apuntar al último eslabón, que son las cadenas de valor regional, asimismo de este estudio se desprende una nueva agenda de investigación, en cuanto a la puesta en marcha de la política propuesta, es decir la definición de instrumentos y herramientas de ejecución, mecanismos de control y evaluación, que convaliden dicha política, por lo cual es factible seguir considerando, el diagnóstico de otras problemáticas, que entorpece hoy el desarrollo y la integración de los agricultores, en la actividad productiva llevada a cabo, a nivel nacional, y desde el amplio espectro del Mercosur .



8 BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

(s.f.).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Programa de Apoyo de la Agroindustria Rural para América Latina y el Caribe-IICA/PRODAR. . (s.f.). *Organización de agroempresas y asociatividad.*

Agroseguros. (22 de Junio de 2018). *Agroseguros - Ministerio de Agricultura.* Obtenido de <https://www.agroseguros.gob.cl/que-es-agroseguros/>

Almada, F. (Marzo de 01 de 2018). El Caso de la economía Campesina Familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, departamento del Guairá, Paraguay. (M. Arzamendia, Entrevistador)

Alvarenga, R. (2016). *Campesinado y la Agricultura Familiar en Paraguay: Análisis de la reaf como mediadora del concepto de la Agricultura Familiar.* Foz de Iguazú, Brasil.

Amézaga, C., Rodríguez, D., Nuñez, M., & Herrera, D. (2013). *Orientaciones estratégicas para el fortalecimiento de la Gestión Asociativa.* San Salvador, El Salvador: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Arce, C., & Arias, D. (2012). ¿Es posible ofrecer seguros agropecuarios para pequeños productores centroamericanos en forma sostenible? *Publicacion mensual En Breve*, 1-4.

Arce, L., & Rojas, G. (2017). Nuevas tecnologías y pequeños productores. En INTAL, *Los futuros del Mercosur. Nuevo rumbo de la integración regional* (págs. 159-170). Buenos Aires, Argentina.

Arias, D., & Covarrubias, K. (2006). *Seguros Agropecuarios en Mesoamérica: Una Oportunidad para Desarrollar el Mercado Financiero Rural.* Washington.

Arias, P. (2014). Marco Teórico: Acceso de la Agricultura Familiar a las Cadenas de Valor. En O. d. (FAO), *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones Políticas* (págs. 317-324). Santiago de Chile.

Ashoka. (s.f.). *Aprendizajes Sobre la Práctica de Emprendedores Sociales.*

Ayala, E. (2011). *Evolución de la economía agraria y Política agraria del Paraguay.* Asunción, Paraguay: Servilibro.

Baethgen, W. (16 de Marzo de 2015). Ph.D en Ciencias del Suelo y los Cultivos. *Diario ABC Color.*

Banco Central del Paraguay. (2013). *Industria del Seguro.* Asunción, Paraguay.

Banco Central del Paraguay. (21 de Octubre de 2017). *Banco Central del Paraguay.* Obtenido de Anexos Estadísticos Informe Económico: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>



- Banco Mundial . (30 de Octubre de 2017). *Banco Mundial BIRF-AIF*. Obtenido de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/08/28/productive-alliances-small-producers-colombia>
- Banco Mundial. (2014). *Análisis de Riesgo del Sector Agropecuario en Paraguay: Identificación, priorización, estrategia y plan de acción*. Asunción, Paraguay.
- Barril, A., & Almada, F. (2007). *La Agricultura Familiar en el Cono Sur*. Asunción, Paraguay.
- Berrios, L., Ayca, J., Umaña, V., & Leguizamón, F. (2002). *Barreras a la competitividad y respuestas de pequeños productores rurales en Nicaragua*. Nicaragua.
- Birbaumer, G. (2017). *La degradación de la Agricultura Familiar en el Paraguay. Supervivencia o desaparición?* Asunción, Paraguay: El Lector.
- Brun, J. (13 de Junio de 2018a). Paraguay requiere de un marco jurídico que regule la extranjerización de las tierras. (A. d. Paraguaya, Entrevistador)
- Brun, J. (19 de Julio de 2018b). El caso de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, departamento del Guaira. (M. Arzamendia Cuevas, Entrevistador)
- Caballero, V., & Baranda, D. (2015). *Acceso de la Mujer a la Tierra (Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mercosur)*. Asunción, Paraguay.
- Cabañas, L. (. (16 de Febrero de 2018). El Caso de la economía campesina familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Arzamendia Cuevas, Entrevistador) Gral. Eugenio A. Garay, Guairá, Paraguay.
- CAH. (26 de Octubre de 2017). *Crédito Agrícola de Habilidadación*. CAH. Obtenido de <http://www.cah.gov.py/historia>
- Carballo, C., Tsakoumagkos, P., Gras, C., Rossi, C., Plano, J., & Bramuglia, G. (2004). *Articulación de los pequeños productores con el mercado: Limitantes y propuestas para superarlas*. Buenos Aires, Argentina.
- Castillo, L., Galleguillos, L., Guharay, F., Monterroso, A., Ranaboldo, C., & Nico., T. (2012). *Cómo se posicionan los pequeños productores en América Latina respecto a los mercados?* La Paz, Bolivia.
- Central de Organizaciones Productoras de Café y Cacao del Perú. (2010). *Planificación Estratégica en el Sistema Cooperativo*. Lima, Perú.
- Centro de Información de Actividades Porcinas. (2016). *Buenas Prácticas Pecuarias para la producción y comercialización porcina familiar*. Buenos Aires, Argentina.
- Centurión, N. (21 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)



- CEPAL . (2010). *La economía del cambio climático en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay.
- CEPAL. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la Cepal*, 119-140.
- CEPAL. (2013). *Desarrollo e Integración en América Latina* . Santiago de Chile.
- CEPAL. (2014). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2018). *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. Santiago de Chile.
- CEPAL; Instituto Lula; BID; CAF. (2016). *Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago de Chile.
- Chaparro, A. (2014). *Sostenibilidad de la Economía Campesina en el proceso mercados campesinos. (Colombia)*. Córdoba, España.
- Chiavenato, I. (2011). *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*. Mexico.
- Chiriboga, M. (2002). *Desafíos de la Pequeña Agricultura Familiar Frente a la Globalización*.
- CMC, Mercosur. (20 de Diciembre de 2017). Decisión N° 31/17 - Extensión de la ejecución del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF MERCOSUR). Brasilia, Brasil.
- Código Civil del Paraguay. (18 de Diciembre de 1985). Ley N° 1183/85. Asunción, Paraguay.
- Comisión Europea - Agricultura y Desarrollo Rural. (2010). *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural*. Bruselas, Bélgica.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (2015). *Vinculación de los pequeños productores con los mercados*.
- Comité Nacional de Agricultura Familiar (CNAF). (2015). *Caracterización de la Agricultura Familiar en El Salvador, políticas y resultados obtenidos. 1989/2014*. El Salvador.
- Consejo del Mercado Común - Mercosur. (24 de julio de 2009). Directrices para una política de gestión de riesgos y seguro rural para la agricultura familiar. Asunción, Paraguay.
- Constitución Nacional del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.
- Contreras, R., Krivonos, E., & Sáez, L. (2014). Mercados Locales y Ferias Libres: El caso de Chile. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política* (págs. 369-388). Santiago de Chile.
- Cooperativa Volendam Ltda. (31 de Enero de 2019). *Volendam Ltda. Cooperativa de Producción, Consumo y Servicios*. Obtenido de <https://www.volendam.com.py/internas/produccion-14.html>



- Coraggio, J. (2004). *La gente o el capital Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Corbey, D. (1995). Dialectical functionalism: stagnation as a booser of European integration. *International Organization*, 253-284.
- Corporación Financiera Internacional (IFC). (2014). *Acceso a las finanzas para pequeños productores agropecuarios*. Washington, D.C.
- David, F. (2007). La naturaleza de la administración estratégica. En F. David, *Concepto de Administración Estratégica* (págs. 2-53). Florence, South Carolina: Pearson Educación.
- Diario La Nación. (23 de octubre de 2016). Tomás Romero Pereira, capital de la zanahoria. pág. 1.
- Díaz, T., & Valencia, P. (2014). Experiencia exitosa de desarrollo ganadero de la agricultura familiar en Chile: Estrategia de valorización de productos. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe* (págs. 339-348). Santiago de Chile.
- Díaz, T., & Valencia, P. (2014). Lineamientos para el fortalecimiento de la producción pecuaria familiar en América Latina y el Caribe. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe* (págs. 165-177). Santiago de Chile.
- Díez Estella, F. (2003). *La discriminación de precios en el derecho de competencia*. Madrid, España: Civitas.
- DIPROSE. (24 de Enero de 2019). *Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales*. Obtenido de <http://www.ucar.gov.ar/index.php/ucar-en-territorio/finalizados/prodernea-info>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Dgeec). (2015). *Paraguay: Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Distrito, 2000-2025. Revisión año 2015*. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Planificación - MAG. (2015). *Paraguay: Situación y Perspectivas de Políticas de Gestión de Riesgos Agroclimáticos*. Asunción, Paraguay.
- Espínola, M. (17 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- Falconi, C., Sumps, J., & Giordano, P. (2007). *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe. BID - INTAL*. Buenos Aires, Argentina.
- Faletto, E., & Cardoso, F. (1977). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires.
- FAO . (25 de Enero de 2019b). *FAO*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/007/AD727S/AD727S07.htm>
- FAO. (1997). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, Italia.
- FAO. (2002). *Agricultura por Contrato: Alianzas para el crecimiento*. Roma, Italia.



- FAO. (2006). *Alianzas productivas en Agrocadenas*. 2006.
- FAO. (2013a). *Agricultura Familiar y acceso a los mercados*. Panama.
- FAO. (2013b). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina*. Guatemala, Guatemala.
- FAO. (2014a). *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe*. Santiago, Chile.
- FAO. (2014b). *Hacia una agricultura familiar más fuerte*. Roma, Italia.
- FAO. (2016a). *Sistemas de Abastecimiento Alimentario. Bases para la inclusión de la Agricultura familiar*. Medellín.
- FAO. (2016b). *Bolentín de Agricultura Familiar. Caminos hacia el desarrollo rural sostenible*.
- FAO. (18 de Febrero de 2018). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de <http://www.fao.org/partnerships/cooperatives/es/>
- FAO. (22 de Enero de 2019). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/507826/>
- FAO, & REAF. (2016). *Reunión Especializada en Agricultura Familiar - MERCOSUR. Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil*. Brasil.
- FECOPROD Ltda. (2017). *I,II,III,IV y V Censos Continuo y Estados Financieros de cooperativas asociadas a la FECOPROD Ltda*. Asunción, Paraguay.
- Ferrer, A. (1997). Los dos modelos de Mercosur. *Encrucijadas UBA*, 9-25.
- FIDA. (2011). *La problemática de la tierra en Argentina*. Roma, Italia.
- FIDA. (2013). *El poder de las asociaciones: Forjar alianzas para una agricultura sostenible en pequeña escala*. Roma, Italia.
- FIDA. (2015). *La seguridad de la tenencia de la tierra y la reducción de la pobreza*. Roma, Italia.
- Flor Romero, M. (2013). *Management: Organización y Procesos Empresariales*. Asunción, Paraguay: Editora LICOLOR S.R.L.
- FOCEM. (23 de Abril de 2018). *Fondo para la convergencia estructural del Mercosur (FOCEM)*. Obtenido de <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>
- Gálvez, E., Palmitesta, L., Santacoloma, P., & Tartanac, F. (2014). *Agricultura Familiar y Cadenas de Valor: Hacia la eficiencia y la sostenibilidad. El ejemplo de Centroamérica*. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de política* (págs. 390-404). Santiago de Chile.



- García, F. (1993). *La Encuesta: El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, España.
- GMC - MERCOSUR. (27 de Septiembre de 2007). Resolución GMC N° 25/07. *Directrices para el reconocimiento e identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur*. Montevideo, Uruguay.
- González, L. (2013). *La política agraria en el ámbito del MERCOSUR: espacios, actores y debates (1991-2013)*. Buenos Aires, Argentina.
- González, W. (Febrero de 16 de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- Grupo del Mercado Común (GMC). (25 de Junio de 2004). Resolución N° 11/04 (MERCOSUR/GMC). *Creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina.
- Grupo Mercado Común - Mercosur. (10 de Octubre de 2001). Reunión Especializada de Cooperativas. Montevideo, Uruguay.
- Guerra, G. (1992). *Manual de Administración de Empresas Agropecuarias*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Guerra, G., & Aguilar, A. (1994). *Manual Práctico para la administración de agronegocios*. Mexico: LIMUSA.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hatch, D. (2012). *Seguros Agropecuarios: Observaciones y factores críticos de éxito*. Asunción, Paraguay: IICA.
- Hatch, D., Núñez, M., Vila, F., & Stephenson, K. (2012). *Los seguros agropecuarios en las Américas: un instrumento para la gestión de riesgo*. IICA. San José, Costa Rica: ALASA.
- Hax, A., & Majluf, N. (2004). *Estrategias para el liderazgo competitivo*. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Hernandez Gamarra, A., & Jimenez Perdomo, G. (1983). *Serie Publicaciones Misceláneas N° 431*. Bogotá.
- IICA. (1993). *La integración de mercados y su impacto sobre los pequeños productores agropecuarios*. Montevideo, Uruguay.
- IICA. (2007). *Seguros agropecuarios y gestión del riesgo*. San José, Costa Rica.
- IICA. (2008). *Seguro Agropecuario. Poderosa herramienta para gobiernos y agricultores*. San José, Costa Rica.
- IICA. (2016). *Estrategia del IICA en Paraguay 2014-2018*. Asunción, Paraguay.



- INDERT. (18 de Junio de 2018). *Sistema de Información de Recursos de la Tierra*. Obtenido de SIRT: <http://www.sirt-indert.gov.py/index.php/datos/resultados-concretos>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2006). *Censo agropecuario 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Brasil.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2014). *Desarrollo de los agronegocios en América Latina y el Caribe. Conceptos, Instrumentos, Proyectos de Cooperación Técnica*. San José, Costa Rica.
- INTA . (2014). *El año de los agricultores familiares*. Buenos Aires, Argentina.
- INTA. (24 de Enero de 2019). *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*. Obtenido de <https://inta.gob.ar/noticias/diez-anos-de-la-creacion-del-cipaf-y-sus-institutos>
- Investor . (2015). *Agricultura y Desarrollo en Paraguay*. Asunción, Paraguay: AGR SA - Servicios Gráficos.
- Iturrioz, R. (2018). *Seguro Agrícola Estatal: Evaluación de la cobertura y recomendaciones para su mejora*. Banco Interamericano de Desarrollo, Asunción, Paraguay.
- Jaller, S. (2010). *Vinculación de los pequeños productores a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA)*. Bogotá, Colombia: FAO.
- La Nación. (23 de julio de 2017). Seguro agrícola por 90 % de pérdidas de cultivo por heladas. pág. 1.
- La Nación. (19 de Febrero de 2018). *La Nación*. Obtenido de https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2018/02/19/seguro-agricola-abarca-a-unos-26-000-pequenos-productores/
- Lambertini, G. (Diciembre de 2013). La regulación del tránsito como condición para la integración energética multilateral. Buenos Aires, Argentina.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E., & Urcola, M. (2015). Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014). *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.*, 195-228.
- León, M. (01 de Marzo de 2018). El Caso de la economía Campesina Familiar, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, departamento del Guairá, Paraguay. (M. A. Arzamendia Cuevas, Entrevistador)
- Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V., & Muñoz, M. (2014). La Agricultura Familiar en Cifras. En O. d. (FAO), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política* (págs. 35-56). Santiago de Chile.
- Ley 1863/02. (30 de Enero de 2002). Que establece la el Estatuto Agrario. Asunción, Paraguay.



- Ley 2157/03. (2003). “Que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo y establece su carta orgánica”. Asunción, Paraguay.
- Ley 2532/05. (2005). Que establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Ley 5868/2017. (11 de Agosto de 2017). Que declara en Emergencia Nacional la Agricultura Familiar Campesina en todo el territorio nacional. Asunción, Paraguay.
- Ley 827/96. (12 de Febrero de 1996). De Seguros. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 2.419/04. (2004). Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural de la Tierra. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 438/94. (29 de Septiembre de 1994). De las Cooperativas. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 5.527/15. (10 de Noviembre de 2015). Ley N° 5.527/15 “De Rehabilitación financiera para pequeños productores, de educación financiera y de protección contra las prácticas crediticias abusivas o engañosas. Asunción, Paraguay.
- Macías Bermúdez, A. A. (2015). *Propuesta de mejoramiento en la gestión de pequeños productores caprinos en capitanejo, Santander-Colombia*. Colombia.
- MAG. (20 de Diciembre de 2017). *Ministerio de Agricultura y Ganadería*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2017, de www.mag.gov.py/index.php/noticias/gobierno-nacional-trabaja-en-seguro-agricola-para-pequenos-productores
- MAG. (16 de Julio de 2018). *Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay*. Obtenido de w.mag.gov.py/index.php/noticias/renabe-como-herramienta-para-orientar-las-politicas-publicas
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*(2), 219-249.
- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina*. Santiago de Chile.
- Masi, F. (2010). Cadenas productivas y la pequeña producción. En A. E. (AECID), *La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur*. Montevideo, Uruguay.
- Masi, F. (2010). Cadenas productivas y la pequeña producción en Paraguay. En A. E. (AECID), *La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur* (págs. 110-120). Montevideo, Uruguay.
- Mayeregger, E. (03 de Marzo de 2018). El Caso de la economía Campesina Familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, departamento del Guairá, Paraguay. (M. A. Cuevas, Entrevistador) San Lorenzo, Departamento Central, Paraguay.



- Mazariegos, A. (2013). *Strategic Planning in an Organization for Organic Coffee production and fair trade*. Chiapas, México.
- Mc D. Scott, C., Greene, J., & Thomas, P. (2014). Organizaciones de Agricultores en el Caribe: Un nuevo enfoque. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe* (págs. 325-338). Santiago, Chile.
- Mercosur. (03 de Marzo de 2018). *MERCOSUR*. Obtenido de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>
- Mercosur; FAO. (20 de julio de 2017). Memorando de Entendimiento en materia de Cooperación Internacional entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO). Mendoza, Mendoza, Argentina.
- MERCOSUR; IICA. (17 de Julio de 2017). Acuerdo Marco de Colaboracion entre el Mercado Común Del Sur (Mercosur) y el Instituto Interamericano de Cooperacion para la Agricultura (IICA). Mendoza, Argentina.
- Mila, F. (2015). *La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos*. Montevideo, Uruguay.
- Minayo, M. C. (1994). *Pesquisa Social: Teoría Método e Creatividade*. Petrópolis, Brasil: Editora Vozes.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (28 de Febrero de 2018). *Ministerio de Agricultura y Ganadería*. Obtenido de <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/ppi>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay. (27 de Octubre de 2017). *Ministerio de Agricultura y Ganadería* . Obtenido de <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/ppi>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarios. (2008). *Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2008*. Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - República Oriental del Uruguay . (27 de Diciembre de 2017). *Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - República Oriental del Uruguay* . Obtenido de <http://www.mgap.gub.uy/>
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). (03 de Marzo de 2018). *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*. Obtenido de <http://www.mopc.gov.py/guaira-s423>
- Moravscik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studie*, 31(4), 473-524.



- Muller, L., & Sanches, A. (2014). El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: La experiencia de Brasil. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones Políticas* (págs. 423-444). Santiago de Chile.
- Muñoz, G., Ludeña, C., García, Á., Martel, P., & Sammarco, C. (2015). *Paraguay: Desarrollo Rural*. Nota técnica N° 863, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA). (26 de Diciembre de 2017). *ORA*. Obtenido de <http://www.ora.gob.ar/>
- OIT. (2015). *Abordaje contra el trabajo infantil desde el Mercosur: Sistematización de la experiencia regional en prevención y erradicación del trabajo infantil*. Buenos Aires, Argentina.
- OIT. (25 de Enero de 2019). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de <https://www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/lang--es/index.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). (24 de Octubre de 2017). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. (FAO). Obtenido de FAO en Paraguay: <http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/paraguay-en-una-mirada/es/>
- OXFAM. (2014). *La pequeña agricultura en peligro*. México.
- OXFAM. (2016). *Yvy Jará*. Asunción, Paraguay.
- Peña, M. E., Urdaneta, F., & Casanova, Á. (2010). Aproximación al concepto de planificación estratégica agropecuaria. *Revista Venezolana de Gerencia*(50), 273-293.
- PERAT. (Junio de 2007). Enfoques para la capacitación en Gestión Empresarial en la pequeña agricultura. Lima, Perú.
- Pereira Berni, J. (21 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Arzamendia Cuevas, Entrevistador)
- Piñones, S., Acosta, L., & Tartanac, F. (2006). *Alianzas Productivas en Agrocladas. Experiencias de la FAO en América Latina*. Santiago de Chile.
- Poder Ejecutivo del Paraguay. (11 de Diciembre de 2015). Decreto N° 4.565/15 - Por el cuál se reglamenta la aplicación de las leyes agrarias y demás normas atinentes a la agricultura familiar. Asunción, Paraguay.
- (2010). *Políticas Públicas de Gestión del Riesgo Agropecuario en los países del CAS / IICA, REDPA, CAS - Santiago*. Santiago.
- Porta, F. (2010). Algunas consideraciones sobre la dinámica de integración productiva en el Mercosur. En A. E. (AEICD), *La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur* (págs. 148-165). Montevideo, Uruguay.



- Portillo, C. (16 de Febrero de 2018). El caso de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- Programa de Desarrollo Alternativo. USAID . (s.f.). *Una herramienta de diagnóstico para el fortalecimiento de organizaciones de productores*. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas (PNUD). (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013: Trabajo Decente y Desarrollo Humano*. Asunción, Paraguay.
- Programa de Naciones Unidas (PNUD). (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá, Colombia.
- Programa FIDA MERCOSUR CLAEH. (2014). *El potencial del cooperativismo en la agricultura familiar*. Montevideo, Uruguay: Programa Fida Mercosur ClaeH.
- Proyecto de Desarrollo Económico Rural Territorial. (PRODERT). (2005). *Organización y Fortalecimiento organizacional de productores rurales*. Centroamérica.
- Quinn, J. (1997). *Strategies for changing: Logical incrementalism*. Prentice Hall.
- Ramos, Á. (18 de Septiembre de 2014). Un camino a recorrer. (P. R. Mercosur, Entrevistador)
- Ramos, A., Márquez, S., González, R., & Mermot, C. (2014). El desarrollo institucional de la Agricultura Familiar en el Mercosur: La experiencia de la REAF Mercosur. En FAO, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política* (págs. 472-497). Santiago de Chile.
- REAF. (03 de octubre de 2017). *REAF MERCOSUR. Reunión Especializada en Agricultura Familiar*. Obtenido de REAF MERCOSUR. Reunión Especializada en Agricultura Familiar: <http://www.reakmercosul.org/grupos-tematicos/comercio>
- REAF. (06 de septiembre de 2017). *REAF. Mercosur*. Obtenido de REAF. Mercosur: <http://www.reakmercosul.org/index.php/acerca-de/la-reak/secretaria-tecnica>
- REAF. (17 de Enero de 2018). *Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur*. Obtenido de <http://www.reakmercosul.org/comunicacion-y-media/noticias/item/361-la-importancia-de-la-tierra>
- REAF. (17 de Enero de 2018a). *Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur*. Obtenido de <http://www.reakmercosul.org/comunicacion-y-media/noticias/item/630-trabajo-asociativo-entre-la-reak-y-recm>
- REAF. (03 de Julio de 2018b). *REAF MERCOSUR*. Obtenido de <http://www.reakmercosul.org/acerca-de/la-reak/por-que-es-importante>
- Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS). (2016). *Políticas Públicas de Gestión de Riesgo Agropecuario en los países del CAS*. Montevideo, Uruguay.



- Resico, M. (2007). *La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina.
- Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM). (18 de Febrero de 2018). *Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM)*. Obtenido de <http://www.mercosur.coop/Noticias/ReunionREAF>
- Reunión Especializada en Agricultura Familiar - Mercosur. (2016). *Estudio de Sistematización de los Registros de la Agricultura Familiar en el marco de la REAF*. Montevideo, Uruguay.
- Riquelme, Q. (2016). *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*. Asunción, Paraguay.
- Rivarola, D. (1997). Paraguay tiene una historia de aislamiento. *Encrucijadas UBA*, 76-93.
- Rodriguez, M. (1996). *El mercadeo en los emprendimientos asociativos de pequeños productores rurales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (IICA).
- Rossi, C. A., & León, C. (2005). *Temas fundamentales para la inserción de los Pequeños Productores Agropecuarios en Cadenas Comerciales*. Argentina.
- Salcedo, S., De la O, A. P., & Guzmán, L. (2014). El Concepto de Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe. En O. d. (FAO), *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe* (págs. 17-34). Santiago de Chile.
- Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Sanabria Garro, O. R. (2017). *Situación de los Seguros Agrícolas en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2011). *Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina*. Lima, Perú.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción, Paraguay.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (20 de junio de 2017). *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)*. Obtenido de <http://www.stp.gov.py/v1/la-educacion-financiera-es-clave-para-progresar/>
- Segovia, C. (16 de Febrero de 2018). El caso de la economía campesina familiar del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- Serón Leiva, J. F. (2015). *Cooperativas de la Agricultura Familiar (AF) en los países que integran el Mercosur*. Santiago de Chile.



- Sganga, F., Cabrera, C., González, M., & Rodríguez, S. (2014). *Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Montevideo, Uruguay.
- Sili, M., & Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Argentina. .
- Sili, M., Sanguinetti, J., & Meiller, A. (2014). El cooperativismo agrario y su contribución al desarrollo rural. La experiencia de la Unión Agrícola de Avellaneda, Argentina. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*.(82), 155-177.
- Siliceo, A., Angulo, B., Siliceo, F., & Ramirez, C. (2001). *Liderazgo el Don del Servicio*. Mexico: McGraw-Hill.
- Siobhan, K. (2012). *Hacia organizaciones de productores autosuficientes y orientados al mercado*.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). (2013). Asociatividad para el bienestar del campo. *Revista Nacional de Agricultura*, 32-37.
- Solarte, G. (2011). *Asociatividad, empresarización y pactos territoriales: Claves del desarrollo de los territorios rurales*. Bogotá, Colombia.
- Staple, D. (12 de Diciembre de 2017). (M. A. Arzamendia Cuevas, Entrevistador)
- Stoner, J., & Wankel, C. (1989). *Administración*. Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Superintendencia de Seguros - BCP. (21 de Septiembre de 2007). Resolución SS.SG. N° 239/07 . Asunción, Paraguay.
- Torres, D. (21 de Febrero de 2018). Integración y Desarrollo de la economía familiar campesina: El caso de los pequeños productores, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, departamento del Guairá, Paraguay. (M. A. Arzamendia Cuevas, Entrevistador)
- Triviños. (1987). *Pesquisa Qualitativa. In: Introdução à pesquisa em ciencias sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Sao Paulo.
- UCAR. (13 de septiembre de 2017). *UCAR*. Obtenido de UCAR : <http://www.ucar.gob.ar/index.php/prodaf>
- Ultima Hora. (16 de Diciembre de 2017). Gestión integral del riesgo agropecuario.
- Valdés, A., Sill, M., & Segura, G. (2011). *El Desarrollo Agropecuario y Rural en Paraguay. Diagnóstico y opciones de política*. Washington, DC: World Bank LAC.
- Vázquez Apodaca, O. (01 de Marzo de 2016). El Seguro Agrícola como fuente de desarrollo para pequeños productores en el departamento de Itapúa en la Localidad de Hohenau, 2016. San Lorenzo, Central, Paraguay.
- Vázquez, J. (20 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)



- Vázquez, W. (21 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- Vega, R. (2006). *La relación dialógica entre la planificación estratégica y el aprendizaje organizacional*. La Habana, Cuba: Acimed.
- Vélez Hernández, J. (1984). *Crédito Rural*. San José, Costa Rica: IICA.
- Wachholz, W. (15 de Febrero de 2018). El caso de los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. (M. A. Cuevas, Entrevistador)
- World Bank. (2010). *Seguros para agricultura familiar*. Buenos Aires, Argentina.
- Yin, R. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Sage Publications*, 97-114.
- Zapata, J., Bienvenu, Z., Rodas, O., & López, A. (2016). *Intercambio de experiencias de productores agroforestales y forestales, en la Escuela Rural de Negocios Agroforestales en FEDECOVERA*. Cobán, Guatemala.



9 APÉNDICE

9.1 Desarrollo de la actividad de seguros agrícolas en los países del Mercosur

En esta sección se presenta el desarrollo de la actividad del seguro agropecuario en los países miembros del Mercosur, así como del Estado Asociado, Chile, teniendo en cuenta, la construcción y el objetivo del Capítulo III, correspondiente a esta investigación:

9.1.1 Brasil

En Brasil, el mercado de seguros agrícolas ofrece la posibilidad de acceso a prácticamente todo tipo de productores, desde los pequeños, hasta los grandes agropecuarios. Vale destacar que, existe una integración entre los gobiernos locales, estatales y federales, con los productores agropecuarios, así como las propias aseguradoras, las organizaciones estatales de fomento agrícola, de investigación y transferencia de tecnología, este país cuenta con uno de los sistemas más avanzados de seguro agrícola, dentro de la región (Sanabria Garro, 2017).

El organismo responsable de la implementación de las políticas públicas, respecto a la gestión de riesgos agropecuarios es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), mediante las gestiones llevadas por la Secretaría de Política Agrícola (SPA), y concretamente del Departamento del Riesgo Rural y la Coordinación de Seguros Agropecuarios; la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP), es la institución responsable del control y regulación de la actividad aseguradora (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). El gobierno brasileño ha creado el Seguro Climático destinado a la Agricultura Familiar (SEAF), con el fin de que los productores puedan llevar a cabo el desarrollo de sus actividades, con cierta seguridad, además de la demanda histórica de los mismos, en contar con un seguro agropecuario, que garantice sus actividades e ingresos económicos, el SEAF es un programa de seguro multi-riesgo, con amplia cobertura ante desastres climatológicos, que financieramente son inviables, este instrumento abarca varios aspectos de la economía campesina familiar, incluidas las actividades agrícolas mixtas, nativos, locales e insumos de producción, requeridos por el pequeño productor, en este sentido, este sistema promueve el uso correcto de los recursos naturales, el uso de la tecnología adecuada y las medidas preventivas ante riesgos climatológicos, para acceder a



esta cobertura, los pequeños productores deben estar registrados en el PRONAF (Muller & Sanches, 2014).

En el año 2010, se aseguraron 4.787.641 hectáreas, con un capital asegurado que ascendía a Usd.3.941 millones, en cuanto a las pólizas, se emitieron un promedio de 56.000, entre los años 2008 y 2010 (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012)¹¹¹; el Programa de Garantías de Actividades Agropecuarios (PROAGRO)¹¹², creado por la Ley N° 5969/1973, es una herramienta de política agrícola, dirigida a la economía familiar, disponiendo de garantías sobre sus obligaciones financieras, en caso de ocurrir fenómenos naturales, plagas, enfermedades, garantizado además al productor, la indemnización de sus recursos propios que haya utilizado; en el año 2004, entro en vigencia el PROAGRO MAIS, diseñado exclusivamente, con el objetivo de ayudar a los productores vinculados al PRONAF, como resultado de estos programas, el promedio de capital asegurado por póliza emitida en el año 2008, es de Usd.4.742 millones, mientras que el seguro privado, llegó a un promedio de Usd.51.463, lo que demuestra que el PROAGRO y el PROAGRO MAIS, apuntan inexorablemente a la economía familiar campesina. El seguro rural, en el Brasil, cubre los siguientes eventos: granizo, sequía, heladas, exceso de lluvia, incendio, inundación, viento y otros (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). Otro instrumento que posee el MAPA, es el Programa de Subvención a la prima del seguro rural, mediante el cual brinda asistencia financiera a aquellos productores que se dedican a actividades agrícolas, pecuarias, forestal y acuícola, a diciembre del año 2015, el límite acumulado de subvención federal que podría recibir anualmente ascendía a Reales 192 mil, este programa ha asegurado más de 9 millones de hectáreas, lo que representa el 14 % de las tierras cultivadas (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

9.1.2 Argentina

En Argentina, existen entes que llevan adelante la promoción y desarrollo del seguro agropecuario, como la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA), dependiente del Ministerio de Agroindustria, cuyos objetivos se centran en desarrollar, difundir la ampliación y diversificación de los mercados de seguros e instrumentos de cobertura hacia el sector

¹¹¹ Fuentes utilizados por el autor: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento de Brasil, Secretaría de Política Agrícola, Departamento de Gestión de Riesgo Rural.

¹¹² El PROAGRO se encuentra regulado por el Banco Central del Brasil.



agropecuario y forestal, brindar capacitación y asistencia técnica en temas de evaluación y riesgos agropecuarios, mejorar y ampliar las condiciones de acceso al seguro agropecuario. La ORA trabaja fuertemente en el Programa de Seguro Hortícola, destinado a pequeños productores bajo cubierta, de los Departamentos de Bella Vista, Goya, Lavalle, San Roque, Corrientes, pertenecientes a la Provincia de Corrientes y la ciudad de Reconquista, Provincia de Santa Fe, con la intención de contar con instrumentos que ayuden a mitigar los efectos negativos, el Ministerio de Agroindustria ha desarrollado este programa, con el apoyo de otros ministerios y la UCAR; este programa busca implementar un instrumento para reducir el impacto del cambio climático en la región y proteger a los pequeños productores, quienes son muy vulnerables, este instrumento de transferencia es el primer seguro desarrollado con participación pública-privada destinada a la AFC y el mismo no posee costo para los pequeños agropecuarios, durante las campañas 2016-2017 (Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA), 2017). La cobertura con seguros del sector agrícola, presenta una variabilidad geográfica, siendo Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, las que concentran el 80 % del mercado de seguros agropecuarios, provincias donde se desarrollan la producción de cereales y oleaginosas (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

Argentina, cuenta con la Ley de Emergencia Agropecuaria N° 26.509, aprobada el 20 de agosto de 2009, esta ley crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, cuyo objetivo es prevenir los daños causados por consecuencias climáticas que afectan básicamente a la producción agropecuaria, además se crea la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios, así como el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), cuyos fondos están destinados a financiar los programas del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). Entre el período 2013-2014, se emitieron primas por valor de Usd.265 millones en el mercado de seguros agropecuarios, alcanzando 18 millones de hectáreas aseguradas, que representan más del 50 % de la superficie sembrada del país y el 2 % del total de seguros del mercado argentino (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016), el granizo continúa siendo el riesgo con mayor cobertura dentro del mercado, concentrando el 63 % del total de los riesgos asegurados.



9.1.3 Uruguay

En Uruguay, existen disposiciones relacionadas con la gestión del riesgo y los seguros agropecuarios, por Resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en fecha, 7 de julio del año 2000, se resolvió la creación de un Sistema de Seguros Agropecuarios que tendrá la misión de asesorar al MGAP, en materia de seguros agrícolas, diseñar programas para la implementación de las políticas propuestas, análisis y coordinación de acciones con los diferentes entes públicos y privado, con competencia en seguros agrícolas (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - República Oriental del Uruguay, 2017). Las garantías y coberturas de los seguros ofrecidos hoy en día en Uruguay, son similares a los ofrecidos en el mercado regional, el MGAP viene trabajando fuertemente en la política de protección de las producciones agropecuarias. La Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), dependiente del MGAP, posee un área de gestión y elaboración de propuestas vinculadas a la gestión de riesgos productivos y a la formulación de políticas públicas, en relación al seguro agropecuario; con respecto al órgano encargado de ejercer la supervisión de la actividad de seguros, la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay, lleva adelante las actividades necesarias y requeridas en el desarrollo normal del mercado de seguros (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

El comportamiento del mercado de los seguros agropecuarios en el Uruguay demuestra que, en el año 2010, se aseguraron 1.090.072 hectáreas, capitales asegurados por la suma de Usd.625 millones, siniestros pagados por Usd.5,7 millones y primas agropecuarias emitidas por valor de Usd.9,6 millones; en cuanto a la política de seguros subsidiados a las granjas, se destaca que en el año 2008, más de 3.000 hectáreas fueron beneficiadas con un capital que rondaría en Usd.13 millones (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012).

Cabe señalar que, la política pública, en materia de cobertura de riesgos agroclimáticos correspondiente al sector granjero en el Uruguay, está claramente definida en la normativa, que permite subsidiar los seguros agropecuarios en el sector granjero, con el objetivo de mejorar el acceso de la economía familiar campesina a este instrumento financiero, complementario a las medidas de prevención y reducción de riesgos que



puedan emplear los pequeños productores en sus fincas¹¹³ (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016).

9.1.4 Chile

Los pequeños productores, cuentan hoy en Chile, con Seguros Agrícolas, Seguros Pecuarios y Coberturas de precios, desarrollados por Agroseguros conjuntamente con las compañías de Seguros, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y otros entes estatales, desde la creación de Agroseguros, desde el año 2000, hasta finales del año 2015, se ha colocado más de 198.000 primas; los seguros agropecuarios en Chile, cuentan con el apoyo estatal¹¹⁴ en el copago de las primas y con ello facilitar el acceso por parte de los productores, sin distinción de tamaño, género ni zona geográfica (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016). El ente responsable de diseñar e implementar las políticas públicas de gestión de riesgos del sector agropecuario, es el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), que posee a su cargo la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), dependencia que brinda asesoramiento técnico (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). Básicamente el Comité de Seguros del Agro (Agroseguros), es una entidad creada por el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), con la finalidad de desarrollar y promover los Seguros para el Agro, y administrar un subsidio del estado chileno, en el copago de las primas de los Seguros Agropecuarios (Agroseguros, 2018).

Al finalizar el año 2015, Chile contaba con 3 líneas de seguros o coberturas con apoyo estatal (Seguro agrícola, seguro pecuario para bovinos y ovinos, cobertura de precios en pesos para *commodities* agrícolas (trigo y maíz)) (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016). El MINAGRI ha considerado factible crear las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado de los seguros agrícolas, por tal motivo ha hecho los esfuerzos en establecer los subsidios del copago de las primas del seguro agrícola, el país cuenta con un conjunto de organizaciones que nutren de información al sistema de seguros agropecuarios, en el año 2008, el MINAGRI creó la Comisión Asesora Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del

¹¹³ La normativa vigente prevé la firma de un Convenio entre el MGAP y las aseguradoras para desarrollar la cobertura de los riesgos climáticos que afectan a las producciones de la economía familiar campesina.

¹¹⁴ El apoyo estatal, para el copago de las primas, corresponde al 40 % de la prima y hasta un 70 % en concepto de bonificación correspondiente al seguro colectivo, recontractación, productos nuevos y zonas extremas.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Riesgo Climático, cuya misión es la formulación de una estrategia en la gestión de las emergencias agrícolas y el riesgo climático, además de coordinar las líneas de trabajo con el Sistema Nacional de Emergencia Agrícolas y Gestión del Riesgo Climático (Hatch, Núñez, Vila, & Stephenson, 2012). Durante el año 2015, se trabajó en el diseño de un modelo Subsidiado de Seguro de Emergencia, como una alternativa frente a la gestión de catástrofes existentes en el país y que permita estabilizar el presupuesto del Estado y apoyar a los productores agropecuarios más vulnerables, que se ven afectados por estos eventos, es necesario mencionar que a fines del mismo año, comenzó a operar el nuevo departamento de Gestión Integral de Riesgos del MINAGRI, dependencia que se encarga de gestionar de manera integral los riesgos que azotan al sector agropecuario chileno (Red de Políticas Agropecuarias (REDPA); Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016). El gobierno chileno, se involucra intensamente en el mercado de seguros agropecuarios, a fin de aumentar los niveles de confianza entre los actores y agentes, asimismo en contribuir a la disminución de costos de transacción, convirtiendo a los productores más competitivos para trabajar e incorporarse al mercado local e internacional (IICA, 2008).



9.2 Referentes institucionales del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

A través del levantamiento de los datos, obtenidos en el trabajo de campo, se describe a continuación, los aspectos más relevantes y de mayor trascendencia, en las diferentes entrevistas realizadas a las autoridades locales, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, que contribuyen y enriquecen al desarrollo del Capítulo V de esta investigación, de la misma manera, estos datos son de gran aporte en la propuesta presentada:

Son varias las necesidades por la que atraviesa el pequeño productor de Gral. Eugenio A. Garay, específicamente a los productores les hace falta asistencia técnica, siempre vienen y nos piden semilla de buena calidad, algunos que recibieron de parte de los gobiernos anteriores, se quejan de la mala calidad de los insumos y ya no quieren repetir esas experiencias, que sólo pérdidas económicas trae consigo, necesitan que sus cultivos puedan sembrar en un corto plazo. Otra cosa que veo urgente, es la colocación, por ende, la comercialización de los productos de nuestros pequeños productores, no tienen un mercado fijo. Necesitamos el acompañamiento de más técnicos especializados en las prácticas agrícolas, hoy con Domingo Torres (Técnico de la DEAG) es difícil y casi imposible abarcar toda la ciudad, somos más de 5.000 habitantes en la ciudad (Cabañas, 2018).

Sería ideal la construcción e instalación de una fábrica en nuestra ciudad, de cualquier ramo agrícola, de esa manera los productores van a tener incentivos y brindarían la materia prima que necesitan estas fábricas, van a realizar el esfuerzo necesario en cultivar y sembrar. Hubo un tiempo, donde venían ciertos comerciantes y proveedores a comprar tártago, lo cual motivó que varios productores empiecen a dedicarse a la producción de tártago, pero no hubo un trabajo, ni acompañamiento serio, entonces rápido acabó la fiebre, de ese tipo de cereal (...) Alguna fábrica, que procese caña dulce o yerba mate, eso va a motivar a los productores a cultivar, va a constituir en una fuente de ingreso bastante importante para él, estoy prácticamente seguro que todos se van a dedicar y trabajar en esas producciones. En esta zona no hay recursos, si producís, y a la vez, ya existe un comprador seguro, por mencionar una industria X, el pequeño productor va a lograr obtener rentas y un crecimiento socio-económico, que le ayude a mejorar su calidad de vida (Cabañas, 2018).



La gente hoy, se dedica a cualquier changa, que le otorga un ingreso de 20 mil a 25 mil guaraníes por día, al no haber trabajo, se genera la inmigración de los hijos de los pequeños productores, hecho que lastimosamente está aumentando día tras día, en Gral. Eugenio A. Garay. Si te pagan 50 mil a 60 mil guaraníes (10 Usd.) por un trabajo diario, ya te va a servir para subsistir por esta ciudad. Jóvenes, mujeres, casi ya no vas a encontrar por las compañías, cumplen 18 años y se van. Si contas con una changa, 2 a 3 veces por semana, ya sos feliz por esta zona, pero decime con 75 mil guaraníes (12 Usd.) a la semana, ¿qué vas a poder hacer? ya nada prácticamente. Si las autoridades, y en mi caso ocupando el cargo de Concejal, no trabajamos, ni ofrecemos soluciones, vamos a quedar sin población económicamente activa, lo que va a generar que la agricultura familiar, sea exigua y se vaya acabando. En estos dos años, que estoy como concejal, he observado una disminución del 20% al 30% de la actividad agropecuaria, en Gral. Eugenio A. Garay, la gente ya no quiere trabajar en la chacra, si cultivas, pero no vendes, producís para nada, no te sirve (Cabañas, 2018).

Más bien ofrecíamos el tractor de la municipalidad, con el fin de que los pequeños productores, preparen sus tierras para el cultivo correspondiente, hasta el tope de nuestro presupuesto, otorgábamos el combustible para la movilidad de estos tractores. El productor que recibía este beneficio, debía estar dentro de un comité, en caso de las mujeres productoras, dentro del comité de damas del distrito. En forma individual es complicado trabajar (...) en mi gobierno formamos más de 30 comités, la intención era integrar a los pequeños productores. Otra forma de asistir a los productores ahora que recuerdo, fue la entrega de 15 mil pollitos, más alimentos para su cría y engorde, pero habíamos decidido en la junta municipal, hacer la entrega a las mujeres, quienes tenían más cualidades en la cría. Sin embargo, fue muy complicado asistir todo el año a los productores, esto principalmente por la falta de recursos y las inmensas necesidades de nuestro pueblo, es importante que parte del presupuesto municipal, se encuentre destinado a la AFC, por su contribución a la vida socioeconómica de Gral. Eugenio A. Garay. No alcanza los recursos que provienen del Estado o de los royalties, esa es la pura realidad (Segovia, 2018).



Hoy, en esta comunidad, existen más de 1.400 personas que se encuentran en la pobreza extrema, damos prioridad a los mismos (...) con los productores estamos trabajando en la preparación y mecanización de suelos, hemos entregado en el año 2017, aproximadamente 16 mil pollitos, de doble propósito, es decir, para cría y engorde, y posteriormente autoconsumo y renta, no debemos olvidar que, desde mi gobierno, se ha proveído semilla. En mi primer periodo (2010-2015) se creó la cooperativa de Tres Kandú, el almuerzo escolar, es prácticamente gracias al pequeño productor de Gral. Eugenio A. Garay, que a través del almacén de la Cooperativa, los pequeños productores organizados en comités provisionan hortalizas (...) En el año 2013, comenzamos con un proyecto de desarrollo territorial, los fondos que recibimos en concepto de royalties, del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), juegos de azar, son nuestros principales recursos económicos, varios proyectos de desarrollo territorial presentamos al gobierno departamental, de ahí a que nos provean de recursos, ya existe un largo trecho, no obstante, con fondos genuinos nos seguimos manejando (Pereira Berni, 2018).

Este pueblo es netamente agrario, casi el 90% de las familias posee algún cultivo en sus fincas, es una tradición en las familias, continuar el rubro heredado por los abuelos, padres y otros. Si mejora el desarrollo de la agricultura en esta zona, es decir, si hay un rubro agropecuario de renta, estoy seguro que vamos a progresar, te vuelvo a recalcar que, este distrito es netamente agrícola. Una alternativa es la consolidación de una fábrica, industria, supermercado, que pueda integrar al productor en una cadena productiva, vender sus productos a un comprador fijo, le aseguras un ingreso fijo, obviamente esto se va a generar en el largo plazo y de eso debe estar consciente el productor. Las industrias o fábricas, dan cierto empuje económico a los pueblos, una ciudad vecina está creciendo sorprendentemente desde la instalación de una fábrica, ya vinieron algunos inversionistas, les ofrecimos varias facilidades, pero no resultó lastimosamente, no hemos brindado, cierta seguridad jurídica (...) El productor, si ya no pone el pan de cada día, en la mesa, se deja de la agricultura y busca otro rumbo. Si hay un trabajo serio y un rubro fijo, dudo mucho de que los productores no se empoderen de las acciones emprendidas. El trabajo del pequeño productor es muy sacrificado, en muchos de los casos comienza a las 3 de la mañana y culmina alrededor de las 8 de la noche, las ganas de trabajar sobran a estos productores (Segovia, 2018).



Desde mi punto de vista, la provisión de mayor educación a los productores es fundamental, enseñarles a organizarse, que sepan qué producir, cómo cultivar, cómo cosechar, a qué mercado apuntar y vender, cómo lograr financiamiento, aquí muchos no saben si quiera, donde llevar sus productos, entonces en pocas palabras, producen por producir, sin generar ingresos, muchas veces ni dimensionan que pierden bastante capital al manejarse de esa manera. Pero desde mi segundo período, he sentido bastante desmotivado al productor de Gral. Eugenio A. Garay, salgo a recorrer por las calles y escucho “*ndaipóri mba’ eve kokuepe, aheka arã ambue mba’ apo o changa’i aikoseverõ*” (no hay nada en la chacra, debo buscar otro trabajo si quiero sobrevivir), esto me golpea y mucho (...) Se presentó varios proyectos a otros organismos, para la conformación de cooperativas u otras organizaciones similares, pero es muy complicado juntarles a los productores, dudan de todo los agricultores, desconfían de las autoridades y entre ellos mismos hay celos, es una barrera, la mentalidad y la propia cultura de ellos. Antes de olvidarme, estamos ofreciendo cursos con la ayuda del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNNP), en ramas como la informática, corte y confección, mecánica, electricidad, a modo de formar a los jóvenes y adultos, independientemente a que se dediquen a la pequeña agricultura (...) En los últimos años, aumentó la emigración de jóvenes, si no hay industrias o fábricas por esta zona, va a ser extremadamente complicado retener a los habitantes (Pereira Berni, 2018).

Trabajamos con comités de productores, fomentamos la creación de estos tipos de organizaciones y ofrecemos asistencia técnica, de acuerdo a los recursos disponibles, esto parte tanto del MAG como del propio municipio. No le otorgamos ningún tipo de crédito a los productores, pero si tenemos nexo directo con el CAH, en los trámites de créditos que necesitan los agricultores (...) hoy estoy trabajando en Gral. Eugenio A. Garay, con 84 productores, quienes se encuentran en 6 organizaciones, todos ellos inscriptos en el RENABE. Tenemos algunos proyectos y programas con la municipalidad, pero a causa de la falta de presupuesto, todo queda a medias, lastimosamente (Torres, 2018).



9.3 Comentarios de los pequeños productores del distrito de Gral.

Eugenio A. Garay

A continuación, se presenta los principales fragmentos, de las diferentes entrevistas que se ha realizado a los pequeños productores, durante el desarrollo del trabajo de campo:

- **Walter Vázquez:** Tengo tres invernaderos con los cuales subsiste mi familia (...) el trabajo lo hacemos prácticamente en familia, yo trabajo en un tipo de producción (mandioca) y cada uno de mis hijos trabaja en otro tipo de producción (...) contamos con mi familia, con una huerta de autoconsumo, y el resto de lo que producimos vendemos en Gral. Eugenio A. Garay, Ñumí y San Juan Nepomuceno (...) Queremos y necesitamos contar con una asistencia técnica, queremos que nos enseñe como combatir con las plagas, que siempre nos persiguen y nos arruinan parte de la producción (...) La verdad es que la gente una vez que obtiene para su tierra ya no le interesa realizar los trámites del título, no le importa, no se controla por aquí si es tuyo o no la tierra (...) Las autoridades locales nunca aparecen, solo en épocas de elecciones vienen y te piden tu voto (...) Hay escuelas y hospitales en la comunidad, en precarias condiciones pero por lo menos lo tenemos, las universidades están a 30 km de nosotros.
- **Juan Vázquez:** No la verdad que no recuerdo haber recibido asistencia técnica de parte del municipio, de repente vienen los del ministerio, mi papá (pequeño productor) es nuestro ingeniero agrónomo para nosotros, él sabe todo, cómo debemos cultivar, cuidar y sembrar
- **Wendoliz Wachholz:** No recibimos asistencia técnica, no hay proyectos del gobierno, no tenemos con quién respaldar nuestro trabajo, en la mayoría de los casos, trabajamos a la deriva, nos encontramos aislados, como los ermitaños (...) Por nuestra falta de conocimientos, nos vamos y compramos insumos agrícolas que empeoran la situación de nuestra producción, en la agro veterinaria nos venden cualquier cosa, con tal de vender, a ellos no les interesa nada (...) Obviamente voy a estar de acuerdo, en pagar el seguro agropecuario, toda vez que nos beneficie, no creo que se oponga los productores, es como el seguro del auto esto del seguro agropecuario, si o si nos va a beneficiar.



- **Carlos Portillo:** Estoy hoy en día trabajando dentro de un comité, denominado Ybyturuzú, se trabaja mejor, ya conseguimos algunos beneficios a través de este comité (...) el problema que nos dificulta seguir con esta actividad, es que no tenemos mercado para nuestros productos, varios compañeros poseen producción sin colocar, el comité no tiene la fuerza necesaria para conseguir mercado (...) La conformación de una cooperativa va a ser útil, para nosotros los productores, escucho siempre las ventajas que ofrece, ojala en poco tiempo podamos contar ya con una cooperativa, que nos ayude a todos (...) Las autoridades y funcionarios de las instituciones siempre dicen que van a venir a brindarnos asistencia técnica, pero no vienen, nos mienten demasiado (...) la asistencia técnica de forma mensual va a ser magnífico para nosotros (...) Hoy estamos trabajando, con el Crédito Agrícola de Habilitación, nos ha otorgado créditos para la construcción de invernaderos, esta construcción se encuentra a cargo de una empresa privada, esta empresa viene cuando se le antoja a trabajar y a brindarnos asistencia, yo no estoy pagando mi crédito, no les voy a pagar hasta que me terminen lo que me prometieron (...) No tenemos mercado para colocar nuestros productos, es muy alto el costo de transporte para sacar nuestro productos fuera de la comunidad (...) Yo creo que me va a beneficiar y mucho pagar por el seguro, no se mucho sobre el mismo, pero me imagino que me va ayudar a mí y a los demás productores.
- **Adriano Ocampos:** Con la venta de bueyes, vacas, cerdos y gallinas, fondeo la producción de mi huerta, no pido créditos, te piden muchas cosas y yo no tengo casi nada, somos campesinos (...) Escuché que se quiere conformar una organización de campesinos, están miembros de otras organizaciones, quienes vienen a prometer tractores, insumos, camiones para llevar nuestros productos (...) la verdad que si es para ir a manifestarnos no me interesa, es pérdida de tiempo (...) Hay poca comunicación con las autoridades locales, no trabajamos juntos en nada, somos huérfanos en nuestra propia casa (...) Nosotros en Gral. Garay, contamos con un centro de atracción muy importante, que es el Cerro Tres Kandú, te quiero mostrar la gente que viene los fines de semanas, pero lastimosamente el único acceso esta intransitable, a la Secretaría del Turismo ni a nuestro municipio les interesa (...) Yo y varios otros lugareños tenemos varias hectáreas dentro de la



Reserva del Ybyturuzu,, nos prohíben ingresar, que va a pasar de mi familiar si me meten preso.

- **Gloria Peralta:** A través de los propios ingresos de nuestra producción, volvemos a invertir en nuestra huerta (...) No manejo nada del estado legal de mi propiedad, ni los impuestos sé cuándo fue la última vez que pagamos (...) No veo progreso en los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay.
- **Pablo Bareiro:** Hoy realizo en forma individual la comercialización y distribución de mi producción (...) Con la platita que consigo de mi producción, vuelvo a invertir en mi huerta para mi propio autoconsumo y venta (...) Hay que pagar para contar con el tractor municipal, si no te da la platita debes hacer magia.
- **Milton Espínola:** Todos mis hijos hoy están en la Argentina trabajando, en esta zona no hay trabajo, nos pagan muy poco por nuestra producción, yo prácticamente para autoconsumo estoy produciendo, para poner alimentos en la mesa (...) con un buey ya puedes hacer muchas cosas en la chacra (...) Hay que formar algún tipo de organización, y si es una Cooperativa mucho mejor, yo creo que así podemos recibir algo, hay que ser serios alguna vez (...) Es importante contar con un seguro, me imagino y pienso que me va a dar beneficios, de acuerdo a mis condiciones económicas (...) Desidia total de nuestras autoridades locales, en campaña electoral vienen te cantan cualquier cosa para conseguir votos (...) En mi compañía hay una escuela, y en el centro de Gral. Eugenio A. Garay, está el hospital, no hay remedios ni insumos ahí.
- **Wildo González:** A través de organizaciones o cooperativas, lograríamos grandes beneficios, va a ser muy importante para los productores de Gral. Eugenio A. Garay (...) Es claro que va a convenir pagar por un seguro, es decir si te da ventajas, claro que quiero acceder a contar con ese producto, positivamente va a influir en mi trabajo, de eso no hay dudas (...) Sinceramente nunca realicé ningún trámite por los títulos de mi tierra, no manejo realmente en qué situación se ha de encontrar (...) La verdad que sobre reforma agraria mucha información no tengo, te mentiría si te digo que sí.



- **Mariana Suarez:** Siempre que puedo, voy y trabajo en la chacra, le ayudo a mi marido, en la zona muchas mujeres ayudan a sus maridos (...) conseguir gente que quiera trabajar en las huertas, es cada vez más difícil.
- **Carlos Segovia:** La gestión organizativa, sin dudas, es interesante que los productores manejen, así hay más posibilidades de salir adelante (...) nos tenemos que ayudar entre todos y concientizarnos sobre la importancia de trabajar juntos (...) Siempre que necesito algo de dinero para invertir en mi huerta, voy a quitar crédito de una cooperativa, esta cooperativa es de ahorro y servicios (...) Estoy seguro que si se instala una asistencia integral, se generaría mayor control de trabajo y acciones, de las instituciones involucradas (...) Un seguro agropecuario, no veo factible que un pequeño productor pueda pagar, es muy complicado para una persona pobre, de dónde va a quitar el dinero para pagar su cuota, necesita que el Estado le provea tal producto.



9.4 Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay

Para profundizar más aún, sobre el estudio de caso, de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay, este apartado desarrolla el análisis FODA sobre los mismos. Según, Flor Romero (2013), el análisis FODA proporciona las informaciones necesarias para conocer la realidad de la situación de un ente, en un determinado período, además contar con las posibles soluciones de los problemas identificados y tomar conciencia de las dificultades que deberán ser eliminadas o enfrentadas, siempre y cuando, se considere las fortalezas internas y las tendencias del entorno. A través, de este análisis se aborda las fortalezas y debilidades de la economía campesina familiar, de Gral. Eugenio A. Garay, así como las oportunidades y amenazas del entorno, a los efectos de analizar la situación actual, obteniendo un diagnóstico certero, y a través del cual se ha logrado analizar las alternativas de solución a los inconvenientes detectados. A continuación, según la **Tabla 9.1**, se procede al diseño del cuadro resumen de FODA:

Tabla 9.1 Resumen FODA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Varios años de experiencia en el rubro agropecuario, por parte de los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay.	1. Falta de organización administrativa, productiva y comercial.
2. Grandes extensiones de suelos fértiles hacia el cultivo, de diversos tipos de productos agrícolas.	2. Organizaciones insipientes, con alto grado de informalidad y bajo grado de asociativismo.
3. Deseo y entusiasmo en el desarrollo de la actividad agropecuaria.	3. Desconocimiento y falta de información sobre los requerimientos del mercado.
4. La comunidad de Gral. Eugenio A. Garay posee conexión a la red vial nacional.	4. Un gran porcentaje de los productores, son pequeños agricultores, con deficiente formación técnica, financiera, gerencial y profesional.
5. El deseo de los productores de lograr un mayor desarrollo e integración, a través de la organización.	5. Los productores reciben poca asistencia técnica. Carecen de recursos económicos, en la contratación de asesoría y asistencia técnica.



6. El distrito de Gral. Eugenio A. Garay, se encuentra a sólo 30 km del principal centro de abastecimiento de alimentos, del departamento del Guairá.	6. Baja participación de los pequeños productores, en programas o proyectos sociales, ya sean estatales o privados.
7. La conformación de comités y de la Cooperativa Tres Kandú, que aglutina a varios productores de la zona. Además los productores demuestran alto interés en conformar una verdadera cooperativa con los demás productores de la zona.	7. Falta de liderazgo, empoderamiento y compromiso grupal.
8. Varios de los productores reciben asistencia técnica a través de la DEAG, en forma libre y gratuita.	8. Bajo acceso y posicionamiento en mercados y cadenas productivas, tanto locales como internacionales.
9. Grandes extensiones de tierras comunales.	9. Altos costos de transporte, de logística, de insumos, equipos e implementos agropecuarios.
10. Gran interés de los productores en recibir una asistencia integral.	10. Los productores no cuentan con un mercado municipal, en el distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
11. Bajo costo de producción de los rubros, a los que se dedican los productores.	11. Bajo acceso a financiamientos y créditos rurales. Escasas ofertas en créditos rurales.
12. La economía campesina familiar de Gral. Eugenio A. Garay, es el principal proveedor de alimentos básicos (hortalizas, verduras, legumbres, leche, entre otros).	12. Bajo poder de negociación de la economía campesina familiar, en la comercialización y distribución de sus productos.
	13. Baja productividad y rentabilidad de la producción actual.
	14. No existen políticas de desarrollo e integración, dirigidas a los productores de Gral. Eugenio A. Garay.
	15. Alta resistencia a los cambios en la prácticas agrícolas.
	16. Baja innovación tecnológica y utilización de equipos, implementos e insumos modernos en las fincas agropecuarias.



	17. Escasos técnicos acompañan a los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay, en materia de asistencia.
	18. Desconocimiento total sobre la existencia y funcionamiento de la REAF y de varios organismos internacionales.
	19. No se cuenta con datos oficiales a la fecha, con respecto al distrito, en temáticas como: comercio, producción, rentabilidad, financiamiento, acceso a la tierra, riesgo, usuarios de seguro agrícola, asistencia técnica, entre otros datos de la actividad agropecuaria.
	20. La situación irregular de las fincas es bastante considerable. Alto grado de informalidad en los títulos de propiedad.
	21. Poco conocimiento sobre los verdaderos objetivos de la Reforma Agraria.
	22. Baja participación de las mujeres y jóvenes, en las actividades rurales.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
1. Posibilidad de acceder a nuevos mercados locales e internacionales, mediante el asociativismo e integración, en cadenas productivas.	1. La AFC del Paraguay y el resto de la región, es vulnerable a los cambios y efectos de la globalización.
2. Posibilidad de contar con un seguro agrícola que reduzca los riesgos e incertidumbre de la actividad agropecuaria.	2. Grandes sumas en concepto de capitales e inversiones, destinadas a la agricultura extensiva y comercial de la zona y el departamento.
3. Las nuevas tecnologías, generan la mejora de las prácticas agropecuarias de los pequeños productores.	3. La gran competitividad y rentabilidad de los agro negocios de la zona y el departamento.
4. Posibilidad de obtener créditos blandos, a través de instituciones crediticias públicas y privadas, hacia el aumento de la competitividad y la optimización de la infraestructura física y tecnológica de las fincas agropecuarias.	4. El aumento desenfrenado del éxodo a zonas urbanas y conurbanos, de jóvenes y mujeres de Gral. Eugenio A. Garay, quienes son integrantes de la economía campesina familiar.



5. Perspectiva de crecimiento del consumo local, regional y mundial de varios productos cultivados y cosechados por los pequeños productores.	5. Los efectos de los cambios climáticos, así como los diversos fenómenos climatológicos, pueden afectar seriamente las actividades y producciones de los productores de Gral. Eugenio A. Garay.
6. Varios consumidores no atendidos actualmente por los productores de Gral. Eugenio A. Garay, dentro de la propia comunidad y el departamento del Guairá.	6. Burocracia de las instituciones que tienen a su cargo los lineamientos y políticas sobre la AFC del Paraguay.
7. Concientización de los consumidores locales en adquirir productos agroecológicos y elaborados por la AFC.	7. La falta de seguridad jurídica, en las labores emprendidas y desarrolladas por la economía campesina familiar.
8. Posibilidad de acceder a fincas agropecuarias, mediante adjudicaciones provenientes del INDERT.	8. Inestabilidad política a nivel del gobierno central, departamental y municipal.
9. Creación de políticas a nivel regional que propician un desarrollo rural equitativo y sostenible de la AFC.	9. Los grandes agro negocios con nuevos productos sustitos.
10. Posibilidad de los productores de Gral. Eugenio A. Garay de formar parte de la Reforma Agraria del Paraguay.	10. El constante fracaso de la Reforma Agraria del Paraguay.
11. Los acuerdos y tratados comerciales firmados en la región y Mercosur.	11. La desigualdad y exclusión económica, social, política, educativa y geográfica.
	12. Tendencia en la disminución de los precios, de los productos elaborados por la economía campesina familiar.



9.5 Entrevistas a referentes institucionales

En esta sección, se presentan todas las entrevistas de carácter personal, con cuestionarios totalmente estructurados, llevadas a cabo a lo largo de la investigación; las entrevistas fueron realizadas a las autoridades y referentes, del distrito de Gral. Eugenio A. Garay, asimismo se concretaron otras entrevistas, con especialistas de los diversos entes, involucrados con la integración y el desarrollo de la economía campesina familiar, considerando las variables del trabajo.

9.5.1 Entrevista – Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

Nombre y Apellido:	Julio Pereira Berni.
Cargo:	Intendente, del distrito, de Gral. Eugenio A. Garay.
Institución:	Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay.
Tema:	Estudio de Caso – Productores de Gral. Eugenio A. Garay.
Fecha:	16-02-2018

- 1- ¿Qué proyectos o programas imparten hoy desde el municipio, hacia el desarrollo de los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay?

Hoy en esta comunidad existen más de 1.400 personas, que se encuentran en la pobreza extrema, damos prioridad a los mismos (...) Con los productores estamos trabajando en la preparación y mecanización de suelos, hemos entregado en el año 2017, aproximadamente 16 mil pollitos, de doble propósito, es decir, para cría y engorde, y posteriormente autoconsumo y renta, no debemos olvidar que, desde mi gobierno, se ha proveído semilla. En mi primer período (2010-2015), se creó la cooperativa de Tres Kandú, el almuerzo escolar es prácticamente gracias al pequeño productor, de Gral. Eugenio A. Garay, que a través del almacén de la Cooperativa los pequeños productores organizados en comités, provisionan hortalizas (...) En el año 2013, comenzamos con un proyecto de desarrollo territorial, los fondos que recibimos en concepto de royalties, del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), juegos de azar, son nuestros principales recursos económicos, varios proyectos de desarrollo territorial, presentamos al gobierno departamental, de ahí a que nos provean de recursos, ya existe un largo trecho, no obstante, con fondos genuinos nos manejamos.



- 2- ¿Qué tipo de asistencia brindan hoy a los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay?

La municipalidad trabaja en conjunto con los productores, así como te comenté, en materia de recuperación y mecanización de suelo, le ayudamos a detectar si el suelo es fértil, si es productivo para cultivar. Realizamos un mapeo de todas las compañías, los lugares con suelos más fértiles, directamente ya les preparamos el suelo con las herramientas que contamos, el tractor, por ejemplo; y si la tierra se encuentra degradada, le proveemos cal agrícola, para recuperar ese suelo y poder sacar provecho de la misma. Obviamente son asistencias muy primarias las que proveemos, en lo que se refiere a la agricultura, yo creo que la Gobernación y otras entidades, nos deben proveer de mayores recursos dirigidas a la AFC, apenas con dos tractores contamos en el municipio, mucho no puedo hacer.

- 3- ¿Existe un trabajo en conjunto con otras instituciones, como ser la Gobernación, el INDERT, la DEAG, el BNF u otros organismos?

No, lastimosamente no, solo con la Gobernación, pero es muy poco lo que logramos obtener de esa institución. Se llegó a presentar un proyecto de implementos e insumos de huertas con la Gobernación y el MAG, pero no se avanzó en nada.

- 4- ¿Qué representa la agricultura familiar de Gral. Eugenio A. Garay para el desarrollo de la comunidad?

Es la base principal para el desarrollo de esta ciudad, hoy estamos trabajando con ellos en autoconsumo y renta, vos comprendes perfectamente que las personas más humildes, no tienen muchas veces la oportunidad de alimentarse correctamente. Primeramente, le ayudamos en el autoconsumo, es decir, a que se alimente como se debe, le otorgamos semillas, les instamos a la creación de huertas familiares, les entregamos pollos para la cría y engorde, aproximadamente 20 pollitos por persona.

- 5- ¿Desde el municipio incentivan y promocionan la conformación de organizaciones?

Sí, hoy contamos con varios comités, trabajamos intensamente, a fin de que nuestros productores, trabajen organizados, 1.500 familias tienen relación, tanto directa, como indirecta con estos comités.

- 6- ¿Considera factible que el municipio de Gral. Eugenio A. Garay se convierta en un nexo, entre los organismos estatales y del sector privado, a fin de brindar una asistencia integral a los pequeños productores de la comunidad?

Sí es posible, que lleve adelante el gobierno local una asistencia integral, pero se necesita de recursos. Cuando los productores se organizan, nosotros les recalamos sus derechos y obligaciones, de esa manera empezamos, cuando el productor comprenda el objetivo de la asistencia y de la organización, creo que los resultados van a ser más que positivos.



- 7- ¿Cuál es la situación actual de la infraestructura vial del distrito de Gral. Eugenio A. Garay? ¿Cuentan con maquinarias e insumos para el mantenimiento de los accesos viales?

Para el mantenimiento de nuestras rutas, contamos con perfiladoras, tractores, pala frontal, los fines de semanas generalmente se suele realizar este mantenimiento y por supuesto, en caso de emergencia, todos los accesos viales de los productores son de tierra. Nosotros en este aspecto, recibimos ayuda de la Gobernación y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, casi todo el año nos brindan este servicio.

- 8- ¿Cuál es la situación actual de los inmuebles rurales de la comunidad (informaciones y datos catastrales, cartografía, registro de tenencia de tierra, situación legal de los títulos de propiedad, la planificación territorial, ocupación sin autorización)?

Como ya te dije, estamos trabajando en el desarrollo territorial en nuestra comunidad. Algunos productores poseen constancias de terrenos, que solicitan en el gobierno municipal e INDERT, la mayoría de los terrenos son comunales en la ciudad, sin embargo, ya hay otros productores que cuentan con sus títulos de propiedad. No tenemos sistemas para determinar las condiciones de las fincas, ni registro de propiedad. Muchos de los documentos que encontrarás en el municipio, son en papeles, casi nada se encuentra en forma digital.

- 9- ¿Qué acciones cree usted necesario emprender para mejorar el desarrollo de los pequeños productores?

Desde mi punto de vista, la provisión de mayor educación a los productores es fundamental, enseñarles a organizarse, que sepan qué producir, cómo cultivar, cómo cosechar, a qué mercado apuntar y vender, cómo lograr financiamiento, aquí muchos no saben si quiera donde llevar sus productos, entonces en pocas palabras, producen por producir, sin generar ingresos, muchas veces ni dimensionan que pierden bastante capital al manejarse de esta manera. Pero desde mi segundo período, siento bastante desmotivado al productor de Gral. Eugenio A. Garay, salgo a recorrer por las calles y escucho “*ndaipóri mba’eve kokuepe, aheka arã ambue mba’apo terã changa’i aikoseverõ*”¹¹⁵, esto me golpea y mucho (...) Se presentaron varios proyectos a otros organismos para la conformación de cooperativas u otras organizaciones similares, pero es muy complicado juntarles a los productores, dudan de todo los agricultores, desconfían de las autoridades y entre ellos mismos hay celos, es una barrera, la mentalidad y la propia cultura de ellos. Antes de olvidarme, estamos ofreciendo cursos con la ayuda del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNNP), en ramas como la informática, corte y confección, mecánica, electricidad, a modo de formar a los jóvenes y adultos, independientemente a que se dediquen a la pequeña agricultura (...)

¹¹⁵ Frase expresada en el idioma guaraní, cuya traducción al idioma español significa: “Ya no hay nada en la chacra, debo buscar otro trabajo o pequeña changa si quiero sobrevivir”.



En los últimos años, aumentó la emigración de jóvenes, si no hay industrias o fábricas por esta zona, va a ser extremadamente complicado retener a los habitantes.

9.5.2 Entrevista – Concejal del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

Nombre y Apellido:	Leonardo Cabañas.
Cargo:	Concejal del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
Institución:	Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay.
Tema:	Estudio de Caso – Productores de Gral. Eugenio A. Garay.
Fecha:	16-02-2018

- 1- ¿Qué proyectos o programas imparten hoy desde el municipio para el desarrollo de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Hace tiempo establecimos un programa de entrega de pollitos, a los pequeños productores, para criar gallinas ponedoras, en especial, a aquellos que están organizados y en comités, les entregamos para que puedan engordar y criar, y les sirva para autoconsumo e ingreso.

- 2- ¿Qué tipo de asistencia brindan hoy a los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

No tenemos un programa de asistencia técnica, ni crediticia, dirigido a los productores, hoy, en el municipio de Gral. Eugenio A. Garay. Sin embargo, a aquellos que están organizados les ayudamos con el arado de una hectárea, si supera una hectárea ya deben aportar para el combustible. Les ayudamos también a aquellos productores y otros habitantes que se encuentran enfermos.

- 3- ¿Existe un trabajo en conjunto con otras instituciones, como ser Gobernación, INDERT, DEAG, BNF?

Nosotros, los concejales, no participamos en ningún trabajo en conjunto con esas instituciones, pero sé que el intendente se reúne con la gente de la gobernación, a fin de solicitar la utilización de maquinarias y otros insumos (...) Ahora que recuerdo, la DEAG que depende del ministerio, tiene un convenio con el municipio y también hay un programa que se denomina *Teko Porã*, pero mucha información no tengo sobre el avance de estos trabajos.



- 4- ¿Qué representa la agricultura familiar de Gral. Eugenio A. Garay, para el desarrollo de la comunidad?

Si hay ayuda de los organismos estatales, los productores de Gral. Eugenio A. Garay van a tener mejor desarrollo en sus actividades productivas, y lo que es fundamental, una mejor calidad de vida, que va a contribuir en demasía a la ciudad.

- 5- ¿Considera factible que el municipio de Gral. Eugenio A. Garay se convierta en un nexo, entre los organismos estatales y del sector privado, a fin de brindar una asistencia integral a los pequeños productores de la comunidad?

Si el municipio se convierte en el nexo de una verdadera asistencia integral, va a ser muy útil para los agricultores, ellos van estar de alguna manera motivados, van a desear trabajar con nosotros, de eso estoy muy seguro. Antes había una mesa coordinadora que integraban miembros de la gobernación, el ministerio y representantes de las organizaciones de pequeños productores, cada lunes se realizaba una reunión, pero lastimosamente con el tiempo desapareció, esa mesa que te menciono.

- 6- ¿Cuál es la situación actual de la infraestructura vial del distrito de Gral. Eugenio A. Garay? ¿Cuentan con maquinarias e insumos para el mantenimiento de los accesos viales?

Sinceramente se encuentran en pésimas condiciones, no tenemos recursos para mantener y mejorar los accesos viales para los pequeños productores. La gobernación muchas veces nos brinda los tractores y otras maquinarias para abrir los caminos de tierras, que se encuentran en mal estado, 15 a 22 días dura este trabajo, pero se viene una lluvia y se va todo al tacho, el trabajo hecho (...) No contamos con maquinarias en la municipalidad, solamente palas y rastrillos.

- 7- ¿Cuál es la situación actual de los inmuebles rurales de la comunidad (informaciones y datos catastrales, cartografía, registro de tenencia de tierra, situación legal de los títulos de propiedad, la planificación territorial, ocupación sin autorización)?

No existe por esta zona campesinos sin tierra, los productores van y pagan sus impuestos inmobiliarios, no manejo la cifra exacta, pero suelo observar que hay gente que paga los impuestos de su tierra. El municipio tiene un 70 % de información catastral sobre las propiedades de la ciudad, pero es muy arcaico todo, hay mucho trabajo ahí, a fin de mejorar.

- 8- Desde su posición y cargo que posee actualmente ¿qué acciones cree usted necesarias emprender para mejorar el desarrollo de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Son varias las necesidades por la que atraviesa el pequeño productor, de Gral. Eugenio A. Garay, específicamente a los productores les hace falta asistencia técnica, siempre vienen y nos piden semilla de buena calidad, algunos de los productores que recibieron de parte de los gobiernos anteriores se quejan de la mala calidad de los insumos y ya no



quieren repetir esas experiencias, que sólo pérdidas económicas trae consigo, necesitan que sus cultivos puedan sembrar en un corto plazo. Otra cosa que veo urgente es la colocación y, por ende, la comercialización de los productos, de nuestros pequeños productores, no cuentan con un mercado fijo. Necesitamos el acompañamiento de más técnicos especializados en las prácticas agrícolas, hoy con Domingo Torres (Técnico de la DEAG) es difícil y casi imposible abarcar toda la ciudad, somos más de 5.000 habitantes en la ciudad.

Sería ideal la construcción e instalación de una fábrica en nuestra ciudad, de cualquier ramo agrícola, de esa manera los productores van a tener incentivo y brindar la materia prima que necesitan, van a realizar el esfuerzo necesario para cultivar y sembrar. Hubo un tiempo donde venían ciertos comerciantes y proveedores a comprar tártao, lo cual motivó que varios productores empiecen a dedicarse a la producción de tártao, pero no hubo un trabajo, ni acompañamiento serio, entonces rápido acabó la fiebre de ese tipo de cereal (...) Alguna fábrica, que procese caña dulce o yerba mate, eso va a motivar a los productores a cultivar, va a constituir en una fuente de ingreso bastante importante para él, estoy prácticamente seguro, que todos se van a dedicar y trabajar en esas producciones. En esta zona no hay recursos, si producís, y a la par, ya existe un comprador seguro, por mencionar una industria X, el pequeño productor va a lograr obtener rentas y un crecimiento socio-económico que ayude a mejorar su calidad de vida. La gente hoy se dedica a cualquier changa, que le otorga un ingreso de 20 mil a 25 mil guaraníes por día, al no haber trabajo se genera la inmigración de los hijos, de los pequeños productores, hecho que lastimosamente está aumentando día tras día, en Gral. Eugenio A. Garay. Si te pagan 50 mil a 60 mil guaraníes por un trabajo diario, ya te va a servir para subsistir por esta ciudad. Jóvenes y mujeres casi ya no vas a encontrar por las compañías, cumplen 18 años y se van. Si contás con una changa 2 a 3 veces por semana, ya sos feliz por esta zona, pero decime con 75 mil guaraníes a la semana ¿qué vas a poder hacer? ya nada prácticamente. Si las autoridades y en mi caso, ocupando el cargo de Concejal, si no trabajamos, ni ofrecemos soluciones, vamos a quedar sin población económicamente activa, lo que va a generar que la agricultura familiar, sea exigua y se vaya acabando. En estos dos años, que estoy como concejal, he observado una disminución del 20% al 30% de la actividad agropecuaria, en Gral. Eugenio A. Garay, la gente ya no quiere trabajar en la chacra, si cultivas, pero no vendes, producís para nada, no te sirve. No se encuentra fácilmente hortalizas en la ciudad, algunos productores llevan su producción, a Villarrica (capital del departamento del Guairá) y les pagan por hortaliza, mil guaraníes, cuando en realidad, él había adquirido la semilla, por dos mil guaraníes, no contamos mercados para colocar nuestros productos. Si seguimos así, en 5 años ya ni siquiera para autoconsumo vamos a contar, ya varias clases de hortalizas traemos, de Villarrica, las verduras son de ahí (...) mis compañeros y colegas del municipio, truncaron en varias ocasiones acciones positivas a favor de la AFC, por sus intereses de carácter personal. La tierra de esta zona es muy fértil, pero increíblemente los lugareños dejan a la deriva sus fincas, no producen, no cultivan, en vano cultivan, si no venden, por lo menos para el autoconsumo se debe aprovechar.



9.5.3 Entrevista – Ex Intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

Nombre y Apellido:	Carlos Segovia.
Cargo:	Ex intendente del distrito de Gral. Eugenio A. Garay.
Institución	Municipalidad de Gral. Eugenio A. Garay.
Tema:	Estudio de Caso – Productores de Gral. Eugenio A. Garay.
Fecha:	16-02-2018

- 1- ¿Qué proyectos o programas, impartían en el municipio para el desarrollo de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Cuando ocupé el cargo de intendente, trabajamos intensamente en un programa de mecanización y recuperación de suelo, este programa contó con la participación de 150 pequeños productores, diría yo (...) los productores más importantes, de Gral. Eugenio A. Garay, cabe resaltar que, este programa se llevó a cabo, con la ayuda de la DEAG. Se había conformado una mesa de trabajo con una empresa privada, la DEAG y nuestro municipio.

- 2- ¿Qué tipo de asistencia brindaban a los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Más bien ofrecíamos, el tractor de la municipalidad, con el fin de que los pequeños productores preparen sus tierras para el cultivo correspondiente, hasta el tope de nuestro presupuesto otorgábamos el combustible hacia la movilidad de estos tractores. Para que el productor reciba este beneficio debía estar dentro de un comité, en caso de las mujeres productoras, dentro del comité de damas del distrito. En forma individual es complicado trabajar (...) en mi gobierno formamos más de 30 comités, la intención era integrar a los pequeños productores. Otra forma de asistir a los productores ahora que recuerdo, fue la entrega de 15 mil pollitos, más alimentos, para su cría y engorde, pero habíamos decidido en la junta municipal, hacer la entrega a las mujeres, quienes tenían más cualidades en la cría. Sin embargo, fue muy complicado asistir todo el año a los productores, esto principalmente por la falta de recursos y las inmensas necesidades de nuestro pueblo, es importante que parte del presupuesto municipal se encuentre destinado a la AFC, por su contribución a la vida socioeconómica de Gral. Eugenio A. Garay. No alcanza los recursos que provienen del Estado o de los royalties, esa es la pura realidad.



- 3- ¿Existía un trabajo en conjunto con otras instituciones, como ser Gobernación, INDERT, DEAG, BNF?

Así como te mencioné el programa que habíamos impartido en mi gobierno, con los productores, lo realizamos en conjunto con la DEAG, con las otras instituciones, poco y nada, venían representantes, conversábamos, no obstante, todo quedaba hasta ahí. Lastimosamente la Gobernación poco y nada nos ayudó, en lo que se refiere a la AFC.

- 4- ¿Qué representa la agricultura familiar de Gral. Eugenio A. Garay para el desarrollo de la comunidad?

La AFC es la base fundamental de Gral. Eugenio A. Garay, si se llega a desarrollar este sector vulnerable hoy, nuestra ciudad va a dar un salto gigante.

- 5- ¿Desde el municipio incentivaban y promocionaban la conformación de organizaciones o cooperativas?

Desde el municipio instauramos la idea de conformar cooperativas, comités o asociaciones, mediante estas organizaciones los productores vendían y comercializaban sus productos, muchos de los cuales formaban parte del almuerzo y merienda escolar, en los varios centros educativos de la ciudad. Pero no logramos una respuesta positiva de la mayoría de los productores, faltaba al parecer más motivación e incentivos, los precios que se pagaban por los productos, no compensaban, ni siquiera los costos de producción.

- 6- ¿Considera factible que el municipio de Gral. Eugenio A. Garay se convierta en un nexo entre los organismos estatales y del sector privado para brindar una asistencia integral a los pequeños productores de la comunidad?

Sí, es fundamental que el municipio se convierta en el nexo principal en brindar una asistencia integral. Te digo esto, porque las autoridades locales son, en primer lugar, los representantes del pueblo, y, en segundo lugar, los que mejores conocen a sus habitantes. El campesino recurre casi siempre a su municipio, cuando padece de algún inconveniente, es difícil que salte esta línea por sus escasos recursos.

- 7- ¿Cuál es la situación actual de la infraestructura vial del distrito de Gral. Eugenio A. Garay? ¿Cuentan con maquinarias e insumos para el mantenimiento de los accesos viales?

No contamos con materiales e insumos para el mantenimiento de la infraestructura vial, dependemos netamente de la Gobernación del Guairá. Este año hubo varias trabas por los problemas que atraviesa la Gobernación, que es de público conocimiento, al final los gastos de combustible, salían de nuestra caja chica. En los últimos años, casi todos los productores, ya cuentan con vías de salidas y acceso, no es de lo mejor, pero ayuda, lastimosamente el mantenimiento, cuesta y mucho, ahora como te darás cuenta, hoy, varios de los caminos, están en buenas condiciones, pero olvídate si viene una tormenta de gran magnitud.



- 8- ¿Cuál es la situación actual de los inmuebles rurales de la comunidad (informaciones y datos catastrales, cartografía, registro de tenencia de tierra, situación legal de los títulos de propiedad, la planificación territorial, ocupación sin autorización)?

Cuando ocupé el cargo de Intendente, era ínfimo el porcentaje de campesinos sin tierra, muy pocos ya existen de esos por aquí. Catastro de la zona urbana contamos, pero falta mucho aún, hay títulos que pertenecen a Villarrica, por ejemplo, es muy alto aún la informalidad, en este sentido. Habíamos hecho un trabajo de mapeo territorial desde la municipalidad, identificando un porcentaje de habitantes con situación irregular de títulos de propiedades, al realizar este trabajo identificamos a más de 1.500 personas en pobreza extrema, agregando lo dicho.

- 9- ¿Qué acciones cree usted necesario emprender para mejorar el desarrollo de los pequeños productores?

Este pueblo es netamente agrario, casi el 90% de las familias tiene algún cultivo en sus fincas, es una tradición en las familias continuar el rubro heredado por los abuelos, padres y otros. Si mejora el desarrollo de la agricultura en esta zona, es decir, si hay un rubro agropecuario de renta, estoy seguro que vamos a progresar, te vuelvo a recalcar, este distrito es puramente agrícola. Una alternativa es la consolidación de una fábrica, industria, supermercado, que pueda integrar al productor en una cadena productiva, vender sus productos a un comprador fijo, le aseguras un ingreso fijo, obviamente esto se va a generar en el largo plazo, y de eso debe estar consciente el productor. Las industrias o fábricas dan cierto empuje económico a los pueblos (...) una ciudad vecina está creciendo sorprendentemente desde la instalación de una fábrica, ya vinieron algunos inversionistas, les ofrecimos varias facilidades, pero no resultó lastimosamente, no le brindamos cierta seguridad jurídica (...) El productor si ya no pone el pan de cada día, en la mesa, se deja de esto y busca otro rumbo. Si hay un trabajo serio y un rubro fijo, dudo mucho de que los productores no se empoderen de las acciones emprendidas. El trabajo del pequeño productor, es muy sacrificado, en muchos de los casos comienza a las 3 de la mañana y culmina alrededor de las 8 de la noche, las ganas de trabajar sobran a estos productores, que se demuestra con el sacrificio diario.



9.5.4 Entrevista – Técnico de la DEAG de Gral. Eugenio A. Garay

Nombre y Apellido:	Domingo Torres
Cargo:	Técnico de la DEAG
Institución	Dirección de Extensión Agraria
Tema:	Estudio de Caso – Productores de Gral. Eugenio A. Garay
Fecha:	21-02-2018

1. ¿Qué proyectos o programas, imparten hoy desde la DEAG en el desarrollo de los pequeños productores, de Gral. Eugenio A. Garay?

Trabajamos con comités de productores, fomentamos la creación de estos tipos de organizaciones y ofrecemos asistencia técnica, de acuerdo a los recursos disponibles, esto parte, tanto del MAG, como del propio municipio. No le otorgamos ningún tipo de crédito a los productores, pero si tenemos nexos directos con el CAH, en los trámites de créditos que necesitan los agricultores (...) Hoy estoy trabajando, en Gral. Eugenio A. Garay, con 84 productores, quienes se encuentran en 6 organizaciones, todos ellos inscriptos en el RENABE. Tenemos algunos proyectos y programas con la municipalidad, pero a causa de la falta de presupuesto, todo queda a medias, lastimosamente.

2. ¿Qué tipo de asistencia la DEAG brinda hoy a los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Lo nuestro es capacitarle al productor en varios aspectos, como la organización, producción, recuperación de suelo, comercialización, arado, cuidados de sus huertas, es complicado porque los recursos son escasos, y aquí como sabrás, hay más de 800 productores que son el sustento de su familia.

3. ¿Existe un trabajo en conjunto con otras instituciones, como ser municipio, gobernación, CAH, BNF, INDERT?

La mayoría de los comités hoy, gracias al nexo que existe y que logramos con el CAH, los productores que califican para acceder a un crédito, lo tienen. Pero con las demás instituciones no hay nada, si con la municipalidad, lo que te había comentado, hace unos minutos.

4. ¿Qué representa la agricultura familiar de Gral. Eugenio A. Garay, en el desarrollo de la comunidad?

Es la base, a fin de que la familia rural tenga el pan de cada día en su mesa, primeramente, ellos deben lograr la producción de autoconsumo, para luego pensar en renta, esa es la clave para su desarrollo.



5. ¿Desde la DEAG existe la promoción y el desarrollo de la asociatividad de los pequeños productores de Gral. Eugenio A. Garay?

Tal cual, como te recalqué hace unos minutos, fomentamos la organización de pequeños productores, pero desde mi institución nos enfocamos en comités. La única cooperativa, de Gral. Eugenio A. Garay, comenzó siendo un comité, había trabajado con unos productores, que luego de varias gestiones lograron desarrollar una pre cooperativa y luego la cooperativa en sí.

6. ¿Es factible la creación de cooperativas de pequeños productores en la comunidad?

Es factible, mientras se acompañe todo el proceso de creación y constitución de la cooperativa, no debemos abandonarle en ningún momento al productor, si se desea lograr la conformación de cooperativas, y su posterior éxito.

7. ¿Considera factible desarrollar una asistencia integral a la economía familiar campesina?

Sin dudas, pero siempre y cuando haya predisposición de las instituciones, yo que estoy todo el día por el campo con los productores, te digo que ellos aclaman por una asistencia integral, que sea seria y que se enlace con sus necesidades.

8. ¿Qué acciones cree usted necesario para mejorar el desarrollo de los pequeños productores?

La asistencia que le damos a los productores hoy en el campo, es paupérrimo, falta más talentos humanos que estén trabajando *in situ* con los productores, se debe destinar mayor presupuesto a la extensión agraria. En Gral. Eugenio A. Garay, necesitamos como mínimo 5 a 10 extensionistas, con una sola persona no se logra mucho, por no ser continuo el trabajo.



9.5.5 Entrevista – Viceministro de Agricultura del Paraguay

Nombre y Apellido:	Ing. Agr. Mario León
Cargo:	<ul style="list-style-type: none">• Viceministro de Agricultura- Paraguay¹¹⁶• Coordinador de la Sesión Nacional del Paraguay ante la REAF.
Institución	Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay.
Tema:	Agricultura Familiar Campesina – REAF.
Fecha:	01-03-2018

1. ¿Qué proyectos o programas imparten hoy desde la REAF para el desarrollo de los pequeños productores del Paraguay y del Mercosur? ¿Avances y logros de la REAF?

La REAF, es un espacio especializado dentro del Mercosur, que fue creado allá por el año 2004, a pedido de varias organizaciones de la agricultura familiar del Mercosur, en particular la COPROFAN, que es como una aglutinante de la AFC del Mercosur (...) por un lado, para acompañar todo este proceso de integración regional que se instala en esta zona del mundo, y por el otro, resurgir la temática de redefinir y desarrollar políticas diferenciadas, destinadas a los pequeños productores. En estos últimos doce años, se han instalado varios espacios temáticos en la REAF, como de comercio, juventud, género, tierra, riesgos climáticos, entre otros. En estos espacios se han intercambiado varias experiencias y políticas, por ejemplo, en el caso del comercio, se ha diseñado estructuras para que los agricultores formen parte de las compras públicas que realiza el Estado, hoy el Paraguay, posee una Ley de Alimentación Escolar, mediante el cual el pequeño productor se convierte en proveedor de los ingredientes del almuerzo o merienda del chico, esto se sustenta a través de la reglamentación de la Ley de Contrataciones Públicas del Paraguay. Otro aspecto no menos importante, es la implementación del sello de la AFC, un sello que busca en principio, demostrar la importancia, en cuanto al origen productivo que tienen los diferentes productos frutihortícolas que consumimos, que forman parte de nuestra seguridad alimentaria interna, cuyo desarrollo genera un nicho exclusivo y principal, de nuestra agricultura familiar, tipificados como tal, identificando el origen de esos productos. En el distrito de María Auxiliadora, departamento de Itapúa, se tiene bien identificados, las organizaciones de pequeños productores, especializadas en la producción de zanahoria, de esta forma se ha desarrollado todo un esquema de origen de producción, tratando de hacer comprender toda la cultura que existe atrás de una unidad de producción familiar, que se dedican a producir estos rubros. En el caso de riesgo climático, luego de 10 años, aquí en el Paraguay hemos diseñado un seguro agrícola dirigido a pequeños productores, hoy por hoy

¹¹⁶ Viceministro, del período de Gobierno 2013-2018.



26.200 productores, de cuatro departamentos, donde se concentran la mayor parte de pequeños productores y las zonas más vulnerables, cuentan con una cobertura, a través del MAG, que protege su sistema productivo, y que ante cualquier adversidad del clima se encuentren protegidos y puedan reactivar sus medios de producción, sin mayores inconvenientes. En cuanto al espacio de género y juventud, se ha establecido políticas de igualdad de género, dentro del marco de las políticas públicas de la mujer rural. Entonces, lo que se ha venido trabajando con estos diversos espacios, son los intercambios de diseños de políticas, a fin de que trascienda en el desarrollo e integración de este sector productivo tan importante en el Mercosur. A modo de comentarte, yo estoy hace 22 años trabajando en el MAG, y la creación de la REAF dio un giro trascendental, en el desarrollo de la economía campesina familiar, al Viceministerio de Agricultura le toca llevar adelante la Coordinación Nacional de nuestro país, bajo nuestro mando, es decir, en este periodo gubernamental tendremos la oportunidad de llegar a realizar dos reuniones de la REAF, en el Paraguay.

En cuanto a los logros, hay que tener en cuenta que los sistemas productivos de la región, lo impulsan los mismos agricultores, y más aún los pequeños productores que son bastantes heterogéneos, de acuerdo a su ubicación territorial, condiciones de arraigo y desarrollo, a la oferta de insumos y servicios públicos, necesarios en el desarrollo de sus actividades. Desde la REAF, lo que se ha hecho es tipificar, caracterizar a esa agricultura familiar o dar las orientaciones de cómo cada país miembro pueda caracterizar a la economía campesina familiar, a fin de que las políticas públicas efectivamente respondan a las necesidades o demandas, dada esa heterogeneidad que existe, y no de repente diseñar políticas que no se adecuan a las efectivas necesidades de los pequeños productores. Hoy muchas familias rurales no quieren dedicarse más a la agricultura, es por eso que la tipificación o la caracterización, el hecho de saber quiénes son esas unidades productivas o aquellas familias que quieran dedicarse a la agricultura, es uno de los aspectos más importante dentro de este proceso. Paraguay, tiene a través de la DEAG, una tipificación que caracteriza a tres tipos de agricultura familiar, sobre la cual se sientan los trabajos destinados a la economía campesina familiar.

2. ¿Ha contribuido estos avances y logros al proceso de integración regional del Mercosur?

Sí, claramente ha contribuido, en todos los Estados Partes existen políticas de acceso de la AFC a las compras públicas, se cuenta con un sello que identifica el origen productivo y la cultura productiva de los productos generados por los pequeños productores, hoy por hoy en todos los países miembros del Mercosur, contamos con sistemas de riesgos climáticos, de acuerdo a las necesidades de cada nación, tenemos identificado el financiamiento orientado a la AFC, con distintos tipos de productos financieros, como capital operativo, de inversión, destinados a estos grupos de productores, entonces, hasta diría que uno de los aspectos de innovación, que la REAF debería trabajar en un tiempo no muy extenso, es la armonización de las distintas políticas, así como hablamos de que en Europa se ha instalado una Política Agrícola Común, también



debemos apuntar en el Mercosur, a instalar ese concepto en aquellas políticas que son comunes ya, hoy en la región.

3. ¿Qué tipo de asistencia hoy brindan desde la REAF a los pequeños productores del Paraguay?

En realidad, la REAF lo que propicia y garantiza es la participación de la sociedad civil, es decir la representatividad de líderes de la AFC del Mercosur, a nivel de una instancia que contamos cada Estado Parte, denominada Sección Nacional, donde generalmente se realiza dos a tres reuniones de la Sección Nacional por semestre, patrocinada por la REAF, garantizando la participación de los agricultores. Obviamente a través de estos espacios temáticos, el sector público y privado mediante las distintas estructuras y dependencias se involucra, como también la REAF lleva a cabo una reunión por semestre que dura aproximadamente una semana.

4. Según, su experiencia y trayectoria ¿cuáles son las principales dificultades que impiden el desarrollo y la integración de la AFC, así como su inclusión en la economía del mercado?

Existe aún una amplia cultura trivial, que se relaciona directamente con el desempeño de los propios técnicos e instituciones encargadas de velar el bienestar de la economía campesina familiar. Sigue siendo necesario y urgente, innovar modelos asociativos en la AFC, su desarrollo es una materia pendiente, no sólo en nuestro país, sino a lo largo y ancho del Mercosur. En Paraguay, ya se han formado varios tipos de asociaciones, pero sin dudas, el nivel de las cooperativas conformadas ha impactado positivamente en la vida socioeconómica de los pequeños productores paraguayos. Es claro que el desarrollo del asociativismo en la AFC, es muy débil, así como trabajar con los agricultores en la formas y diseños organizativos. Otro aspecto no menos importante, es que no se trabaja constantemente en el éxito del pequeño productor en su propia escala productiva, no, así como los grandes productores, encontrando las mejores tecnologías y transferencia de conocimientos y de información, de cómo hoy por hoy, las ventajas tecnológicas pueden generar mayor eficiencia en la producción de la economía campesina familiar. Desde el sector público, necesitamos instalar un concepto de asistencia técnica integral hacia estos grupos, debe de ser fortalecido, profesionalizado e incrementado, con cierto grado de impulso en el desarrollo de la persona, de la familia, y del propio territorio rural donde se gesta este sector.

5. ¿Existe un trabajo en conjunto, proyectos o programas con otras instituciones locales, como ser el MAG, el CAH, INDERT u otros, buscando principalmente el desarrollo de la economía campesina familiar? ¿Y con organismos internacionales?

Hay muchos vínculos que se han conformado, no obstante, la debilidad de nuestro sistema agrario, exige la construcción de una nueva institucionalidad rural, no debemos olvidar que en los últimos 20 años, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, formando parte del poder ejecutivo ha sido el que más se ha modernizado, pero es claro que varias políticas ya no recaen dentro del propio ministerio, a modo de ejemplo lo que respecta a



calidad vegetal y animal recae a una institución, lo que se refiere a asociativismo a otro organismo, lo que es política de financiamiento del sector rural hoy se empodera en tres entes, en cuanto a la política de desarrollo y arraigo rural a otra, y así sucesivamente varios ejes han sido descentralizados del MAG. Realmente es necesario fortalecer la coordinación del trabajo institucional y generar una cadena de valor institucional, por otro lado, también se avizora la necesidad de generar una nueva institucionalidad rural, propuestas existen, esperemos que exista voluntad política y consenso con el próximo gobierno entrante.

6. ¿Desde la REAF incentivan y promocionan el asociativismo de los pequeños productores?

En realidad, no existe un grupo temático que realice un abordaje, sobre el tema de asociativismo, sin embargo, es un tema que se encuentra en nuestra agenda. A nivel del Mercosur, existe una Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, en estos momentos nuestra secretaría está compartiendo y funcionando con la secretaría de la RECM, se trabaja arduamente en la búsqueda de sinergias y agendas comunes, que sean trascendentales en el sector rural, siempre en el marco de la instalación de espacios, sobre el asociativismo.

7. Situación actual del Fondo de la Agricultura Familiar.

En la REAF, el FAF es un aporte o contribución de los Estados Partes, para el desarrollo de las reuniones, seminario u otras actividades, que garantiza la participación de la sociedad civil y en especial, de los pequeños productores. Nosotros estamos cerrando los primeros 5 años de la instalación, se ha hecho un análisis y evaluación de la pertinencia de estos fondos, en la última reunión de cancilleres que se tuvo en diciembre del año 2017, se ha logrado extender la vigencia del FAF por todo el 2018. Hoy en la propia secretaría y estructura de la REAF, sumado al interés de las organizaciones, existe un interés en reformular e innovar el FAF, que pueda permitir continuar con las acciones que se desarrollan actualmente, pero también esta innovación quiere tratar de incorporar a los estratos de la REAF y el FAF, a organismos y entidades financieras de cooperación internacional, con el fin de impulsar acciones comunes en el desarrollo de la AFC. Estamos buscando alianzas, *partners* con organismos multilaterales, en la búsqueda de proyectos que se alineen a los procesos de integración regional, que muchas veces no se encuentran vinculadas al sector de la economía campesina familiar.

8. ¿Usted considera factible la provisión de una asistencia integral en el Paraguay, a la economía campesina familiar?

Esa integración se debe dar, a través de una asistencia en conjunto, hoy el servicio de asistencia técnica se centra en el MAG, los servicios financieros en el CAH y otras entidades, lo que corresponde a desarrollo rural y arraigo al INDERT, lo que es sanidad e inocuidad ganadera a SENACSA, son temas que deben pasar necesariamente por una buena coordinación central, y en especial, de una articulación, en cuanto a la administración geográfica, es decir donde se involucren los propios municipios, gobiernos



departamentales, yo diría que es imperativo, hoy varias políticas públicas se encuentran dispersas en varios entes autónomos y autárquicos.

9. ¿La implementación de un seguro agrícola a favor de los pequeños productores favorecería su desarrollo e integración? ¿Es viable y sustentable un seguro agrícola destinado a la AFC? ¿Cuál es la posición de la REAF al respecto?

Efectivamente favorecería, dada la necesidad que existe de proteger la producción, de acuerdo a las estadísticas de los fenómenos climatológicos, que afectan seriamente a los pequeños productores, inclusive muchos de estos fenómenos son causantes de la expulsión de varios productores y de la propia familia rural. En el caso de Paraguay, a partir del año 2015, hemos tenido el efecto niño por tres años consecutivos, que ha incidido en la propia seguridad alimentaria de los productores, en la generación de renta de la familia rural, inundaciones en fincas, ese proceso de reconstitución de la propia vida, no es una tarea fácil y menos aún, cuando uno está trabajando en forma reactiva sin un conjunto de políticas establecidas, que le ayude al productor a disponer de ciertos recursos o fondos que le permita sobrevivir, hasta llegar a reestablecer las condiciones necesarias para producir, por ejemplo en el caso de las inundaciones si el suelo no llega a sus niveles de capacidad de producción y de campo, inmediatamente es imposible producir en un suelo inundado, entonces de qué sobrevive el pequeño productor y su familia si no cuenta con su finca, teniendo en cuenta el tiempo de recuperación del suelo, es claro que el seguro no es la solución de todo el problema del productor, es una herramienta que debe ser complementada con otras iniciativas, en especial, para nuestro país, como la asistencia alimentaria, por parte de la Secretaría de Emergencia Nacional, salud a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, educación a través del Ministerio de Educación, y la necesidad de diseñar ciertos modelos o políticas complementarias ante esas circunstancias, asimismo desde el propio ministerio la entrega de insumos que vayan reactivando la producción. El seguro cubre en primera instancia, las pérdidas de ciertos cultivos, se indemniza, pero es claro que esos recursos estarán destinados a la sobrevivencia, cuando las condiciones se normalicen, cuando nuevamente existe la posibilidad de producir, deben existir fondos dentro del MAG o un proyecto que permita la transferencia de capital semilla, hacia la reconstrucción del proceso productivo, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos.

Es factible, el seguro agrícola destinado a los pequeños productores, todo depende de cómo este diseñado, aquí en el MAG, hemos diseñado teniendo en cuenta la experiencia de otros países donde han fracasado, por no tener en cuenta los riesgos morales, pero especialmente los riesgos institucionales a las que están expuestas y sujetos, la garantía del seguro dependerá del diseño y la instrumentalización al que se someterá, por ejemplo, aquí existe mucha confusión varios de los productores solicitan un fondo de emergencia, un fondo de emergencia donde se acumulen recursos que ante cualquier catástrofe ayuden a las familias rurales, pero hay que tener en cuenta que un fondo de emergencia si no cuenta con una buena reglamentación, puede conllevar un alto riesgo de reputación institucional, es decir desnaturalizar el fin de tal fondo, que ante presiones coyunturales, sumado a la historia del MAG, se han constituido fondos, sin tener certeza a qué se han destinado los



recursos. El MAG ha destinado en estos últimos dos años, más de 2 millones de dólares americanos, a 10 mil familias, quienes han reclamado, sin tener certeza de la magnitud de las pérdidas de los cultivos, cuando existe un sistema de seguro agrícola, se desarrollan un conjunto de procedimientos a seguir, se realiza la verificación del siniestro, existe participación del sector privado, conjuntamente con el sector público, a fin de garantizar los riesgos morales de los productores y el riesgo institucional.

La REAF, propicia la discusión, a través de los grupos temáticos. Brasil, posee un sistema de seguro agrícola destinado a la economía campesina familiar, fundado en el sector público, Paraguay ha iniciado los trámites del sistema de seguro agrícola en la AFC, en el sector privado, Chile tiene un gran marco institucional, en cuestiones relacionadas al seguro agrícola destinando a la AFC. La herramienta financiera como tal, está demostrada que es factible y muy válida, en experiencias realizadas en Perú, México y Chile (...) Nos queda mejorar el sistema de seguro, que involucre a más actores, y en especial de las aseguradoras privadas.

10. ¿Cuáles son las alternativas o medidas que usted considera factible desarrollar a fin de mejorar la tenencia de tierra y por ende la situación irregular de la misma?

Es necesario realizar un análisis de la institución que tiene a su cargo la administración de las tierras, el INDERT, luego del cambio de estatutos del INDERT, en el año 2004, se han generado nuevas innovaciones a fin de mejorar la asistencia a las familias rurales, que se encuentran en lugar de nuevos arraigos o a aquellas familias, que desde el INDERT ya han otorgado ciertas fincas para el desarrollo territorial, lastimosamente el FIDES nunca ha sido reglamentado, antes que nada te comento, que el FIDES es un fondo destinado con complementación municipal, departamental, y otras instituciones públicas, cuyo objetivo es el desarrollo rural, lastimosamente este fondo no funciona, debido a la falta de reglamentación y, ha sido direccionada a otros fines, ajenos a la creación genuina de dichos fondos, cuando la esencia es totalmente distinta. En cuanto, a la titulación de tierras, en todo este tiempo ha habido un proceso de modernización, pero más bien un proceso que busca adaptarse a las necesidades del productor, a los efectos de que el INDERT, tenga la capacidad de otorgar eficientemente las tierras fiscales, tenemos que tener bien claro, que las tierras a un largo plazo, poseen un valor considerable, que debe ser pagado por el productor, con el pago del 25% del valor de la tierra ya podía retirar su título, hoy por hoy está entorno al 10%, entonces que se ha propiciado con esto, que un productor de años que no ha honrado sus obligaciones o uno nuevo con un bajo capital, ya adquieren una finca rural, es hora de que se plantee un nuevo sistema y administración de tierras, a fin de dar coherencia y estabilidad.



11. Para finalizar ¿qué acciones considera que se deben emprender para mejorar el bienestar y desarrollo de los pequeños productores del Paraguay, así como su inclusión a la economía del mercado regional del Mercosur?

Se debe insistir y estoy convencido de que el asociativismo, debe ser desarrollado en todas sus facetas en la AFC, si uno realiza una mirada al pasado, nosotros contábamos en la estructura del MAG, con dos direcciones la DEAG y la Dirección General de Cooperativismo, los técnicos de la DEAG y otros asistentes trabajaban en una de las bases principales, en fomentar el desarrollo rural, que era el capital social, este capital se basaba en una simple organización o asociación de productores, que en plazo de 5 a 7 años debía convertirse en una pre cooperativa, y si todo iba bien y la organización maduraba en un plazo de 5 años y encontrándose en un último nivel de organización, debía transformarse en una cooperativa, la propia Constitución Nacional fomenta el asociativismo rural, pero desde la transformación de la Dirección General de Cooperativismo y la creación del INCOOP, la misma ha hecho muy poco, en materia de asociación de productores y promoción de cooperativas agropecuarias, entendiéndose que una herramienta básica para el desarrollo de las cooperativas, es el apoyo del sector privado. En los últimos años, se ha visto como se ha dado un fuerte crecimiento de las cooperativas de producción, consumo, ahorro y créditos, todos ellos captan capital de sus socios, con lo cual el INCOOP se ha visto obligado a realizar un mayor control, a crear un central de riesgos y un fondo de garantía, por si surja algún inconveniente, pero todo ha quedado olvidado en el sector de la economía campesina familiar. La DEAG va brindando una asistencia individual, así como otros entes, como el caso del CAH, que centra la colocación de créditos en forma individual y no a organizaciones de pequeños productores, quedando totalmente rezagado la ventanita del asociativismo, pero el porqué de este hecho, simple no existe un ente que sustente el asociativismo en todas sus dimensiones. Hoy para una organización de pequeños productores, lograr convertirse en una cooperativa, la vara es muy alta, se debe conformar un clan bien homologado, se debe contar con gerentes y contadores, se debe informar a las autoridades de aplicación, mediante informes correspondientes a las asambleas ordinarias y extraordinarias, se debe contar con un capital integrado, ser hoy una cooperativa y mantenerse no es fácil, por las exigencias establecidas, entonces es ahí que se desarrolla un espacio imperativo, en diseñar una herramienta que ayude a los pequeños productores a organizarse formalmente, si nosotros analizáramos los registros de la DEAG, encontraremos que hoy, en el Paraguay existen más de 5.000 organizaciones de productores, ¿Pero quienes los controlan? ¿Cuentan con personería jurídica? ¿Son reconocidas por el gobierno municipal y departamental? Es evidente que no, no existe una fiscalización de las mismas, entonces no existe una legalidad en estas organizaciones, varias de las organizaciones, ni siquiera cuentan con asambleas, y en algunos casos, ni estructura básica de organización administrativa, son informales hay que formalizarlas, es muy claro esto, darles una categoría intermedia, ni muy formales, ni muy informales, es decir un punto medio, que nos permitan identificarlas a ellas, como organizaciones sin fines de lucro, de desarrollo y de la AFC, para poder inclusive otra vez desarrollar fondos destinados a grupos asociados, como existían hace una o dos décadas, como el Fondo Campesino, o créditos de la CAH o del propio BNF, se debe encontrar los mecanismos



para reconstruir verdaderas organizaciones de pequeños productores y fortalecer las ya existentes, y crear al simple efecto, de mejorar la escala de oferta, y esa escala de oferta, sólo el asociativismo lo puede mejorar.

9.5.6 Entrevista – Especialista en AFC – IICA

Nombre y Apellido:	Ing. Agr. Fátima Almada.
Cargo:	• Especialista en AFC.
Institución:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Tema:	Agricultura Familiar Campesina.
Fecha:	01-03-2018

1- ¿Qué proyectos o programas imparten hoy desde el IICA hacia el desarrollo de los pequeños productores del Paraguay?

El IICA, es una institución de carácter hemisférico, que cuenta con 35 oficinas en total, de los cuales, 34 oficinas se encuentran en ALC, y una oficina permanente, en España, todas estas dependencias, trabajan directamente con los pequeños productores, de los 5 temas de cooperación del IICA, la AFC forma parte de una de ellas, los restantes son cadena de valor, inclusión productiva y social, cambio climático, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, toda la cooperación que brindamos, se encuentra ayornada en una de estas cinco líneas de cooperación, por lo cual la AFC, forma parte esencial en nuestros proyectos. Organizamos nuestra cooperación en la AFC, mediante proyectos insignias, que es la columna vertebral de las acciones del IICA, es decir, todo lo que hacemos en la AFC, se denomina proyecto insignia, este proyecto inició en el año 2014 y culmina este año, hoy beneficia a 15 países en Latinoamérica, y a 13 países en el Caribe, en cuanto al Mercosur, los países adheridos al proyecto Insignia son Paraguay, Chile, Bolivia, Uruguay, Argentina, Ecuador. Venezuela, por todo lo que acontece en ese país, ya no se encuentra participando del proyecto y Brasil no se ha adherido.

Nosotros en la AFC tenemos cuatro ejes o componentes sobre la cual se trabaja: el primero de ellos son las políticas públicas diferenciadas y marcos institucionales de la AFC; el segundo componente trata sobre la gestión de conocimientos; un tercer componente, se refiere a la innovación y extensión rural en la intensificación productiva; y el último eje, que es el asociativismo e inserción comercial, estas son las 4 áreas que se enfocan en la AFC.

En particular, en el Paraguay, los dos primeros años trabajamos fuertemente en lo que respecta a políticas públicas diferenciadas, como sabrás en el Mercosur se ha discutido bastante sobre políticas públicas dirigidas a la AFC, desde hace 10 años, mediante la REAF, trabajamos en instrumentos de políticas públicas y extensión agraria, políticas



nuevas, no sirven de mucho si no existen instituciones consolidadas, entonces ayudamos a buscar los mecanismos que fortalezcan a las instituciones involucradas con el pequeño productor, asimismo estamos apoyando la tarea que lleva adelante la DEAG, dependiente del MAG (...) En materia de innovación, vinculada a la AFC, trabajamos con el IPTA más asociado a investigación, entonces son estas dos vertientes, el origen del primer componente. Lo que respecta al segundo componente, te comento Marcelo que, en el componente de gestión de conocimiento, tenemos dos líneas de trabajos, el primero es aumentar el conocimiento de la agricultura familiar, mediante políticas públicas, se ha realizado un estudio de tipología de la agricultura familiar, estudio que se ha entregado al MAG, el mismo fue llevado a cabo, en conjunto con el FIDA, identificar una tipología con fines operativos de políticas públicas, a fin de diferenciar los servicios de la AFC, es decir, no es lo mismo una AF de subsistencia, que una AF ya consolidada que genera renta en un proceso comercial, entonces los servicios que se puedan brindar a estas clases de AF, son totalmente diferentes, mediante estas tipologías, se diferencian una AF de otra, con lo cual se pueden establecer claramente las políticas públicas. Por otro lado, en el campo de gestión de conocimientos, contamos áreas de intercambios y diálogos de pares, que se crea con las buenas prácticas y saberes agrícolas, algunos de estos intercambios se dan en el ámbito internacional inclusive, a partir de buenas prácticas sistematizadas. En el tercer componente, trabajamos en las capacidades y fortalecimiento de habilidades, herramientas de extensión, sistemas productivos sostenibles de la AFC, análisis de la AFC, y diseños de estrategias de mejoramiento de la unidad productiva, siempre desde una sostenibilidad social, económica y ambiental. La última línea de trabajo, es la disminución de pérdidas pos cosecha en la AFC, una perspectiva de disminución de alimentos, abarca un gran proceso desde la producción hasta el consumidor, es decir la pérdida se da hasta el momento de acabar el alimento en el plato de comida, nosotros nos encargamos de esa responsabilidad en el proceso de la AFC.

El cuarto componente, que es la de inserción comercial y el asociativismo, contamos con pasantías agro empresariales, que busca fortalecer las formas asociativas en la agricultura familiar, esta práctica no se aplicó en Paraguay, pero sí en los demás miembros, básicamente consiste en intercambios de organizaciones más fortalecidas con las menos fortalecidas, en este sentido, las menos fortalecidas visitan a las organizaciones con mayor experiencia, y las prácticas se realizan por una semana, en áreas de la producción, administración, comercialización, todo lo que se refiere a la gestión empresarial, es así como las organizaciones más débiles, toman conocimientos para mejorar y culminan la pasantía con un plan de mejora continua, con apoyo de la organización que les recibió, el Paraguay demandó en este componente, la puesta en marcha de estrategias de diferenciación de productos de la AFC, es el caso del sello de la Agricultura Familiar, otros países priorizaron la consolidación de ofertas de productos o mejorar la gestión comercial, cada país, prioriza aspectos relevantes del Proyecto de Insignia.



- 2- ¿Qué tipo de asistencia brindan desde el IICA a los pequeños productores del Paraguay?

El IICA no presta asistencia en forma directa, es responsabilidad del Estado la provisión de asistencia, nuestro mandante es el MAG, todo lo realizamos en coordinación, con las instituciones públicas, todas las capacitaciones lo desarrollamos de manera conjunta.

- 3- Según su experiencia y trayectoria ¿cuáles son las principales dificultades que impiden el desarrollo y la integración de la AFC en el Paraguay y a nivel Mercosur, así como su inclusión en la economía del mercado?

Hay varios elementos, una más intrínsecas de las unidades, es decir, más propias de las familias, y otros del contexto o espacio, es un problema bastante complejo, todo depende desde la problemática a analizar, y de los pasajes históricos relacionados, el mapa de todas las problemáticas da como resultado la realidad en sí. En el ámbito de la AFC, hablamos del bajo nivel educativo, lo que influye negativamente en la asimilación, en el recambio, en la adaptación de la tecnología, pero a la tecnología debes sumarle la innovación comercial, productiva. Otro problema que surge internamente en las unidades familiares, es la degradación de los suelos, en las décadas del 60' el productor tenía consigo 30 a 50 hectáreas de fincas agropecuarias en óptimas condiciones para la producción, sin embargo, en las décadas siguientes fueron explotadas intensivamente estas fincas, una extracción de elementos y no reincorporación de los nutrientes, entonces genera la degradación de los recursos naturales, sequía, la contaminación de recursos hídricos, disminuyendo los recursos de la AFC. En Paraguay la AFC tiene una alta dependencia de las actividades primarias, produce agricultura y cría sus animales (...) La migración rural de jóvenes, ya no existe mano de obra para producir, imposibilitando innovar con los que quedan en las unidades por la alta resistencia a los cambios, luego tenemos los elementos del contexto externo, la cantidad de servicios rurales que llegan a esas unidades, con suerte la de extensión, pero extensión no es lo único que requieren las familias, se debe proveer servicios financieros, apoyo comercial, servicios de infraestructura y producción, y una serie de servicios que hacen óptimos el trabajo de la economía campesina familiar, o la de los empresarios agropecuarios, la ventaja que llevan estos últimos, es la capacidad de pago de los distintos servicios, en comparación a las unidades familiares, entonces ¿qué tan importante y adecuados son los servicios? Luego tenemos que hablar, sobre políticas públicas, no solo en el sentido de una decisión del MAG de promoverlas, sino más bien una política nacional, que en primera instancia, convierta a la AFC en un sujeto importante de políticas públicas, que sea reconocida socialmente como una categoría a nivel nacional, sujeto por ende de derechos y de políticas públicas, en la medida que avancemos con esto reconocemos su importancia, y mayores recursos son destinados a los mismos para la provisión de recursos. Hoy si analizamos los recursos destinados a la actividad agropecuaria nos percatamos que son muy ínfimos, encontrándonos que el margen de participación del presupuesto del MAG, en el Presupuesto General de la Nación es insignificante, y si profundizamos más aún, cuánto del presupuesto se destina a la AFC, es



casi nulo, todo se encuentra diluido. No es solo un problema que afecta a los pequeños productores, sino son varios niveles de análisis que lo constituye.

- 4- ¿Existe un trabajo en conjunto con otras instituciones, como ser el MAG, el CAH, INDERT y a nivel Mercosur con la REAF, buscando principalmente el desarrollo de la economía campesina familiar? ¿Cuentan programas o proyectos en conjunto con la REAF?

Sí, nosotros como IICA firmamos en el año 2017, un Acuerdo General de Cooperación IICA con el GMC, desde el año 2014, estamos trabajando con la REAF, trabajamos en las distintas reuniones llevadas por la REAF, donde el IICA propone varias recomendaciones técnicas, quedando a cargo de los Estados Partes su implementación, otorgamos apoyo y cooperación internacional. En relación a la articulación con las demás instituciones, trabajamos de cerca con el Instituto Forestal Nacional, con la SEAM, con el IPTA, con el CAH estamos trabajando muy de cerca.

- 5- ¿Desde el IICA incentivan y promocionan las organizaciones de pequeños productores?

Desde el IICA, apostamos fuertemente al fortalecimiento socio organizativo con miras a la inserción comercial de la AFC, ya sean en cadenas o circuitos cortos comerciales, como las ferias, por ejemplo, donde el productor prepara una canasta, de acuerdo al pedido del cliente, en estas ferias hay productores individuales, pero en su mayoría son organizaciones de productores, que cuentan con un centro de acopio y distribución, la asociatividad es fundamental para alcanzar este nivel. Otro factor a considerar es el sello de la agricultura familiar que se ha planteado en la agenda de la REAF, es una estrategia de inserción directa a supermercados, que a través de las organizaciones se firman convenios con diversos supermercados. La asociatividad es una herramienta y condición fundamental hacia la inserción en el mercado, en el IICA ofrecemos instrumentos de apoyos para el fortalecimiento socio organizativo, formalización, gestión empresarial, gestión comercial y planificación productiva.

- 6- ¿La implementación de un seguro agrícola, a favor de los pequeños productores favorecería su desarrollo e integración? ¿Sería viable y sustentable un seguro agrícola destinado a la AFC?

Efectivamente sí, sin embargo, actualmente hay condiciones que no permiten su implementación en un 100%, en especial, en el ámbito de las informaciones climatológicas y datos históricos, que permita al seguro obtener información fidedigna, su implementación y montaje es un tema pendiente, no obstante, se ha avanzado mucho buscando establecer el mejor sistema de seguro agrícola. Existen varios desafíos y proyectos que buscan mejorar y fortalecer la Dirección de Meteorología Nacional, la Unidad de Riesgo, vinculada al MAG, como para que estas dependencias, obtengan todas las bases necesarias y poder proyectar un seguro agropecuario destinado a la AFC, el seguro no es solamente paliativo, como lo es actualmente, debe ser preventivo, ese salto es el que debemos dar en Paraguay. Ahora, nosotros subsidiamos eventos adversos, entonces



lo que se da es un reemplazo al seguro, mediante un subsidio posterior al evento, se debe superar urgente esta acción en nuestro país. Todavía seguimos trabajando, en relación al seguro agrícola, no hemos evolucionado, sin datos históricos que te permitan obtener una tendencia, todo es más complicado.

- 7- ¿Cuáles son las alternativas o medidas que usted considera factible desarrollar, a fin de mejorar la tenencia de tierra y por ende la situación irregular de la misma?

El catastro rural es una condición fundamental, así como la regularización de la tenencia de tierra, creo que hoy mucho se puede avanzar, si al menos tuviésemos la regularización de los títulos de propiedad, especialmente de los que poseen parcelas de tierras, sin ser dueños y propietarios reales, esto llevaría a que el sector rural acceda a varios tipos de servicios, la finca se convierte en una garantía esencial de la actividad agropecuaria.

- 8- Para finalizar ¿Qué acciones considera que se deben emprender para mejorar el bienestar y desarrollo de los pequeños productores del Paraguay, así como su inclusión en la economía del mercado ¿Considera factible una asistencia integral?

Quiérase o no, los productores forman parte del mercado, venden sus productos a los almacenes de sus zonas, a sus vecinos, a pequeños supermercados, a veces llegan a colocar sus producciones en el Mercado Central de Abasto, venden en cualquier lugar. El tema de informalidad es un tema nacional, no sólo de la AFC, formalizar la inserción comercial es necesario, atendiendo las ventajas de esta formalización, le da sostenibilidad a la actividad desarrollada, por ejemplo el tema del sello de la AFC, los productores de zanahoria del distrito de María Auxiliadora, del departamento de Itapúa, hoy venden sus producciones de manera sostenible a grandes cadenas de Supermercados, porque estas cadenas decidieron comprar productos con calidad, pero inicialmente estos productores debieron pasar por todo un proceso de formalización, eso generó que exista una comercialización sostenible, realizando ventas semanalmente, con esto el productor logra una organización más sólida e ingresos fijos.

El problema de la AFC, tal como te lo había mencionado al principio, se encuentran en varios niveles, para su inserción hay que abordar varias temáticas, la solución no se encuentra solamente en el fortalecimiento de la extensión rural, o de entregar títulos de tierras a las unidades familiares, no es esa la solución, son varios los niveles de adversidades que superar, tampoco es una sola institución la que deba solucionar todos los inconvenientes que se presentan, debe ser un trabajo interinstitucional, no es fácil esta articulación, porque cada instituto público posee su propio plan de trabajo, su propio presupuesto, su plan de acción, lo que dificulta hoy la unificación y articulación de instituciones. De este modo, se debe atender cada nivel de dificultad que presenta la AFC, así como el trabajo institucional en conjunto, va más allá de una asistencia de lo que te menciono, se debe buscar el desarrollo de los agricultores, ellos pueden hacer muchas cosas por sí mismo, buscando experiencias positivas de organización, los productores pueden organizarse, establecer sus propias relaciones con los gobiernos locales, son actores



de su propio crecimiento, son ellos quienes pelean por salir adelante, el asistencialismo es necesario, no obstante, esto debe acompañarse de diversos servicios.

9.5.7 Entrevista – Representante en Acceso a la Tierra – REAF (Paraguay)

Nombre y Apellido:	Econ. Julio Brun
Cargo:	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Planificación – INDERT. • Representante en el Punto Focal de Acceso a la Tierra – REAF (Paraguay).
Tema:	Acceso a la Tierra y Reforma Agraria
Institución	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). • REAF.
Fecha:	19-07-2018

1- ¿Cuál es la situación actual del acceso a la tierra en el Paraguay?

Desde el punto de vista de acceso, es una cuestión bastante compleja, las tierras han incrementado su valor sustantivamente, prácticamente no existe presupuesto que pueda satisfacer la demanda, y nuestra capacidad de satisfacer es extremadamente baja, con la asignación presupuestaria destinada, en este caso al INDERT, y naturalmente la población campesina crece en forma geométrica, por ende, la demanda de un capital, como la tierra se ve incrementada, no simplemente como un factor productivo, lo que se toma en consideración cuando se otorga tierra al sector campesino, es un bien que debe preservarse y cumplir con su fin, de acuerdo a lo que establece el Estatuto Agrario, asimismo aquí existen personas que sin ser trabajadores rurales, pretenden tierras, a esto se debe sumar el bastardeo de la tierra pública, el sector agro empresarial ha avanzado sobre tierras de carácter marginal, generalmente ocupadas por la AFC, y de tierras de bastante valor con más razón, cuando tiene una rentabilidad elevada es aún más ambicionada. Se debe reconocer que, circunstancias propias de nuestro país han elevado la extranjerización y concentración de las tierras, Paraguay hoy ocupa el quinto o cuarto lugar, como productor mundial de soja, *commodities* que poseen un precio en el mercado internacional, bastante razonable en ingresos, que ha hecho que este país opte por esa línea exportadora, entonces existe un bastardeo de la tierra pública, por parte de la agricultura extensiva y naturalmente aquellos que venden la tierra, sin considerar que es un factor productivo, sin dimensionar el verdadero fin de esa tierra. Paraguay es un país con alto porcentaje de concentración en la región, llegando al 18% de concentración de nuestra superficie, muy elevado desde todo punto de vista, y con datos muy poco certeros, sobre quien recae la propiedad, así es como la expansión de la extranjerización en nuestras tierras, es también un problema muy serio, en la perspectiva de nuestro desarrollo como país, la Región Occidental, en las últimas



décadas ha sido minado de brasileños y uruguayos, mínimamente cada propietario cuenta con 4 mil a 6 mil hectáreas en esta zona, nuestro país posee gran cantidad de hectáreas productivas, en especial la zona de Alto Paraná e Itapúa, con un potencial productivo muy elevado, esto ayuda a que estemos ocupando el quinto lugar como productor mundial de soja.

Hay mayor necesidad de dar énfasis a la formalización jurídica de la tenencia de tierras, porque en nuestro país existe un alto grado de informalidad de titulación, en especial en el sector campesino. Se deben buscar modalidades para superar esta informalidad, en el caso uruguayo, por ejemplo, las tierras se entregan en alquiler perpetuo, siempre y cuando se conserve la esencia para la cual fue otorgada, posibilita que los herederos puedan obtener dichas tierras de los titulares e ir invirtiendo sobre esas tierras productivamente, un enfoque válido para evitar la alta informalidad en Paraguay, en este sentido, esta administración actual del INDERT, ha hecho bastante hincapié en el recupero de tierras, alguna reversión de las tierras, generando un escozor terrible, sumado a la venialidad de nuestra justicia y de los interés políticos, que dificulta la intencionalidad de cualquier administración institucional, en la recuperación de las tierras bastardeadas, aquí existe una cuestión singular, no sólo nos referimos a tierras públicas mal distribuidas, sino en el propio sector de la AFC, campesinos tentados por dinero, cuya utilización es efímera, estos creen que podrán insertarse al mundo urbano con este capital, viéndose atraído por tal hecho, venden, aunque existen medidas punitivas, la ley es totalmente endeble, sin capacidad para aminorar este conflicto, en este contexto, con la Ley de exclusión de fronteras, en el sentido de extranjerización, ha pasado lo mismo, no ha tenido efecto en la recuperación o reversión de tierras en manos de connacionales, hay que reconocer que los otros países de la región no permiten la extranjerización de la tierra en general, no solo de tierras públicas, aquí hemos sido bastante generosos, y este factor productivo no ha sido considerado debidamente como una estrategia de crecimiento y darle sostenibilidad a largo plazo al desarrollo rural, con los connacionales. Otro tema que se debe considerar, es la actividad productiva de alta escala, se debería de revisar su contribución y ajuste a las normas jurídicas, tenemos que reconocer hoy por hoy, la tecnificación ha hecho que la mano de obra rural se reduzca, pero lo principal es ver si esa demanda reducida tiene la protección social necesaria y si se cumple con ellos las normas de orden de seguridad social, si pagan salario mínimo, bajo que condición se finiquita los contratos, porque siendo realistas no es una fuente de empleo constante, en el sector rural, la AFC genera más empleos, ocupa mayor mano de obra que la agricultura extensiva, entonces es un aspecto social a analizar.

- 2- ¿Qué tipo de asistencia brindan a los pequeños productores del Paraguay? ¿Existen programas o proyectos impartidos desde el INDERT a favor del productor?

El INDERT debe ser un instituto a nivel nacional que fomente el desarrollo rural y el acceso, así como la tenencia de tierras, en forma legal, porque la tierra es un factor productivo, como vos sabrás, la tierra es un bien capital que anteriormente era muy poco ambicionado, las cosas cambiaron hoy, y la tierra se ha vuelto muy codiciada, no existía avidez como lo existe hoy, y los precios mobiliarios tampoco eran lo que hoy conocemos,



nuestra densidad poblacional no era tal, y nuestra ambición por la tierra era muy baja, porque no existía un sistema productivo bien definido, como existe hoy, y más bien era un medio de subsistencia para los campesinos, produciendo todo aquello que necesitaba para vivir, hoy por hoy eso ha cambiado radicalmente, y siempre se ha dicho que nuestra agricultura es bimodal, donde existe una cantidad enorme de productores, que no poseen sino apenas un cuarto de tierra para subsistir, y otros que manejan miles de hectáreas, fiel reflejo de la inequidad en la distribución de tierras, y esa agricultura bimodal naturalmente hace que el país tenga que contemplar, como dicen la agricultura empresarial es económicamente deseable, pero socialmente inaceptable, en cambio, la AFC es socialmente aceptable, pero económicamente inviable, en esa disyuntiva nos encontramos, debemos buscar los mecanismos que eviten el bastardeo de las tierras por parte de las agro industrias, de la misma manera, que este sector no crezca a expensas de la AFC, sino más bien convertir a la AFC en un sector sustentable en el tiempo, que se encuentre en un ámbito de habitabilidad, mediante la infraestructura social existente y la generación de ingresos que le permita el desarrollo de su familia, es una disyuntiva que debe ser bien administrada y planteada, dentro de una cuota de racionalidad y de normas que genere esa paz social tan anhelada, dejando de lado cualquier crispación que desarrolle conflictos, que no permita producir a ningún tipo de escala productiva. La AFC al contemplar una infraestructura social, tiene acceso a su alimentación, a su habitabilidad y posee ingresos, por cada unidad básica de economía familiar, por lo menos se genera tres empleos de carácter permanente, el titular, su esposa y un hijo. Si existe un problema de pobreza rural, se debe invertir los fondos en la focalización de esa pobreza rural, es importante que esa acción se compadezca en sentido de pertinencia. Es importante que el INDERT, ingrese dentro de un sistema de protección social, donde los recursos deben estar blindados para cumplir su principal misión, esta administración intentó recuperar tierras bastardeadas, ha logrado, pero con riesgos muy altos, además hemos trabajado en la provisión de agua potable, a fin de mejorar la calidad y bienestar de los campesinos, agua potable de calidad, implica salud, confort, higiene, y otros aspectos relacionados al acceso de agua potable. Capaz nuestra misión principal no tenga que ver propiamente con la producción o la generación de ingresos o excedentes que genere lo suficiente en una acumulación progresiva del nivel de bienestar, para eso está el MAG, sí para una escala inicial de sostenibilidad en los requerimientos alimenticios, pero desde esta institución nos hemos abocado a los ítems principales, como la habitabilidad y arraigo, o el acceso a agua potable, también el INDERT apostó a un programa de destronque, posibilitando el incremento de la rentabilidad por superficie, así como el nivel de productividad si se llegase a tecnificar aún más, contribuyendo a beneficiar a 10 mil y 12 mil familias, con una hectárea por unidad familiar, mejorando la fertilidad de sus suelos, con esto se viabiliza la productividad de los campesinos. Existen muchos aspectos que atender, esto se encuentra supeditado a los recursos financieros del ente.



3- ¿Desde su trayectoria en el INDERT, cómo podría definir el Desarrollo Rural?

El desarrollo es un crecimiento armónico, es un proceso endógeno, arraigado de otros tres conceptos, la inversión, la capacitación y la organización, el desarrollo rural no es otra cosa, sino producto de la acción de un conjunto de actores sociales, dentro de un ámbito determinado, y en este caso el sector rural, con la interacción de los mismos se busca el desarrollo, así como el mejoramiento de la calidad de vida de las unidades familiares, cualquier proyecto de desarrollo, busca mejorar el nivel de vida, todo depende del capital social que existe, este capital se incrementa con la capacidad técnica de los profesionales, que llevan adelante un proyecto de desarrollo, otro punto no menos importante, es la capacidad financiera, y otros factores que provocan el desarrollo rural, como la tierra, el crédito, la capacitación técnica productiva y naturalmente la competitividad, que hay que poseer para ingresar a cualquier mercado. La reforma agraria es un medio para el desarrollo rural, aunque sea limitada contribuye al desarrollo. El desarrollo debe ser propiciada por el Estado, debe atenderse con ciertos sesgos por un determinado sector, las inversiones sociales deben estar focalizadas a los requerimientos más importantes del desarrollo. El costo social de sostener al sector rural, es posiblemente más rentable que abandonarlos a su suerte y que se produzca una migración rural, la política de contención destinada, es fundamental para el logro del desarrollo rural.

4- ¿Existe actualmente un trabajo en conjunto con otras instituciones, como el MAG, BNF, CAH, Dirección de Catastro, gobernaciones y municipios?

Se ha hecho algunas colonias modelos, en conjunto con otras instituciones, sin embargo, la realidad nos indica que cada institución posee su propio plan de trabajo, una visión diferente que dificulta cualquier trabajo en conjunto, se complica, cada ente tiene una prioridad distinta, la focalización del sector rural es escaso por los demás organismos, se debe consolidar mejores proyectos en conjunto destinados a las unidades familiares.

5- ¿Podríamos afirmar que el proceso de adjudicación de tierras es simple y sencillo para el campesino?

No para nada, si nosotros afirmamos que la adjudicación es un proceso formalizado para acceder al título, que implica varios aspectos, primeramente, la Ley nuestra establece que debe haber un pago mínimo, lo cual me parece correcto hay que premiar el esfuerzo propio, ese pago mínimo pensamos que es una restricción, aquí existe una cantidad de tierras que están en manos de los más desfavorecidos, dominios logrados mediante ocupaciones ancestrales, dominios de carácter privado, donde el INDERT, no puede intervenir, en este hecho la ley posee un mecanismo de usucapión, lo que implica promover un juicio, un abogado, un agrimensor, y un proceso tedioso, con gastos insostenibles por la mensura judicial, muchas veces esta burocracia cuesta diez veces más, que el valor real de la finca, imposible para alguien sin recursos. Otra cuestión donde el INDERT interviene, es la exigencia de parte de la Corte, que hagamos una recomposición del mosaico de una finca mayor a los límites establecidos que ya fue titulada, un trabajo muy complejo, extenuante, porque la recomposición es total de la tierra, para hallar la parcela que ya no corresponde, la viabilidad de este trabajo es confuso. En segundo lugar,



el sujeto debe ser beneficiario del Estatuto, nosotros debemos analizar su situación, y, en tercer lugar, debe tener un capital para afrontar el proceso, y son estas cuestiones que aún no se encuentran bien estructurados, y convierte el proceso en burocracia. La falta de un verdadero catastro, es otra falencia que afecta el proceso de adjudicación, hay gente que su parcela de tierra ya no está completa, ha repartido a su cuñado, yerno, nietos, no es fácil, esta recomposición del proceso de adjudicación, implica íntegramente mejorar aspectos jurídicos, catastrales y financieros, un título supone que este arraigada a las formalidades legales, para su validez y curso legal correspondientemente, entonces no es una cuestión sencilla, va más allá de repartir y asignar parcelas de tierras, la formalización es todo un proceso, más aún cuando esto no se contempló desde el vamos, sumada a la tecnología que siempre ayuda, como es el caso del GPS, es requerida como condición *sine qua nom*, tecnología poco aplicada en nuestro país, no existe un sistema integrado en este ámbito, cada ente involucrado trabaja con un sistema distinto, no pueden coexistir dos entidades con infraestructura y sistemas totalmente diferentes, la reestructuración es imprescindible.

6- ¿Cuáles son los avances en materia de acceso a la tierra y reforma agraria en la REAF?

Lo que se trata en el Grupo Temático de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria de la REAF, son básicamente las medidas de orden normativo, metodológico y procesual que pueda servir de un país a otro, para atender la temática abordada, quiérase o no la tierra es el factor productivo principal de la economía campesina familiar, sin la misma no podría existir, el desarrollo rural sin reforma agraria no puede existir, ahora la reforma agraria sin desarrollo rural si puede coexistir, porque una cuestión es condicionante, si no atendemos la temática de la protección de los derechos de la tierra, del acceso a la tierra, especialmente en la AFC, se ve dificultada su posesión, su arraigo, y consecuentemente se produce lo que se denomina la migración rural a la zona urbana, producto muchas veces del avance de la agricultura empresarial, sobre áreas de carácter marginal y afectando derechos de comunidades de ocupaciones ancestrales, trae como consecuencia los problemas de orden social.

La capacidad que tiene este país de incorporar políticas públicas con sus modalidades operativas, resulta muy difícil, en especial, todo aquello que tiene que ver con la tierra, precisamente por el marco legal que esto involucra. Brasil, hoy cuenta con restricciones muy serias en cuanto a la extranjerización de la tierra, nosotros estamos lejos de ese hecho. Argentina, también cuenta con tales medidas, además posee una Ley de Agricultura Familiar, nosotros no, el caso uruguayo posee un marco de alquiler de tierras, nosotros gestionamos títulos, lo cual motiva el bastardeo de las tierras públicas. Brasil, paga las propiedades con bonos del estado, nosotros con efectivo en mano. Existe una vasta cantidad de temáticas, muy interesantes en el marco de la REAF, Brasil posee un crédito territorial que se otorga a largo plazo a sujetos aptos para la reforma agraria, específicamente en actividades intensivas, debe ser un trabajador rural y no un simple campesino, es una forma muy interesante de promover la reforma agraria.



7- Reforma Agraria. Principal objetivo, logros, desafíos y dificultades.

La misión principal de la reforma agraria, es la de promover el acceso a la tierra, mediante soluciones legales, y la viabilidad de la infraestructura social, que permita su sostenibilidad, para una inserción a una economía formal, que permita mejorar sus condiciones de bienestar, sostenibilidad económica y ambiental, cuando hablamos de reforma se denota la compulsión permanente que se genera entre los pro y anti reformistas, esta es una sociedad agraria, donde el factor tierra es un recurso bastantepreciado.

8- Desde su experiencia ¿qué medidas o acciones se debe emprender para mejorar el acceso a la tierra?

Primeramente, trabajar en un conjunto de normas jurídicas, otra cuestión es proteger a las unidades que han sido sometidas a la reforma, evitar el bastardeo de las tierras públicas, se debe construir un sistema de protección social, una conjunción de los estamentos institucionales, en la temática de acceso a la tierra, la articulación de acciones e inversión social que sea sostenible, acompañada de una reforma jurídica en estas cuestiones, generando un clima de paz social en el campo.



9.5.8 Entrevista – Representante en Cambio Climático- REAF (Paraguay)

Nombre y Apellido:	Ing. Agr. Edgar Mayeregger.
Cargo:	<ul style="list-style-type: none">• Director de la Unidad de Riesgo – MAG.• Representante en el Punto Focal sobre Cambio Climático – REAF (Paraguay).
Tema:	Seguro Agropecuario.
Institución	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).• REAF.
Fecha:	03-03-2018

1- ¿Es viable y sustentable el Seguro Agrícola para pequeños productores en el Paraguay y en la región?

Es viable, es necesario, y de hecho ya se empezó a aplicar en la región y en nuestro país.

2- ¿Considera que el marco legal sobre el seguro agrícola para pequeños productores es apropiado? ¿Existe hoy una política pública que fortalezca este tipo de seguro?

En realidad, existe un marco legal de la Superintendencia de Seguros, que regula la actividad del seguro en Paraguay, para un seguro agropecuario destinado a la AFC se hizo necesario realizar algunos ajustes, muy sencillos, pero faltaría ajustar más al sector, a fin de que el seguro agrícola de la AFC, sea realmente aplicable y útil. Existe una política, no de carácter nacional propiamente dicha, sí en la región, y el MAG dentro del Consejo Agrario del Sur (CAS) posee un grupo de trabajo que se encarga de trabajar todas esas líneas, institucionalmente tenemos un Plan de Adaptación al Cambio Climático, que contempla la transferencia de riesgos, y ahí está involucrado el seguro agrícola.

3- ¿Existen Políticas de Subsidios del Gobierno para hacer frente a pérdida de cultivos? ¿Considera factible absorber esas erogaciones por un seguro agrícola?

Totalmente, todas las pérdidas, todos los problemas hidro-meteorológicos han sido plenamente subsidiados, de hecho, el seguro agrícola actual destinado a la AFC, hoy es subsidiado. La intención es esa, la de subsidiar, en este momento el tipo de seguro agrícola que se posee es por rendimiento, a medida que mejore la cobertura de la información y una serie de situaciones, permitiría migrar a seguros paramétricos, se tendrían mecanismos para optimizar y absorber los gastos del sector.



- 4- ¿Cuál es el alcance que posee hoy el seguro agrícola dirigido a pequeños productores en el Paraguay?

En el Paraguay, tenemos cuatro departamentos, que son Concepción, San Pedro, Caaguazú y Caazapá, están insertos en el seguro agrícola, aproximadamente 26.000 unidades familiares, son 6 rubros, 3 rubros de renta y 3 rubros de autoconsumo, que desde el año 2017, se encuentran asegurados.

- 5- ¿Interesa a las aseguradoras privadas el seguro agrícola destinado a la AFC?

En este momento tenemos 4 aseguradoras privadas nacionales que formaron un holding, para trabajar el seguro agrícola destinado a la AFC, las mismas poseen el soporte de los reaseguros, a fin de contar con esa cobertura. La cobertura del seguro localmente, está entre el 2% al 3%, el resto en manos de las reaseguradoras.

- 6- ¿El Ministerio de Agricultura cuenta con suficiente estructura tecnológica y personal capacitado para proveer las informaciones, en la configuración de un Seguro Agrícola dirigido a pequeños productores?

Actualmente, la generación de información está basada en datos de campo que proviene de la DEAG, nosotros en la Unidad de Gestión de Riesgos consolidamos tal información, además de generar todo tipo acción, que permita mejorar esa información, falta capacitar al personal de campo, falta mejorar la infraestructura para tener mayor facilidad y accesibilidad de información, me refiero a estaciones meteorológicas, a gente que este en el campo, es decir, que tenga la capacidad de extraer datos precisos, por otro lado, en este momento estamos ejecutando un proyecto bastante interesante de evaluación de daños y pérdidas, es un proyecto en conjunto con la FAO y el BM, se encuentra en la segunda etapa, creemos que al final del año 2018, vamos a contar con 120 técnicos, tanto extensionistas, como funcionarios del CAH y del BNF.

- 7- A nivel Mercosur ¿Cuál es la situación actual y avance del seguro agrícola para pequeños productores? ¿Existe un trabajo, programa o proyecto en conjunto con algún organismo del Mercosur?

Existe una disparidad de acciones en los países, de hecho, a nivel regional, y lo que respecta específicamente al Mercosur, Bolivia ha avanzado enormemente en estos últimos años, ojo con el trabajo que está haciendo esa nación; Argentina, tiene por zona, parte lechera, granizada; Uruguay, en lo que respecta a la ganadería; Paraguay, lo tiene para estos productores del Plan piloto del MAG y Brasil, que hoy por hoy, posee la cobertura más grande con zonificación agro ecológica, algo que se llama, sistema de zonificación que permite trabajar con pequeños productores y que posee su propio sistema de manejo y forma de sistematizar esa información. En cada país existe un avance, pero no existe un solo criterio de unificación, desde el punto de vista de tener una sola metodología para el sector agrícola familiar.



Por un lado, tenemos el CAS, donde trabajan todos los ministros de agricultura de la región, por el otro tenemos la REAF, que trabaja con los viceministerios, la REAF tiene un GT de trabajo sobre Cambio Climático y gestión de riesgos, además hoy nos hemos acercado bastante al Parlasur, para buscar mayor apoyo político.

8- ¿Cree usted que con la obtención de un seguro Agrícola el pequeño productor podría beneficiar al pequeño productor en obtener mayor acceso a créditos?

La idea es esa, básicamente el productor al estar desprotegido y al tener mayor vulnerabilidad, que los medianos y grandes productores, el pequeño productor necesita tener ese recurso de transferencia de riesgo, a fin de mantenerse en el tiempo y seguir produciendo.

9- Desde su experiencia y trayectoria ¿cuál es la importancia que el pequeño productor cuente con un Seguro Agrícola?

Desde todo punto de vista, al existir un mecanismo de transferencia de riesgo, el productor se encuentra protegido, así contamos con la garantía que nos permita pasar de una situación de alto riesgo, a una situación de previsibilidad, que el pequeño productor siga dentro de la cadena producción, que, con los riesgos climáticos que puedan darse, el seguro agrícola pueda ser un soporte a la actividad que desarrolle. Recordar siempre que, el seguro agrícola, no paga el lucro cesante, sino la inversión hecha por el productor. El tema del seguro agrícola es un tema relevante, transferir los riesgos que tenemos a nivel país, los últimos años se ha ido avanzando con esto, pero no se ha consolidado, excepto en esos cuatro departamentos, que ya cuentan con un respaldo disponible, el hecho a resaltar es que el MAG, asume este riesgo con las aseguradoras privadas, por lo tanto, es 100% subsidiado, a costo cero para el pequeño productor.



9.6 Cuestionario realizado a los pequeños productores del distrito de Gral. Eugenio A. Garay

**“Integración y desarrollo de la economía campesina del Mercosur a través de la
inclusión en la economía del mercado”**

“El caso del distrito de Gral. Eugenio A. Garay. Departamento del Guairá, Paraguay”

Nombre y Apellido:	
Sexo:	
Edad:	
Compañía:	
Hectáreas trabajadas:	
Tipo de Producción:	
Fecha:	

1. ¿Usted pertenece a algún tipo de organización?

() a. Si

() b. No

2. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿a qué tipo de organización pertenece?

() a. Cooperativa

() b. Asociación de pequeños productores

() c. Pre cooperativas

() d. Sociedad Comercial

() e. Comité de Pequeños Productores

() f. Otros. Especificar: _____



3. ¿Le gustaría conformar una cooperativa con los demás pequeños productores de la zona?
- () a. Si
- () b. No
4. ¿Usted se encuentra inscripto en el Registro Nacional de Beneficiarios (RENABE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay?
- () a. Si
- () b. No
5. ¿A qué tipo de mercados accede hoy en día su producción?
- () a. Mercado Local
- () b. Mercado Regional (Mercosur)
- () c. Mercado Extra regional
- () d. No accede a ningún mercado
- () e. Otros. Especificar: _____
6. ¿Usted recibe actualmente asistencia técnica?
- () a. Si
- () b. No
7. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿cuál es la institución u organismo que le brinda asistencia técnica?
- () a. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- () b. Cooperativas.
- () c. Gobierno Local.
- () d. Organismos Internacionales (IICA, FAO, REAF)
- () e. Otros. Especificar: _____



8. ¿Usted sabe sobre la existencia de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur (REAF)?
- () a. Si
- () b. No
9. ¿Usted forma parte de algún proyecto o programa estatal que le brinde algún tipo de ayuda socio-económica?
- () a. Si
- () b. No
10. ¿Usted forma parte de algún proyecto o programa del sector privado que le brinde algún tipo de ayuda socio-económica?
- () a. Si
- () b. No
11. ¿Cuenta con algún crédito rural vigente?
- () a. Si
- () b. No
12. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿qué institución le ha otorgado el crédito rural?
- () a. Banco Nacional del Fomento (BNF)
- () b. Fondo Ganadero
- () c. Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
- () d. Entidades financieras del sector privado
- () e. Cooperativas
- () f. Otros. Especificar: _____



13. ¿Con qué tipo de infraestructura cuenta su finca agropecuaria?

- a. Báscula
- b. Embarcadero para ganado
- c. Galpones
- d. Silo
- e. Invernadero
- f. Energía eléctrica
- g. Sistema de riego
- i. No cuenta con infraestructura
- h. Otros. Especificar: _____

14. ¿Qué tipo de insumos, implementos y equipos utiliza en su producción?

- a. Motocultor
- b. Tractor
- c. Fertilizantes químicos
- d. Topadoras
- e. Arados, pie de pato, rastra de disco
- f. Carpidoras
- g. Sembradoras
- h. Otros. Especificar: _____

15. ¿Considera necesario la provisión de una asistencia integral?

- a. Si
- b. No

16. ¿Tiene conocimiento del alcance de poseer un seguro agropecuario?

- a. Si
- b. No



17. ¿A usted le gustaría contar con un seguro agropecuario?
- a. Si
- b. No
18. ¿Estaría de acuerdo en pagar un seguro, a fin de cubrir sus riesgos de plantación?
(Riegos: Climáticos, incendios, etc.)
- a. Si
- b. No
19. En el caso de acceder al Seguro Agropecuario, ¿De qué manera favorecerá en sus actividades productivas?
- a. Positivamente (estará tranquilo, de que ante un evento reciba una parte de su inversión, para poder cubrir sus deudas)
- b. Negativamente (por representar un costo a su producción)
- c. No tendrá ninguna influencia.
20. La finca agrícola-ganadera que usted explota actualmente ¿le pertenece?
- a. Si
- b. No
21. En caso de ser afirmativa la pregunta anterior, ¿cómo ha adquirido su finca?
- a. Compra a un poseedor.
- b. Adjudicación mediante el INDERT
- c. Leasing
- d. Ocupación sin autorización
- e. Herencia
- f. Otros Especificar: _____



22. ¿Cuál es la situación legal de la finca agrícola-ganadera que usted explota?

a. Título finiquitado.

b. Título en trámite.

c. Irregular

d. Otros Especificar: _____

23. ¿Usted posee conocimientos sobre la Reforma Agraria del Paraguay?

a. Si

b. No