

# GASTO Y GESTIÓN

## en relación a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)

José Carlos Rodríguez - Roberto Villalba



# GASTO Y GESTIÓN

## en relación a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)

José Carlos Rodríguez - Roberto Villalba



## **Gasto y gestión pública en relación a la Agricultura Familiar Campesina (AFC)**

### **Equipo de investigación**

*José Carlos Rodríguez – Investigador Principal*

*Roberto Villalba – Investigador*

### **Revisión y ajustes**

Silvia Denis Scala

### **Investigación para el Desarrollo**

#### **Presidente:**

*César Cabello*

#### **Director Ejecutivo:**

*Bruno Osmar Martínez*

Se agradece a las personas entrevistadas por toda la información brindada para la realización de este trabajo investigativo.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Investigación para el Desarrollo y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

© Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”

© Investigación para el Desarrollo

Asunción, Paraguay. Octubre 2016

### **Investigación para el Desarrollo**

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

[www.desarrollo.org.py](http://www.desarrollo.org.py)

Diseño y diagramación: Editorial Arandurã

**ISBN: 978-99967-49-97-1**

# ÍNDICE

Resumen .....	5
Abstract .....	5
Introducción.....	7
El objeto de una política social agraria.....	10
Los paradigmas de la política social para la AFC.....	14
El paradigma de la reforma agraria.....	14
Paradigma de lucha contra la pobreza .....	16
Gasto y políticas.....	16
Adultos Mayores .....	18
Tekoporã (Secretaría de Acción Social del Poder Ejecutivo).....	20
El Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	20
Las tendencias y efectos de la política pública hacia la AFC.....	21
Montos y focalización .....	22
Gestión pública en relación a la AFC .....	25
Baja coordinación interinstitucional (MAG, SAS, MSPyBS, MEC).....	25
Cultura partidaria clientelista dificulta reconocimiento de derechos .....	27
Énfasis sobre producto, no sobre el productor y la colectividad .....	28
Importancia de los agro-negocios .....	28
Perspectivas de término de Tekoporã, vigencia de las corresponsabilidades .....	31
Empoderamiento versus continuidad de la discriminación .....	33
Conclusiones.....	35
Bibliografía.....	36

## Tablas

Tabla 1: Número de propietarios y hectáreas poseídas en 2008.....	10
Tabla 2: Contribución de la Agricultura Familiar Campesina a la provisión de alimentos .....	13
Tabla 3: Gastos ejecutados pertinentes a la economía campesina .....	17
Tabla 4: Los ingresos Laborales, Tekoporã, Adultos Mayores, en porcentaje sobre los ingresos de las familias .....	19

## Ilustraciones

Ilustración 1: Número de propietarios y hectáreas poseídas en 2008.....	10
Ilustración 2: La tendencia a la concentración de la tierra.....	11
Ilustración 3: La evolución de la población rural en los últimos 66 años.....	12
Ilustración 4: Gastos ejecutados pertinentes a la economía campesina .....	17
Ilustración 5: Los ingresos de los quintiles, detallando los Laborales, Tekoporã, Adultos Mayores, en monto promedio por familia. ....	19
Ilustración 6: Monto de la asistencia y el ingreso laboral, por quintil en porcentajes, 2014 .....	23
Ilustración 7: Montos de transferencia que más afectan al sector campesino En % para el año 2014.....	24

## Comentarios-Testimonio

Comentario número 1:	Reivindicación del pago de los Adultos Mayores .....	18
Comentario número 2:	Los objetivos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	22
Comentario número 3:	La Misión del MAG .....	25
Comentario número 4:	Experiencias fracasadas de Coordinación Estatal.....	26
Comentario número 5:	Poca coordinación entre agencias del Estado .....	26
Comentario número 6:	Las fallas de gestión son estructurales.....	27
Comentario número 7:	Tekoporã fue resistida .....	27
Comentario número 8:	Trabajar por productor sin la colectividad, es mucho esfuerzo .....	28
Comentario número 9:	Un giro hacia los agro-negocios.....	28
Comentario número 10:	Los campesinos más pobres se ven menos apoyados .....	29
Comentario número 11:	La asistencia al agricultor pequeño disminuyó.....	30
Comentario número 12:	El uso del territorio sin ordenamiento.....	30
Comentario número 13:	Los ejes del Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	30
Comentario número 14:	El clientelismo político siempre influye .....	31
Comentario número 15:	Los facilitadores apoyan la coordinación de los proyectos en las bases .....	32
Comentario número 16:	Tekoporã dio protagonismo a las mujeres.....	32
Comentario número 17:	Carencia de protección social rural se suple con Transferencias ....	32
Comentario número 18:	Tekoporã es aliciente para las familias .....	33
Comentario número 19:	El clientelismo y la discriminación social desvalorizan las políticas sociales .....	33
Comentario número 20:	El reclamo de apoyo comunitario .....	34
Comentario número 21:	Una política social para la AFC puede extender la revolución verde .....	34
Comentario número 22:	Las cadenas de valor son oportunidades crecientes.....	34

## Resumen

Este trabajo analiza las directrices y los límites de las principales políticas públicas, en relación con la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Políticas administradas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); por el Ministerio de Hacienda (MH) que subvenciona ancianos pobres; y por la Secretaría de Acción Social (SAS) con su programa de transferencia condicionada - Tekoporã. Estos servicios son positivos y perentorios, tienen resultados claros y sólidos, pero son insuficientes, ya que no participan en el cambio de las condiciones que crean los problemas y la exclusión. Se ha pasado de un enfoque reformista para el desarrollo, a otro de la protección social: desde la lucha por la reforma a la lucha contra la pobreza. En general, esto caracteriza a la política social actual en relación a la AFC.

**Palabras claves:** Agricultura Familiar Campesina, reducción de la pobreza, reforma agraria, política social rural, Paraguay.

## Abstract

This work refers to the guidelines and limits of the main public policies in relation to the Peasant Family Farming (PFF). These policies are managed by the Ministry of Agriculture and Livestock (MAG for its acronym in Spanish), by the Ministry of Finance (MH for its acronym in Spanish) which subsidizes impoverished senior citizens, and by the Secretary's Office for Social Action (SAS for its acronym in Spanish) of "conditional cash transfers" – Tekoporã which is dependent of the nation's presidency. These services are positive and peremptory, they have clear and solid results, but are insufficient since they do not take part in changing the conditions which create the problems and exclusion. There has been a shift away from a reformist approach for the development of another subsidy or the social protection, from the fight against poverty. Overall, this characterizes current social policy in relation to the PFF.

**Keywords:** Peasant Family Farming, reduction of poverty, agricultural reform, rural social policy, Paraguay



# GASTO Y GESTIÓN EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA (AFC)

## Introducción

El gasto público que beneficia a la población campesina pobre, ha crecido y tuvo resultados auspiciosos. Hasta el punto de constatarse un decrecimiento de la pobreza extrema (2004-2013), que es mayoritariamente rural, en forma sostenida y considerable. Si bien la tendencia a la mejoría se ha desacelerado en los últimos años (2013-2015), se hace realista formular como meta, la de terminar con la pobreza extrema y con gran parte de la pobreza (incluso en tiempos de poco crecimiento mundial y de menor precio de nuestras exportaciones). Hace unos años, la pobreza rural extrema era mayor que una tercera parte; y la pobreza rural total, cercana a la mitad. Hoy esas cifras se redujeron drásticamente.

La consecución de una meta como *hambre cero*, sin embargo, no consiste en hacer más de lo mismo ni en congelar, ni ver unilateralmente las situaciones de pobreza. Supone transformar la mirada sobre el campesinado en situación de pobreza. No pensarlo solo como pobre, sino como sujeto con capacidad de hacer mucho por sí mismo y por los demás. En lugar de ser mirado como un problema, el campesinado en situación de pobreza debe ser visto como una riqueza y una oportunidad a potenciar. No como un *carente de alimentos*, sino como un *productor de alimentos*, real y con mayor potencial a desarrollar.

La producción de alimentos es algo que el campesino sabe hacer secularmente. Lo ha hecho durante toda la historia. Lo que debe ser aprovechado y complementado con la adquisición de nuevas competencias necesarias. Para ello, habría que restaurar y renovar las *políticas* tendientes a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) y tomar en cuenta otra cosa: el empoderamiento ciudadano y cultural de la colectividad campesina.

La AFC fue objeto de políticas públicas y se destacó por ser la principal fuente de generación de divisas durante años (1970-82), conocida como la del auge algodonero. Pero no se crearon durante ese tiempo condiciones para el ahorro y una prosperidad sustentable. Se buscaba transformar al campesino en un 'pobre satisfecho', literalmente en un 'pobre que había comido': *mboriahu ryguatá*. Era solo el paso de una zona de pobreza a otra de vulnerabilidad, no pobre. Muchos campesinos tuvieron acceso a la tierra, créditos, rubros y se beneficiaron con precios de referencia. Pero la



riqueza se acumulaba en los *intermediarios* comerciantes, prestamistas, acopiadores y proveedores. Era una política implementada por la dictadura cívico-militar, en el concierto de la guerra fría mundial, que era adversa a la conformación de una ciudadanía democrática, capaz de defender sus propios derechos. Una práctica populista, con un horizonte estratégico de contrainsurgencia internacional contra aquellos que cuestionaran los defectos de nuestro país. Una de las sociedades más injustas del mundo, en la cual ni las diferencias inaceptables, ni los agentes, ni los procesos generadores de la injusticia, eran puestos en cuestión.

La política de promoción de la AFC –cuyo libreto había sido la *reforma agraria*, legado local de las ideas de la revolución de 1936–, ha sido implementada con baja decisión, entró en desaceleración con las políticas neoliberales, coincidentes con la democratización, iniciada en 1989. También coincidió con un cambio del asentamiento poblacional, sobre todo de la Región Oriental, la más poblada. Se invirtió el peso demográfico de la sociedad rural en relación a la urbana, y se fortalecieron las empresas agrícolas; se modernizó la ganadería y se expandieron empresas productoras de granos, que anteriormente no habían tenido relevancia. El tiempo del *boom* de estas materias primas y de las políticas neoliberales coincide en el Paraguay, con el tiempo de la democratización.

Dada la cantidad de tierras mal habidas en manos de jefes de la dictadura, después de la democratización, algunas de ellas fueron ocupadas por campesinos y, en parte, adjudicadas a los ocupantes (Riquelme, 2016). Eso ocultó un fenómeno paradigmático. La disminución de políticas sociales a favor de la economía productiva de la AFC. El predominio de las políticas *sociales y productivas* dirigidas a colectividades fue sustituido por políticas de *asistencia social*, que apuntan a personas o familias. Las nuevas políticas se dirigen a los pobres individuales, no a la colectividad de productores en situación de vulnerabilidad por falta de oportunidades, ni a los sectores más amplios de la AFC.

El sector agrícola empresarial se expandió sobre las praderas y sobre las selvas. Usa el método de talar los bosques para la ganadería y la agricultura, y ambiciona tierras de la AFC. Y, como ni los departamentos ni los distritos tienen regulaciones para un ordenamiento territorial, esta expansión de la frontera de la ganadería y de la soja fragiliza la AFC. Hay competencia por las tierras. La nueva evolución económica no es una competencia por las ganancias, que era transferida del campesino hacia el intermediario, sino que ahora la amenaza es la pérdida de los medios de vida y producción, la tierra de la AFC (Ilustración 2).

El Estado aumentó sus esfuerzos para apoyar la Agricultura Empresarial (AE), o agro-negocios, que es la nueva fuente de divisas. La política pública invierte en el crecimiento de la AE. Y ésta desgasta muchas veces las tierras, no crea puestos de trabajo

y hace una mínima contribución fiscal. Con su influencia, los grandes propietarios consiguen hacer leyes y reglamentaciones desproporcionadamente favorables para el sector o fácilmente eludibles al mismo.

Se exagera el hecho de que la población rural esté disminuyendo. Siendo eso verdad en términos relativos, sin embargo, no lo es en términos absolutos. La población rural se ha triplicado en las últimas décadas, aunque haya dejado de ser mayoritaria (Ilustración 3). Esta población rural es la mayor fuente de pobreza extrema del Paraguay pero puede ser también la mayor oportunidad de superarla, ya que es la proveedora de gran parte de los alimentos más tradicionales de consumo diario, tanto para los residentes en el campo como para los residentes en las ciudades (Tabla 2).

El desafío para lograr bienestar de la sociedad de la AFC, es global. Incluye cuestiones como la reforma impositiva, una reforma de la tenencia de la tierra –porque la concentración en Paraguay, es de las peores del mundo–, un ordenamiento territorial que evite el perjuicio de las grandes haciendas sobre las pequeñas, el desarrollo de una democracia local, planes locales, la provisión de servicios y el desarrollo de infraestructura física.

## El objeto de una política social agraria

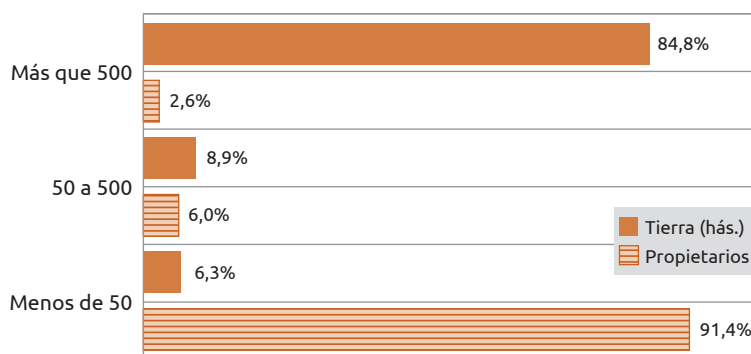
La política pública referida a la AFC tiene como supuesto, la existencia de una realidad problemática, una situación precaria y con tendencias seculares no aceptables. La sociedad campesina puede caracterizarse por rasgos de su cultura en el transcurso de la historia del país, un fenómeno común a muchos países latinoamericanos. Ella es portadora de una tradición que vino desde la colonia. La economía campesina está conformada por una población pobre, con raíces precolombinas, con cultura y ascendencia mestiza (primacía del guaraní como lengua materna y predominante dentro del hogar), con una vieja cultura de alimentos que, sin ser próspera, tiene recursos para la subsistencia. Fue durante toda la historia, hasta los años '80, la población mayoritaria. Sin embargo la ocupación de la tierra por parte de la AFC no estaba muy extendida. La carencia de los medios de cultivo y la escala de los consumidores no le permitía expandirse. No había carreteras, los servicios públicos de salud y educación no llegaban a las zonas rurales lejanas a las ciudades y la frontera de las grandes propiedades comprimía la AFC, puesto que las mayores haciendas casi monopolizaban la propiedad de la tierra. El Paraguay tiene la peor concentración inmobiliaria de América Latina y de las peores del mundo.

**TABLA 1: NÚMERO DE PROPIETARIOS Y HECTÁREAS POSEÍDAS EN 2008**

	Propietarios	Tierra (has.)	Propietarios	Tierra (has.)
Menos de 50	264.117	1.960.081	91,4%	6,3%
50 a 500	17.364	2.759.349	6,0%	8,9%
Más que 500	7.474	26.367.463	2,6%	84,8%
Total	288.955	31.086.893	100%	100%

Fuente: MAG, CNA 2008.

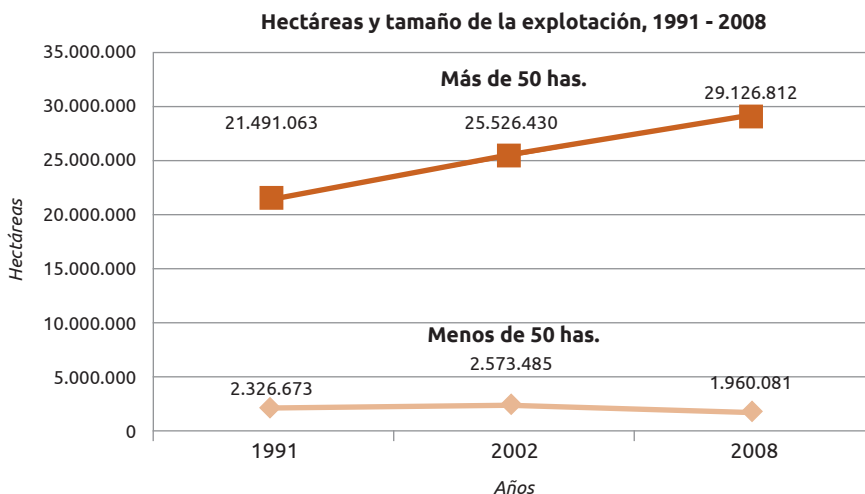
**ILUSTRACIÓN 1: NÚMERO DE PROPIETARIOS Y HECTÁREAS POSEÍDAS EN 2008**



Fuente: MAG, CNA 2008.

La distribución de la tierra en el Paraguay está muy concentrada. Un 2,6% de los propietarios (7.474 personas o empresas) poseen el 84,8% de la tierra. Un 91,4% de los propietarios (264.117 personas o entidades) tienen el 6% de la tierra. Hay entre ellos una clase media rural de 17.364 propietarios (6%) con 8,9% de la tierra.

## ILUSTRACIÓN 2: LA TENDENCIA A LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA



Fuente: MAG, CNA 1991 y 2008, EA 2002.

La tendencia a la concentración de la tierra es histórica y creciente. Entre los años 1991 y 2002, en la época de la democratización, después de 1989, hubo un cierto alivio para los pequeños productores. Todos ganaron algo, aunque los propietarios grandes ganaron más territorio. Los más pequeños (con menos de 50 hectáreas) ganaron 246.812 hectáreas; los más grandes (mayores de 50 has) ganaron 4.035.367 hectáreas. Entre el 2002 y 2008, la tendencia se radicalizó. Los más pequeños perdieron - 613.404 hectáreas y los grandes ganaron + 3.600.382 hectáreas.

La distribución desigual de la tierra, el equipamiento insuficiente, la tendencia a la producción y la de los ingresos, van en paralelo. Y cuanto mayor desigualdad rural existe, mayor incidencia en la pobreza.

Esta extremada desigualdad muestra la poca incidencia distribuidora del Estado y una monopolización creciente como resultado del mercado. Falta regulación, sea en la forma de impuesto sobre las herencias, sea como impuesto progresivo a la propiedad de la tierra, sea como impuesto sobre la ganancia de la empresa agrícola. La gran propiedad paga muy poco, no hay un régimen impositivo que facilite a las generaciones sucesivas oportunidades similares.

El acaparamiento iniciado en la colonia –en que la corona se apropió de la tierra indígena–, la venta de tierras fiscales a fines del siglo XIX y las distribuciones arbitra-

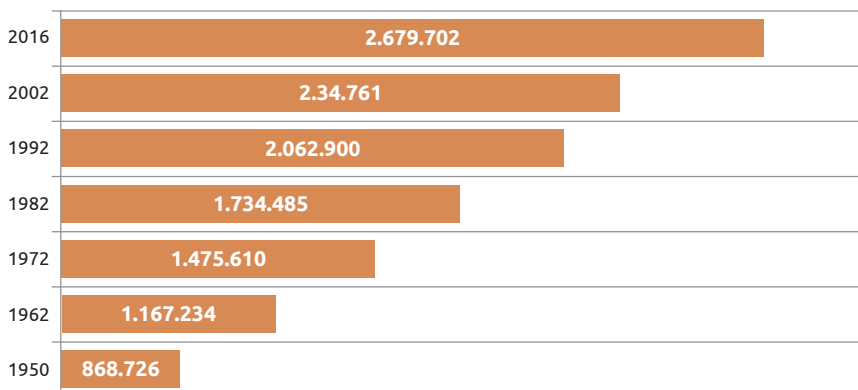
rias de la tierra que tuvieron lugar en el tiempo de la dictadura, en el siglo XX, constituyen una línea de base de desigualdad y pobreza rural que no ha sido compensada. Son puntos de partida que se reproducen inter-generacionalmente. Porque no hay un gravamen redistributivo, progresivo, capaz de facilitar el acceso de los que tienen vocación agrícola para el uso de las mismas, que compense la inmensa ventaja de los que reciben la tierra por herencia o tienen ya acumulado un capital para adquirirla.

Los Estados pueden intervenir con eficacia para igualar. Sea por el método más rápido, pero más resistido, de la *reforma agraria*; tal como se hizo en muchos lugares del mundo (Francia, Corea, Taiwán, Japón, Chile, Perú, Cuba, etc.); sea por el método más paulatino y más consensual, de la *tributación progresiva*. En Paraguay, aunque estas formas de intervención están previstas en la Constitución y en las Leyes, no tienen lugar en forma suficiente.

Superar la pobreza campesina –que hoy ocupa menos de 2 millones de hectáreas, cuando son 31 millones las hectáreas que pertenecen a explotaciones agrícolas totales–, necesita una redistribución de la tierra, aunque una reforma agraria no se reduzca a la redistribución de la tierra. Cuando ésta no está acompañada de otras condiciones (educación, asociación, préstamos, mercadeo, insumos...), lo que ocurre es que no se genera una sociedad campesina próspera. De lo que se trata es, de hacer que además de los 7.474 productores grandes y de los 17.364 productores más pequeños pero ya prósperos, los demás 264.117 agricultores tengan también posibilidades de participar en un sistema de competencia equitativo y sostenible.

La población *rural* tuvo un incremento más lento que la población *urbana*, pero no tiende a disminuir. En los últimos 66 años se ha triplicado, por lo tanto, no puede ser objeto de negligencias (Ilustración 3).

### ILUSTRACIÓN 3: LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN LOS ÚLTIMOS 66 AÑOS



Fuente: DGEEC. Censos y proyecciones (2015 b).

En 1950 la población rural era de 868.726 personas, en la actualidad es de 2.679.702 personas. Solo en el siglo XXI (2000- 2016) la población rural se incrementó en más de medio millón de personas. Por lo tanto, la creencia del ‘fin del campesinado’ no corresponde a los hechos. Es el argumento de un *proyecto* de los terratenientes que piensa la tierra, como estando desierta; y es el miedo de las colectividades de la AFC que se saben amenazadas por el encarecimiento de las tierras, por el uso indebido de insecticidas realizado por la gran empresa, y por la creación de una sociedad rural discriminatoria, en la cual ellas son desvalorizadas.

Ha cambiado la población rural. El campesino de hoy, con más caminos, motos, celulares e internet, con más educación y servicios de salud, con democracia nacional, departamental y municipal, no es igual al de hace unas décadas. Estos fenómenos son mundiales, afectan a todos y no implican su extinción.

En Paraguay no se pueden emprender cambios sólidos y sostenidos de prosperidad compartida, imaginando que fenómenos seculares, como los que han tenido lugar en los países industriales (donde el campesino disminuyó hasta un mínimo), van a tener lugar en Paraguay en muy poco tiempo y de la misma manera. No es aceptable que se asista al 9% de los productores prósperos y se desatienda al 91% de los productores pobres, con el pretexto de que éstos se están terminando, cuando ello no tiene lugar.

La contribución de la AFC es importante, y valorarla resulta justo. Contando con un mayor compromiso del Estado, ella puede ser el gran motor de la revolución verde. Ya que no va a comprometer solo a una pequeña población de unas miles de familias y productores, sino a millones de ellas. La AFC genera frutas, cereales, granos en una importante proporción, y son la base de la alimentación popular en Paraguay (Tabla 2).

**TABLA 2: CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA A LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS (POR 1000 TONELADAS)**

Producto	Nación	AFC	% AFC
Maíz tupí zafra normal	990,6	206,6	20,9
Maíz tupí de entre zafra	1.384,3	119,3	8,6
Maíz chipá	85,8	79,1	92,2
Poroto con cáscara	44,6	41,9	93,9
Mandioca	2.218,5	2.075,6	93,6
Caña de azúcar para industria	5.084,0	2.672,5	52,6
Maní con cáscara	30,0	11,3	37,7
Sésamo	50,0	44,5	89,0
Banana	59,9	55,8	93,2
Piña	54,3	52,7	97,1
Leche (miles de litros)	1.928,6	1.058,6	54,9

Fuente: MAG (2008). Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar, p. 9.

Por otro lado, hay identidades, pertenencia e historia. Los campesinos en Paraguay tienen su identidad, su particular sociedad, memoria colectiva, vínculos con el pasado de la nación y expectativas colectivas. Esto no debe ser visto como desventaja sino como ventaja. Una cosa es modernizar identidades y pertenencias, otra es pretender disolverlas o simplemente ignorarlas. Esto último llevaría a la falta de cohesión social y a la pérdida de un valioso legado histórico para conformar una sociedad con confianza, solidaridad, propósitos compartidos y autodeterminación.

## Los paradigmas de la política social para la AFC

En el siglo XX, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, con los gobiernos autoritarios conformados durante la guerra fría, se defendía oficialmente el paradigma de la *reforma agraria*, que se había iniciado antes, en 1936. Luego se va abandonando en la época neoliberal de los años '80 y '90, en los cuales se estableció otro paradigma predominante, el del combate a la *pobreza*. Hubo una reposición circunstancial del paradigma reformista entre el 2008 y el 2012. Un tiempo en que los dos conceptos se fusionaron en el Paraguay. Sin embargo ningún gobierno realizó el cambio necesario y programado para transformar globalmente la condición de la AFC.

### El paradigma de la reforma agraria

La práctica de la reforma agraria se implementó con permisos de *ocupación* de los espacios vacíos para los campesinos, cuando las carreteras 'abrían' nuevas tierras hacia el este y norte de la Región Oriental. A esto se sumaban las *campañas* para el aumento de la producción comercial de la finca doméstica. Su producto estrella llegó a ser el algodón, con su apogeo en los años de 1970. Éste había sido desarrollado con agro tecnología e investigación de especies adecuadas de la serie REBA –Resistente a Bacteriosis– con financiamiento, campañas de provisión de semillas y asistencia técnica. Cierta apogeo (del ingreso popular), se dio en el tiempo en el cual, el algodón era la primera fuente de divisas para el Paraguay. Entonces el apoyo estatal a la AFC era 'estratégico' y el campesino pudo aumentar sus ingresos; aunque los beneficiados principales fueran los acopiadores. Ya que los productores no tuvieron la capacidad de acopiar y vender sus productos en el mercado exterior.

Lo que caracterizó a aquel tiempo es que casi no había ingresos fiscales. Y, por lo tanto, había:

- (a) Poca inversión por familia. Cada campesino era un pionero arrojado a la selva donde no había servicios de salud, educación, carreteras, seguridad ni mercados accesibles al productor;
- (b) Poca sustentabilidad (ecológica y generacional). Cierta prosperidad duraba el tiempo en el cual había tierras vírgenes para desmontar. Después que el rozado (deforestación) terminaba, las tierras, sin el cuidado necesario, iniciaban una pérdida de fertilidad. Hijos e hijas heredaban la chacra de la familia que se fraccionaba. No se incrementaba la riqueza y su capacidad de adquirir nuevas tierras. Y las poseídas, en gran parte, no tenían un título de propiedad. El reparto de la tierra se otorgaba a créditos; como deudas que no eran canceladas, ni eran cancelables con los ingresos medios de la AFC que no generaba los necesarios recursos pecuniaros;
- (c) La asistencia del Estado era poco integral. La cultura, historia y sociedad colonial se desconocían, o peor, se reforzaban. Se reproducían en forma ampliada relaciones de producción políticas y culturales-plutocráticas. La lengua de la escuela (el español) no era la lengua de la comunidad ni de la familia, que en forma mayoritaria era el guaraní. La comunidad subalterna campesina no tenía autoestima ni autodeterminación, era pre-ciudadana;
- (d) Se reprodujeron las desigualdades, por ejemplo la existente entre la producción agrícola y la pecuaria. Desde la colonia los campesinos eran los más pobres y los ganaderos los más ricos. La reforma agraria daba centenares de hectáreas a los futuros ganaderos y alguna decena de hectáreas a los futuros agricultores. Los más pudientes recibían más tierra, los menos pudientes, menos tierras. Se reproducían en nuevos territorios, las inequidades de los antiguos territorios, que no tenían una dinámica de crecimiento ni proveían igualdad de oportunidades;
- (e) La política del Estado estuvo centrada en aumentar la producción (macroeconomía), sin evaluar ni focalizarse en el productor (microeconomía). Los planes buscaban aumentar los cultivos y los productos, por ejemplo: algodón, trigo, ganado, pero no evaluaban el fortalecimiento del productor. No siempre el incremento de la producción comercial fortalecía la explotación agrícola, cuando ello sacrificaba el autoabastecimiento, en un tiempo en que no había seguros agrícolas ni otra manera que permitieran defender al productor de la variación de los precios que se fijaban en los mercados internacionales, o las variaciones del clima que oscilaban y no eran controlables. La producción mayorista tenía los recursos con los cuales puede negociar esta variabilidad, pero la campesina no.
- (f) Había *desaliento y censura a la formación ciudadana y a la cooperación* (cooperativas, ligas), los medios que permitieron progresar a las comunidades de inmigrantes (japonesas, alemanas, brasileras) eran vistos como inocuos políticamente para



el poder predominante, no así para las AFC. El proyecto era autoritario, buscaba el sometimiento a un partido único que monopolizaba el gobierno y organizaba la sociedad civil desde arriba para abajo. La llamada *reforma agraria* tenía políticas autoritarias y excluyentes. Desalentaba el movimiento cooperativo, sospechoso de llegar a ser crítico al gobierno dictatorial-militar y a la política mundial de la guerra fría. Los llamados Comités de Agricultores eran correas de transmisión del gobierno, de arriba para abajo. No funcionaban de abajo para arriba, ni en forma horizontal.

(g) No se habían establecido plazos para las reformas. No se implementaron metas globales a ser cumplidas en tiempos concretos. Se hacían actividades, pero no había, como en las reformas agrarias exitosas de otros países, un tiempo de inicio, otro de término, plazos y resultados medibles y monitoreados.

Sin embargo, este paradigma de la reforma agraria ha dejado un legado. La creación de una conciencia de los derechos campesinos y luego de los derechos de los indígenas. La idea de que algo no estaba bien y que el país debía y podía resolverlo.

### **Paradigma de lucha contra la pobreza**

El paradigma de la *lucha contra la pobreza* predomina luego del modelo de la reforma agraria, y se dirige a la población más vulnerable, pero no específicamente campesina, sino en general. Sin propósito explícito de hacer un cambio social, el suyo es evitar las consecuencias más negativas de la falta de un cambio social que aporte una prosperidad compartida. Se busca que los niños no sufran los peores estigmas de la pobreza: falta de alimentos, educación, atención médica; y que los adultos mayores tengan cierta dignidad al término de su vida productiva.

Hoy las divisas provienen del agro-negocio y los privilegiados son ellos. Hay una privatización de las políticas y una importancia exagerada de los empresarios. Eso viene acompañado por cierta pérdida del predominio demográfico rural. La sociedad urbana tiene mayor peso demográfico y también político.

### **Gasto y políticas**

Una evidencia de la implementación de estas políticas, es la evolución del financiamiento del Estado, focalizado en el sector campesino donde se encuentra el 57% de la pobreza del país. Para ello es estratégico el estudio de ciertos rubros del Presupuesto General de la Nación. Así mismo, siempre en una mirada general, un análisis de la *recepción* de los montos de los *programas existentes* de asistencia social, como Tekoporã, Adultos Mayores y los del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

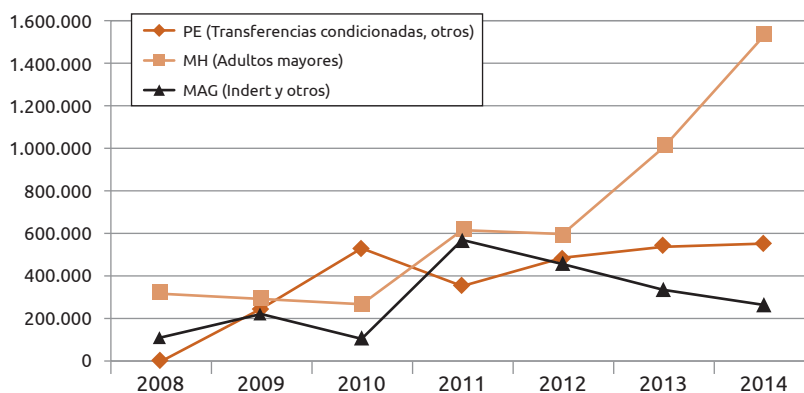
Los gastos de Asistencia y promoción social, de ayuda al campesino (Agricultura Familiar Campesina), tienen tres fuentes fundamentales. La más antigua es la administrada por el *Ministerio de Agricultura y Ganadería* (MAG). Esta tenía vocación de mejorar la producción campesina y era más específica. Otra es la del *Ejecutivo*, que desde el 2003 organizó el Gabinete Social (GS) y la Secretaría de Acción Social (SAS), la Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión social (DIPLANP), y el Fondo de Equidad (FES). La tercera, administra el *Ministerio de Hacienda* (MH), se ocupa de los Adultos Mayores, menos focalizada en los campesinos pobres. La evolución del total de los recursos ejecutados ha sido constante y progresiva. Sin embargo, la asistencia del MAG tuvo un crecimiento más lento; la del Ejecutivo más acelerada, y la de Hacienda, aún mayor (Tabla 3, Ilustración 7).

**TABLA 3: GASTOS EJECUTADOS PERTINENTES A LA ECONOMÍA CAMPESINA (EN MILLONES DE GUARANÍES)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MAG (Indert y otros)	118.469	226.587	104.639	570.002	457.290	333.030	268.246
PE (Transferencias condicionadas)	1.937	241.850	526.753	352.180	480.700	543.414	556.763
MH (Adultos mayores)	324.521	292.887	264.386	617.990	598.408	1.013.739	1.545.047
Total	444.927	761.324	895.778	1.540.172	1.536.399	1.890.183	2.370.056

Fuente: Elaborado en base a: MH Boost.

**ILUSTRACIÓN 4: GASTOS EJECUTADOS PERTINENTES A LA ECONOMÍA CAMPESINA (EN MILLONES DE GUARANÍES)**



Fuente: Elaborado en base a: MH Boost.

- (1) Los gastos más tradicionales son los del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estos incluyen varios programas y proyectos con cierta discontinuidad, que se dirigen a aumentar la producción y productividad agrícola, de los sectores más pequeños y también de los mayores;
- (2) Los gastos de Transferencias Condicionadas que afectan en especial a las madres pobres con hijos pequeños y tienen como objetivo evitar la transmisión inter-generacional de la pobreza, sobre todo extrema; y,
- (3) los gastos en Adultos Mayores pobres.

Los datos extraídos del Presupuesto General de la Nación (PGN) no siempre son específicos. Los mismos programas se registran en algunos años en rubros diferentes dentro del PGN. En conjunto, los gastos se han incrementado varias veces. Con lo cual, no se puede hablar más de una política ‘neoliberal’ pura, sino modificada, que tuvo lugar en los primeros años del siglo actual, cuando los organismos multinacionales verificaron el daño que hizo la disminución de la protección social de los años ‘80, a los sectores más vulnerables. También expresa una continuidad de desarrollo del Estado paraguayo, más allá de sus gobiernos, y muestra la existencia de fondos de asistencia internacional que financian políticas sociales con fondos muy convenientes o incluso no reembolsables.

### Adultos Mayores

Los aportes para “Adultos Mayores”, realizados por el Ministerio de Hacienda, en el 2014 eran de 1.545.047 millones de guaraníes. Para el 2016, los adultos mayores en situación de pobreza beneficiarios de la pensión alimentaria llegaban a 154.390 (ABC, 2016). Según la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) encargada de la administración de este programa de subsidio<sup>1</sup>.

Los gastos de “Adultos Mayores” han sido los de mayor incremento. Una característica es que tienen menor focalización en los más necesitados, el quintil más pobre, como se ve en Tekoporã (Tabla 4, Ilustración 5).

### COMENTARIO NÚMERO 1: REIVINDICACIÓN DEL PAGO DE LOS ADULTOS MAYORES

...En el censo hay una trampa, yo trabajo con Tekoporã: hago trámites para la gente, pago de mi bolsillo para hacer esas cosas... Te ponen más de 100 preguntas, eso es una trampa. Preguntan cómo es tu casa: ladrillo cocido, madera terciada, baño, cómo es tu cocina, cuántos platos tenés. Y el cuestionario de adultos mayores, también es así...

Así como te dice ella, de esos 120 adultos más o menos, de acá, que quieren cobrar, no creo que todos puedan cobrar, por las preguntas que te hacen... Nosotros no estamos mendigando, estamos reclamando nuestro derecho como adultos mayores... INFORMANTES 1 (Adultos Mayores que gestionan su cobro).

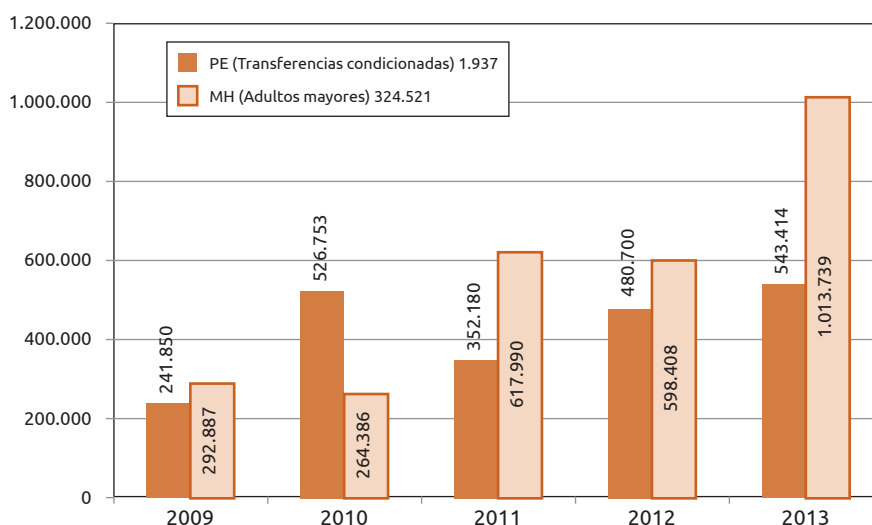
<sup>1</sup> Los rubros de adultos mayores estaban antes fusionados con los rubros de las pensiones graciables, entonces la estadística se inicia con montos que no se reducen a Adultos Mayores. Y si se le sacan estos rubros de inicio se omite el registro de genuinos gastos en Adultos Mayores. Sin una metodología que pueda deslindar en todos los casos, se usaron datos sobre-registrados al inicio de la serie, que, sin embargo, permiten comparar los valores dentro de cada serie.

**TABLA 4: LOS INGRESOS LABORALES, TEKOPORÃ, ADULTOS MAYORES, EN PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS**

Fuente de ingresos	Total	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Laboral	86,0	78,9	85,1	88,3	88,8	84,9
Tekoporã	0,21	3,59	0,67	0,16	-	-
Adulto mayor	0,84	3,76	3,47	1,75	0,67	0,09

Fuente: DGEEC, EPH (2015 a).

**ILUSTRACIÓN 5: LOS INGRESOS DE LOS QUINTILES, DETALLANDO LOS LABORALES, TEKOPORÃ, ADULTOS MAYORES, EN MONTO PROMEDIO POR FAMILIA.**



Fuente: DGEEC, EPH (2015 a).

Nota: Puede verse en la Tabla 4 que, en *primer lugar*, estas transferencias son una pequeña parte del ingreso de los beneficiados. No pasan del 3,76% del ingreso familiar del estrato. En *segundo lugar*, la relación entre estos dos subsidios estatales es en términos proporcionales, 84% para Adultos Mayores y 21% para Tekoporã. En *tercer lugar*, si Tekoporã se concentra en el primer Quintil (20% más pobre) y no se asignan fondos casi más allá del segundo Quintil (40%), con los subsidios a los Adultos Mayores es diferente. Atiende hasta el cuarto Quintil (80%). *Finalmente*, la cantidad de dinero por familia, sobre todo en Adultos Mayores, es menor en promedio para el caso de las familias más pobres. Se trata de un gasto regresivo. La regresividad se incrementa en el caso de las transferencias a los Adultos Mayores. Las familias más pobres cobran en promedio 292.887 guaraníes si son las más pobres (primer Quintil); y cobran en promedio 1.013.739 si son las más ricas (quinto Quintil) aunque estas últimas sean muy poco numerosas (Ilustración 5).

Las reivindicaciones de los Adultos Mayores y el procedimiento de selección, hace que estos pagos estén presionados por los partidos políticos y que sea más difícil para sus gestores cumplir en forma irrestricta las normativas del programa. Sobre esta transferencia hay un enorme consenso entre los partidos y el empresariado. La asignación a los mayores tiene mucho impacto social, los gestores obtienen prestigio político por implementarla. Carece de problemas para alterar el efecto de otros sub-

sidios políticos informales a los militantes (clientelismo), así como también sobre las remuneraciones menores del mercado laboral informal. Ya que, en el caso de los jóvenes, un efecto inesperado de las transferencias condicionadas ha sido el desaliento de muchos operarios/as para aceptar salarios excesivamente bajos, porque recibían transferencias. No es el caso de los Adultos Mayores, cuyos beneficiarios ya no buscan trabajo.

### **Tekoporã (Secretaría de Acción Social del Poder Ejecutivo)**

Tekoporã es un programa emblemático. Tiene precisa focalización en los más pobres. Este programa ha sido acreditado, elogiado y evaluado (Galeano y otros 2008; Guttandin 2007; Veras y otros 2008 y 2010; Villatoro 2005). Los 556.763 mil millones de guaraníes del programa se concentran en los dos deciles más pobres. Siendo un monto muy pequeño, cercano a 250 mil guaraníes para la mayoría, al beneficiar a los niños más carenciados tiene un sólido impacto social de mejoría contra condiciones de vida altamente desfavorables. Evita en los niños daños irreversibles. Si bien no cubre sino una parte muy pequeña del presupuesto familiar, tiene la ventaja de evitar las carencias primarias y más dañinas de la pobreza extrema: falta de alimento, educación y salud en la infancia.

Tekoporã tiene más independencia de la presión partidaria y, como hay un personal que acompaña el cumplimiento de los condicionamientos, ese mismo personal funciona como facilitador, demanda a los ministerios para que provean los servicios de salud, educación, agua potable a la población más vulnerable. Como la provisión de los recursos se entrega fundamentalmente a las mujeres, que están a cargo de los niños, el destino de la transferencia tiene alto cumplimiento.

### **El Ministerio de Agricultura y Ganadería**

El MAG, asignó 268 mil millones al campo, en el 2014. Estos rubros no necesariamente están reservados en los más pobres<sup>2</sup>, aunque ello también se realice (Última Hora, 2016). El MAG es afectado por poderosos lobbies de empresarios agrícolas, que se benefician de sus servicios. Hay un giro de los programas de fomento de la producción campesina, de los más pobres hacia los más prósperos,

---

<sup>2</sup> Programa Nacional de Fomento Pecuario (PRONAFPOPE); Proyecto Apoyo a la Integración Económica del Sector Rural del Paraguay – AIESRP; Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar – PPA; Programa de Desarrollo Agrícola de la Región Oriental del Paraguay, Programa Aumento de la Tasa de Procreo – PROCREO; Programa de Fomento al Desarrollo de la Competitividad Agropecuaria – COMPETITIVIDAD; Dirección de Extensión Agraria – DEAG; Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios – PAGRO; Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor – PARAGUAY INCLUSIVO (PPI); Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible – PRODERS; Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en Paraguay (MAG, Servicios).

pero, sobre todo se busca unificar la asistencia. Se propone ‘graduar’ a sus propietarios, hacerlos capaces de prescindir de la ayuda estatal, en lugar de beneficiar a las colectividades según metas colectivas. En muchos casos, los graduados quedan en situación de vulnerabilidad y difícilmente puedan hacer frente a las condiciones adversas de malos precios o clima negativo para las cosechas, para honrar sus deudas. Si los medianos y grandes productores consiguen quita o flexibilidad del mercado financiero, éstas no siempre son accesibles para la pequeña producción.

Sin embargo un aspecto es notoriamente favorable. Los mercados urbanos generan una demanda de alimentos proveídos por la AFC y aumentan las industrias rurales que compran de este sector. Eso favorece en la formación de ‘cadenas de valor’, en las cuales, la gran y la pequeña explotación se benefician mutuamente.

### Las tendencias y efectos de la política pública hacia la AFC

Hay cambio en el énfasis del destinatario directo y en la modalidad de las situaciones que buscan cambiarse.

–De la prioridad en gastos *productivos* del Ministerio de Agricultura, más focalizados en el campesinado; hacia *transferencias* menos focalizadas en los campesinos, destinadas a todos los ‘pobres’.

–Del énfasis de las transferencias *condicionadas* destinadas a las madres en beneficio de sus hijos menores, para evitar la reproducción generacional de la pobreza, hacia transferencias *no condicionadas* hacia los Adultos Mayores, con el objeto de incentivar su dignidad y protegerlos.

–El cumplimiento de estos nuevos programas es más consistente que el paradigma pasado, aunque menos ambicioso. En los casos de las transferencias, no se espera ‘desarrollo’ sino ‘mayor consumo’ y beneficiarlos sin generar procesos de generación de riqueza. Esto es elogiado, urgente y no tan caro. Pero, insuficiente para metas más globales.

## COMENTARIO NÚMERO 2: LOS OBJETIVOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

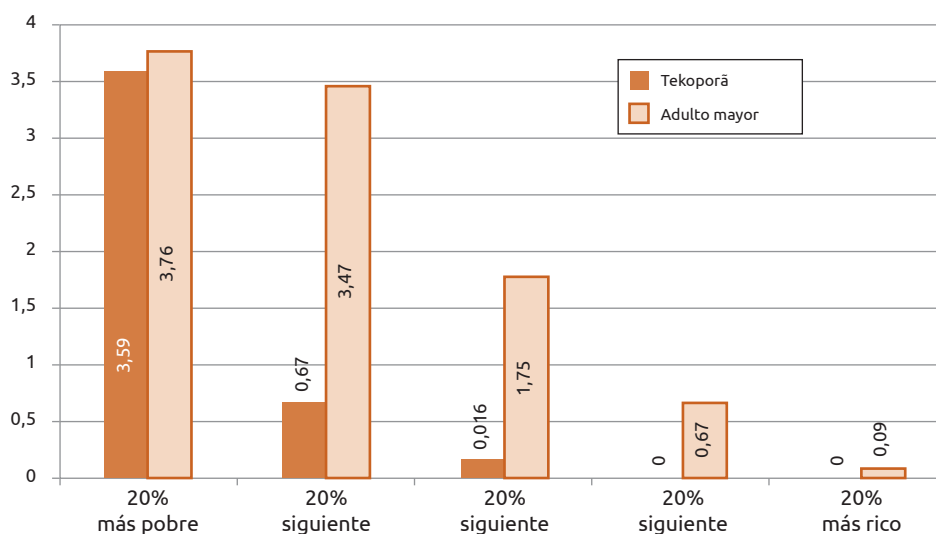
...El MAG prioriza a los grandes productores, a los medianos que dejaron de ser pequeños productores. Se considera pequeños, a los que tienen 30 has, o pueden tener 50 has, que son los productores pobres, que no tienen semillas, no tienen oportunidades, no tienen absolutamente nada...

Los que necesitan apoyo son nuestros pequeños productores, para que no abandonen el campo y se produzca el desastre que estamos teniendo en las ciudades, y en los cinturones, no solo en Asunción, en todas partes. La soja que aumenta cada vez más su territorio, en detrimento de las antiguas colonias campesinas. Esto es lo peligroso y lo malo... se está viendo últimamente, sobre colonias estables, sobre colonias campesinas establecidas hace muchos años. En la zona de Caaguazú avanza el cultivo de la soja sobre los asentamientos ya estables. Eso produce una migración. La gente dice: "ya no podemos estar a la noche, porque fumigan". Cierran sus puertas y ventanas pero les entra por las rendijas y les ahoga (el preparado de la fumigación), les envenena. Es terrible la situación en el campo. La situación empeora porque los monocultivos crecen cada vez más. Son destructivos y son los que producen la migración. Claro que no solamente esa es la causa, la falta de oportunidades también (causa migración), va de la mano. (INFORMANTE 8).

### Montos y focalización

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que trae datos sobre los ingresos de las familias y sus componentes, como el laboral, subsidios, transferencias y contra-prestaciones, señala que las transferencias efectivamente se concentraron en los más pobres, sobre todo en el caso de Tekoporã (Ilustración 6).

### ILUSTRACIÓN 6: MONTO DE LA ASISTENCIA Y EL INGRESO LABORAL, POR QUINTIL EN PORCENTAJES, 2014



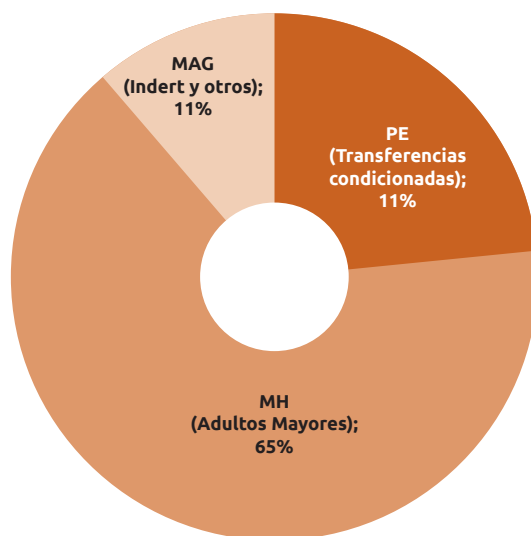
Fuente: DGEEC, EPH (2015 a).

La diferencia entre la transferencia condicionada y la destinada a los Adultos Mayores es, en primer lugar el monto. Si bien ambas son cantidades pequeñas, la de Adultos Mayores es mayor y vitalicia. Tekoporã dura seis años y tiene un monto de ayuda menor. Pero también hay una diferencia de focalización. Tekoporã está más focalizada en el quintil más pobre, mientras que “Adultos Mayores” se suministra a los tres primeros quintiles, y tiende a transformarse en una pensión popular para los mayores, más universalizada.

Tekoporã representa casi un 4% (3,59%) del ingreso del primer quintil. Como la pobreza extrema se focaliza en el primer decil, donde se encuentran los pobres extremos (10%), allí debe ser mayor. En el quintil siguiente, los ingresos que proceden de Tekoporã son bastante menores. Desaparece este aporte en los siguientes quintiles más ricos (60 al 100% de las familias). En todos los casos, Tekoporã es un suplemento, no una base del ingreso.



## ILUSTRACIÓN 7: MONTOS DE TRANSFERENCIA QUE MÁS AFECTAN AL SECTOR CAMPESINO EN % PARA EL AÑO 2014



Fuente: DGEEC, EPH (2015 a).

La transferencia máxima a los Adultos Mayores es de 3,76% del ingreso familiar en el primer quintil. No disminuye mucho en el segundo quintil (3,47%), pero sí en los restantes: 1,75%; 0,67%; 0,09%.

El Estado mantuvo políticas sociales referentes al campesino, a pesar de la diferente sensibilidad política de sus mandatarios de los últimos tiempos: (uno independiente, otro liberal y el último colorado), aunque no llevó a un cambio de las situaciones seculares. El énfasis evolucionó hacia un descreimiento en la *capacidad productiva* y autodeterminación económica campesina.

Dentro de las políticas, hay un pesimismo por considerarlos ‘no viables’, y de esperar menos cambios generados por ellos mismos. Más proyectos promocionales están directamente vinculados a la asistencia y a confiar en los mercados. Se busca que se ‘gradúen’ los asistidos con sostenibilidad en el mercado, subsidiariedad de corto plazo e individual. En muchos casos, ello es posible por el hecho de que más empresarios compran hoy de la economía campesina, la cual abastece por ejemplo el mercado de buena parte de la alimentación urbana. El campesino recicla su producción natural hacia el mercado, en las llamadas cadenas de valor, haciendo intercambio con empresarios, o se arriesga a dejar de ser sujeto de asistencia pública promocional, a ser considerado ‘no viable’.

Los proyectos de *desarrollo* y *reforma agraria* habían tenido poca evaluación. Los de transferencia a los pobres tienen mayor evaluación y –si bien resultan positivas– no pretenden recuperar la economía familiar, inmensamente mayoritaria en el cam-

po, sino acompañar las pérdidas de la producción campesina, un control de daños generados por el sistema socioeconómico, sin ponerlo en cuestión.

## Gestión pública en relación a la AFC

### Baja coordinación interinstitucional (MAG, SAS, MSPyBS, MEC)

Uno de los temas frecuentes, es la poca coordinación entre las instituciones públicas para asistir a la AFC. Y según se colige, no se trata simplemente de una descoordinación, sino de déficit de metas en común centradas en la población beneficiada. Eso hace pensar en una actividad insuficientemente focalizada, monitoreada y naturalmente, con déficits de propósitos globales y de control ciudadano. En parte las políticas públicas conforman una filantropía de Estado antes que el reconocimiento de un derecho del ciudadano. O constituyen una red de protección social más que una asistencia general para el desarrollo.

Voces más críticas consideran que esta ineficiencia no constituye simplemente una falla circunstancial, más bien, expresan falta de compromiso del Estado en la provisión de los bienes públicos para los cuales se le destina. Las instituciones del Estado funcionan como resultantes de varias fuerzas que lo impulsan y lo frenan en sus propósitos. Sus funcionarios no tienen el compromiso o carecen de una idea suficientemente clara sobre cuál es su misión para dedicar todas sus fuerzas y lograrla, ya que no cumplen con los grandes propósitos oficialmente formulados (Comentario número 3).

### COMENTARIO NÚMERO 3: LA MISIÓN DEL MAG

“Promover la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, ofreciendo servicios de calidad con enfoque inclusivo y territorial, respetando las características socioculturales de género, generación y en armonía con el ambiente”. (Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, Página Web).

#### COMENTARIO NÚMERO 4: EXPERIENCIAS FRACASADAS DE COORDINACIÓN ESTATAL

...En aquel momento se creó CEPRA, Coordinadora Ejecutiva Para la Reforma Agraria, ahí estaban todas las instituciones, más o menos 27 instituciones, en 2009 o 2010. Es la iniciativa más interesante que conozco, que intentó coordinar esto. Siempre hubo intentos, pero ésta para mí fue la más interesante. Igual todos estos intentos fracasaron. Era muy buena la iniciativa, porque era básicamente llevar a un asentamiento todo, la parte de educación, producción, vivienda, todas las instituciones del Estado. Pero no funcionó. Las instituciones no respondían, se convocaba a reunión y los representantes institucionales no asistían, y el gobierno no fue duro con eso tampoco... No es solo que no hay coordinación, sino que no hay una visión integral del desarrollo rural. Ese es el problema central, tiene que haber una política de Estado, un programa de desarrollo rural para todo el país. Y se tiene que aplicar, ahora no hay coordinación tampoco con los gobiernos locales... Los técnicos van, conversan, firman su planilla y el MAG reporta 120 mil familias asistidas. Pero, si los técnicos no hacen eso no cobran tampoco su salario. Denigrante es. Los técnicos no tienen interés, no tienen la formación social necesaria (...) Para mí actualmente los dos desafíos más grandes que veo, son: cómo conseguir tierra, porque la ocupación ya no es una opción, dadas las represiones; y el otro es cómo mantener las tierras que se tienen. Y el Estado no hace nada en esta área. (INFORMANTE 9).

#### COMENTARIO NÚMERO 5: POCA COORDINACIÓN ENTRE AGENCIAS DEL ESTADO

Hay una baja coordinación. Es lo que yo percibo por lo que converso con los dirigentes campesinos de Caaguazú, Alto Paraná, (o) de cualquier (otro) departamento. Cada Institución pública por su lado, MAG por su lado, el Ministerio de Salud por su lado, el Ministerio de Educación por su lado... Pienso que ahí está el principal problema, la falta de articulación de las acciones para que realmente se vean resultados. Porque, coordinando esas acciones, con esas Instituciones públicas en los territorios, pienso que van a haber más resultados de los que existen. Ahora, es solo una cuestión asistencialista, nada más. El tema de promoción no se ve, no es visible, habrá, pero, si hay, no es visible. (INFORMANTE 8).

## COMENTARIO NÚMERO 6: LAS FALLAS DE GESTIÓN SON ESTRUCTURALES

Creo que (las instituciones) están estructuradas para no resolver los problemas, para no hacer lo que se debería hacer, creo que esa es la síntesis. Esto no es una cuestión del funcionario. Es una cuestión estructural del sistema de funcionamiento... No puede ser que uno gestione durante 40 años un pedazo de tierra (y no la consiga), eso no puede ser. (INFORMANTE 6).

## COMENTARIO NÚMERO 7: TEKOPORÃ FUE RESISTIDA

Las Transferencias Condicionadas fueron muy resistidas, pero contaba con el respaldo de los organismos Internacionales y además, hubo una decisión muy fuerte del gobierno para aprobar el TEKOPORÃ... Cuando se intentó trabajar (Tekoporã) con Salud y Educación, hubo una fuerte oposición de los operadores territoriales de Salud y Educación. Dijeron “vienen a cargarnos con más trabajos a nosotros”. (INFORMANTE 5).

### **Cultura partidaria clientelista dificulta reconocimiento de derechos**

Relaciones verticales de subordinación toman lugar en reemplazo de relaciones horizontales de ciudadanía. Hay una tradición de diferencias sociales que son pre-ciudadanas. Los funcionarios públicos son ‘la autoridad’ y, por lo tanto, superiores a los particulares, al ciudadano común. Esto debería dar lugar a otra relación, donde el funcionario sea un servidor y no se presente como un superior.

Otro tema es el particularismo (preferencia partidaria) versus la universalización y la imparcialidad. Antiguas tradiciones hacen que el funcionario sea reclamado por hacer preferencias: vecino, amigo, correligionario, parientes.

Percepción de competencia entre asistencia estatal y las asistencias partidarias, las redes más fuertes para influir sobre el Estado son las partidarias. Entonces el funcionario se encuentra obligado a atender mejor o primero al ‘correligionario’ y esa es una condición para adquirir prestigio dentro de la administración pública y frente a los ‘suyos’.

## Énfasis sobre producto, no sobre el productor y la colectividad

Experiencias colectivas de trabajar sobre el productor mismo son posibles, pero, a través de organizaciones de cooperativas. Los Comités de Productores son una institución muy laxa, que fácilmente termina cuando culmina la asistencia, entonces no crean una iniciativa, empoderamiento y continuidad de la acción colectiva.

El énfasis en la mejoría productiva de los rubros (algodón, sésamo, chía, soja: perspectiva macroeconómica) antes que sobre el productor (análisis de los agentes de la economía: perspectiva microeconómica), es una tradición productivista que hoy se está abandonando, pero para considerar al productor individual, no a éste y la colectividad<sup>3</sup>

### COMENTARIO NÚMERO 8: TRABAJAR POR PRODUCTOR SIN LA COLECTIVIDAD, ES MUCHO ESFUERZO

TENONDERA no hace un trabajo de mirar lo colectivo o de trabajar la comercialización colectiva. Si no, lo que te pregunta (es): ¿qué es lo que quieres hacer? y te apoya la propuesta. Si la despensa está a media cuadra (y entonces, no es necesaria o factible, igual) te apoya la iniciativa. (INFORMANTE 3).

### COMENTARIO NÚMERO 9: UN GIRO HACIA LOS AGRO-NEGOCIOS

(Creo que) el Ministerio de Agricultura prácticamente respalda a los agro-negocios, y que está en contra de la Agricultura Familiar Campesina como proyecto estratégico del sector que produce alimentos...

Hay un proyecto de contra - reforma Agraria, contra un proyecto de desarrollo, contra un proyecto de fortalecimiento de la Agricultura Familiar... (INFORMANTE 6).

## Importancia de los agro-negocios

Aun habiendo más que en el pasado la posibilidad de ‘graduar’ a los campesinos, esto es, de conseguir que su mejoría sea sustentable ya sin apoyo estatal, ese tránsito no puede ser pensado como masivo ni inmediato. Algunos pueden hacerlo, pero

<sup>3</sup> Que es el “secreto” de las colectividades campesinas inmigrantes exitosas: alemanas, japonesas, brasileñas.

muchos necesitarán de un mayor tiempo. Forzar la entrada en el crédito comercial y la mercantilización masiva de la producción campesina es riesgoso para muchos de ellos. Dentro del tránsito de la economía pobre hacia otra comunitariamente próspera, unos pocos van de una situación de pobreza y precariedad hasta convertirse en micro empresarios. La práctica del apoyo a la producción de alimentos, los proyectos PPA (Promoción de Producción de Alimentos) era paulatina y tenía una manera más natural de defenderse de la mala gestión, la falta de destreza mercantil y de técnica, o simplemente de la mala suerte, así como de la oscilación de los precios y del clima; ya que, si los alimentos no se vendían a buen precio, podían consumirse; si sobraban, podían venderse.

La apuesta por los agro-negocios tiene efectos globales positivos, ya que ha llevado al Paraguay a ser líder en producción de carne y soja, pero también tiene economías externas negativas: no incrementa la oferta de trabajo, no ha tenido cuidado ecológico y convive mal con la Agricultura Familiar Campesina, donde la chacra no es simplemente un lugar de trabajo sino de residencia. La fumigación del vecino, en lugar de ser algo que afecta a los cultivos, llega hasta el hogar. El incumplimiento de las leyes hace que la gran agricultura sea vista como una amenaza para la pequeña y que la pequeña sea un estorbo para la agricultura empresarial.

#### COMENTARIO NÚMERO 10: LOS CAMPESINOS MÁS POBRES SE VEN MENOS APOYADOS

Pero, si esto es cierto, el crecimiento de la asistencia, ¿por qué entonces los campesinos tienen que salir a la calle a manifestarse, si es que en realidad tienen acompañamiento? ¿(Si) se recibe asistencia técnica o económica u otra cosa, por qué tienen que manifestarse? Todo esto es mentira. Yo te digo en forma categórica. Esto nosotros lo podemos desmentir. No existe apoyo al pequeño productor. (INFORMANTE 4).

### COMENTARIO NÚMERO 11: LA ASISTENCIA AL AGRICULTOR PEQUEÑO DISMINUYÓ

El MAG se ausentó del territorio. Fue achicando su presencia en el territorio, con la desaparición del PPA que tenía más de 400 técnicos (y estaba ) dirigido a la población campesina pobre. Wherle fue el creador del programa, que fue desmantelado (no tiene idea por qué). “Creo que el tema de fondo es que la definición institucional del rol del Ministerio en el campo no apunta a la pobreza sino a la producción agrícola... el único programa que llegaba hasta el campesino pobre era el PPA en agricultura y eso se desmanteló. (INFORMANTE 5).

### COMENTARIO NÚMERO 12: EL USO DEL TERRITORIO SIN ORDENAMIENTO

...se contamina el agua, se intoxica al campesino, (y al) indígena; mueren y no tiene que aparecer ninguna información médica sobre esto. (Hay) muerte(s) por causa de los venenos. Nunca esto se investigó. Todo esto origina la expulsión forzosa del campesino y también (afecta) a los indígenas de su territorio. (INFORMANTE 6).

### COMENTARIO NÚMERO 13: LOS EJES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA<sup>4</sup>

EJE 1: Desarrollo de la Competitividad Agraria  
EJE 2: Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria  
EJE 3: Desarrollo Forestal sostenible y servicios Ambientales  
EJE 5: Desarrollo de Agro-energía  
EJE 4: Desarrollo Pecuario y Ganadero  
EJE 6: Adecuación Institucional Sectorial y Reestructuración del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, SERVICIOS)

<sup>4</sup> Hay una dicotomía en el MAG. Cinco de los seis ejes se refieren al desarrollo productivo. Uno de ellos, el segundo, al Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria. La percepción es que estos cinco ejes productivos se dirigen a los medianos y mayores productores. Mientras el eje de AFC es visto como asistencia a los pobres, no como fortalecimiento de los productores más numerosos del Paraguay. No se toman los ejes en sentido transversal.

## COMENTARIO NÚMERO 14: EL CLIENTELISMO POLÍTICO SIEMPRE INFLUYE

El facilitador es partidario, afiliado a un partido político. Ningún facilitador queda fuera de esto. Lo notorio es que en esta última etapa algunos no tienen ninguna formación (profesional). Solo (se les exigía) el cumplimiento administrativo... Hay que tener en cuenta que la figura del facilitador (constituye un) acompañamiento familiar y (es un problema) al cumplir solo una función administrativa, deja de hacer el acompañamiento familiar (como la libreta de vacunación). El operador político sabe quién es quién, hijo de quién es. Ni siquiera necesitan decir estoy buscando tu voto, es tácito. Anteriormente no se daban estas situaciones, por ejemplo, en el PPA, eran (los facilitadores) de hecho operadores políticos, pero en su tarea comunitaria no se mezclaba (su asistencia) con lo político. Sin que se sepa que era el hijo del “fulano” porque la selección era diferente. (INFORMANTE 3).

### **Perspectivas de término de Tekoporã, vigencia de las corresponsabilidades**

Para la historia del Estado y la sociedad del Paraguay, el hecho de que se enfrente el tema de la pobreza, constituye un avance histórico. Esa política no ha cesado desde su inicio. Pero no se toma en consideración que las comunidades que se hicieron prósperas, habiendo sido pobres, lo hicieron con estas condiciones: tuvieron el apoyo de su país de origen, accedieron a la propiedad de la tierra y al crédito, se organizaron en forma de cooperación entre ellos, por muchos años, y tenían una cultura y experiencia agrícola europea u oriental más avanzada que la local. Eso puede verse con las comunidades de inmigrantes, brasileños, menonitas, alemanes, japoneses, que desarrollaron una cohesión social fuerte.



### COMENTARIO NÚMERO 15: LOS FACILITADORES APOYAN LA COORDINACIÓN DE LOS PROYECTOS EN LAS BASES

En este momento, están considerando la construcción de un Centro Comunitario. Esta idea se había trabajado con Tekoporã y (con) la figura del Facilitador. Después nunca más se trató el tema, aunque se cuenta con el espacio para el local... Cuando trabaja el Guía Familiar, familia por familia, no hay comunicación entre ellas. Sin embargo, cuando se instala la figura de “madre líder”, sí pueden trabajar entre ellas algunos elementos y además (se) genera entre ellas un espacio colectivo, por ejemplo para recaudar fondos. ¿Qué hacen las mujeres líderes? Organizar actividades, desde (los) deportes para poder vender su chipa, aunque ellas no jugaban, ellas organizaban el evento. (INFORMANTE 3).

### COMENTARIO NÚMERO 16: TEKOPORÃ DIO PROTAGONISMO A LAS MUJERES

En primer lugar (hay que) destrabar barreras culturales, el hecho de que la mujer es la titular de Tekoporã, (es positivo), el dinero viene a su nombre para sus hijos... Los varones no querían que se vayan a las reuniones, pero era obligatorio. ¿Qué hacían las primeras veces los hombres? Se iban a llevarlas y se quedaban cerca del lugar. Después dejaron de ir y quedaron solo las mujeres, eso fue cuando realizaban las actividades recreativas. (INFORMANTE 3).

### COMENTARIO NÚMERO 17: CARENCIA DE PROTECCIÓN SOCIAL RURAL SE SUPLE CON TRANSFERENCIAS

Se debe mencionar que existen vacíos en la protección social, en el sector rural, por ejemplo, no está cubierta. Por eso es que Tekoporã y Adultos mayores son rurales. La mayor exclusión de protección social se da en el sector rural (programas). El sector urbano está medianamente protegido en el mercado laboral... por ejemplo, las Cajas Fiscales son todas urbanas. No hay funcionarios en el sector rural que paguen jubilación. Abrazo es urbano, no rural... Si se van a incluir los programas de agricultura como protección social, se debe analizar cuáles... Surgen los programas como consecuencia de los vacíos (de protección social); del enfoque parcial que tiene la seguridad social en el Paraguay que está centrada en el mercado formal, con lo cual queda el 80% desprotegido. (INFORMANTE 7).

## COMENTARIO NÚMERO 18: TEKOPORÃ ES ALICIENTE PARA LAS FAMILIAS

Hasta este momento el tema de Tekoporã es un aliciente para estas familias. Solamente que si es solo asistencialismo, eso lógicamente termina, la gente no valora. Pero sabemos que este tipo de eventos tiene que ir acompañado con proyectos de desarrollo. Tekoporã solo no va a solucionar el problema de pobreza (INFORMANTE 8).

Hay limitaciones. En algunos casos, los servicios estatales no eran accesibles, pero los facilitadores funcionaron para hacer llegar la voz (de los beneficiarios) a las autoridades. Hubo casos de atrasos de montos. Y casos, de dificultad de la documentación exigida. Pero las evaluaciones de impacto han sido todas altamente positivas. La prospectiva del fin de la asistencia en cambio, dependerá del número de personas que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Como esos programas tienen plazo de vencimiento de unos años, el resultado de largo plazo y la no reproducción de la pobreza dependerán de condiciones no asistencialistas, y del entorno social, cultural y económico.

### **Empoderamiento versus continuidad de la discriminación**

En términos globales, se trata de superar un estigma social, más que solo ayudar a personas con dificultades. Aumentar el empoderamiento e inclusión ciudadana, y no solo la inclusión a la economía monetaria y al mercado de crédito. Ello supone una valoración de la importancia y peso demográfico de la Economía Familiar Campesina, para superar la discriminación a las personas de cultura mestiza, indígena, y mujeres.

## COMENTARIO NÚMERO 19: EL CLIENTELISMO Y LA DISCRIMINACIÓN SOCIAL DESVALORIZAN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La concepción que se tiene desde el propio Estado (en relación a) los sectores sociales: de los campesinos, de los indígenas, del obrero, de la gente de los barrios (es estrecha). El político los ve (a los campesinos) como factor de voto. El comerciante (los ve) como a alguien a quien venderle. El empresario (al campesino) como alguien que le puede invadir y le puede robar. Cada sector de la sociedad tiene una definición poco humana. Este es el gran problema. (INFORMANTE 2).

### COMENTARIO NÚMERO 20: EL RECLAMO DE APOYO COMUNITARIO

¿Qué es lo que buscamos?: la recuperación de la soberanía alimentaria que se debe instalar a través de la solidaridad. Estamos haciendo esfuerzos para poder levantar (nos) de nuevo, con nuestro propio esfuerzo. (INFORMANTE 4).

### COMENTARIO NÚMERO 21: UNA POLÍTICA SOCIAL PARA LA AFC PUEDE EXTENDER LA REVOLUCIÓN VERDE

Tekoporã solo no va a solucionar el problema de la pobreza. No se soluciona si no va acompañado de un proyecto de promoción, proyectos de desarrollo, un proyecto de educación para este tipo de personas, de población. (Los ministerios de) Salud y Educación no están preparados para dar sostenibilidad, porque no se trabajó nunca la sostenibilidad. El tema de la sostenibilidad puede dar solamente un proyecto de desarrollo, que dé oportunidades de labrar, de desarrollar grupos de mujeres, de jóvenes, de adultos, hay tantas cosas que se puede hacer. *Un proyecto de desarrollo que fortalezca la AFC es fundamental porque allí hay mano de obra familiar*, donde todos pueden trabajar, todos pueden ganar. (INFORMANTE 3).

### COMENTARIO NÚMERO 22: LAS CADENAS DE VALOR SON OPORTUNIDADES CRECIENTES

*Los proyectos hoy día están más ajustados a los mercados.* Esa es la diferencia con el caso anterior. Hace 20 años atrás no existía la empresa Shiroswa, (ni) las cooperativas que estaban comprando. Hoy día se instalaron varias empresas que están comprando sésamo, algodón orgánico, y (hay) otros que compran a la agricultura familiar. Antes no había empresas especializadas en encontrar mercados (para el campesino) a excepción al algodón orgánico. (INFORMANTE 2).

## Conclusiones

La *falta de unidad y articulación de los funcionarios* que asisten a la AFC no es simplemente un problema de ineficacia, ineficiencia, falta de capacitación o desidia. Es el resultado de defectos del funcionamiento del Estado que no hacen el mejor uso de lo público y en donde no hay suficientes rendiciones de cuentas. Expresa además que se trata de políticas que sufren influencias adversas de integrantes de la sociedad civil y de los propios funcionarios. Antes fue intermediario comercial, con su crédito abusivo, ahora son los grandes empresarios productores los que no respetan las leyes sociales y ambientales.

La *falta de una visión global de desarrollo rural*, de diagnósticos, de metas, de plazos, de propósitos, compromisos y financiamiento tampoco constituye un problema de incapacidad. Una reforma agraria debe tener plazo de inicio y de término, no debe ser crónica.

La *protección social y la reforma agraria* conducentes a la prosperidad sustentable de la producción agrícola, deben ser integradas con el empoderamiento ciudadano, social, cultural, e incluso étnico. Se trata de crear cohesión social para hacer frente a la adversidad, aprovechar todas las competencias disponibles y desarrollar nuevos saberes en el escenario de la globalización. Seguridad alimenticia, provisión de mercado y reciclaje productivo de la AFC.

Los programas meramente económicos e individuales no son suficientes para la mayor parte de los campesinos y menos para los indígenas, porque son *poblaciones discriminadas y en situación de exclusión*. Se trata de hacer del campesino e indígena sujetos individuales y colectivos de un cambio social y no solo de acumulación privada. Hay que disolver relaciones sociales inequitativas, neocoloniales o elitistas que son barreras que atentan para el ejercicio o disfrute de los derechos.

Si se persigue cambios profundos y en un tiempo mediano, junto a medidas micro sociales, es necesario *cambiar el entorno macro social*. La reforma impositiva (el latifundio genera un 25% de la riqueza y paga menos del 1% del PIB) y la reforma de la tenencia de la tierra (la AFC tiene el 6% de la tierra, y constituye el 91% de las explotaciones), el ordenamiento territorial (evitar que la expansión de las grandes explotaciones dañe a su entorno), la democratización rural y la articulación de diferentes culturas agrarias (Empresa Agraria, Economía Familiar Campesina, Comunidades Indígenas) debería establecerse junto a la provisión de servicios (salud, educación) infraestructura y protección social universal.

## Bibliografía

- Diario ABC. 07 DE AGOSTO DE 2016 154.000 adultos cobran pensión <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/154000-adultos-cobran-pension-1506287.html>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2015 a), Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, EPH, Boletín de pobreza 2015.pdf – Adobe Reader.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2015 b), recuperado en noviembre de 2016 de [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Galeano, Luis A.; Sánchez, Susana; Barrios, Federico; (2008) El impacto del Programa Tekoporã de Paraguay en la Nutrición, el consumo y la economía local. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Recuperada en <http://www.oda-alc.org/documentos/1340855923.pdf>
- Guttandin, Friedhelm (2007), Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa TEKOPORÃ. GTZ, Asunción. Disponible en [www.gtzparaguay.org](http://www.gtzparaguay.org)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG (2008). Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar, Elaborado con datos del Censo Agropecuario Nacional de 2008.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, MISION. Recuperada el 29/09/16 en, <http://www.mag.gov.py/index-b-nuevo.php?pag=misionvision.html>.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, Servicios. Recuperado el 29/09/16 en <http://www.mag.gov.py/index-b-nuevo.php?pag=lista-servicios.html>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, SERVICIOS 2012 Recuperado el 29/09/16 en <http://www.mag.gov.py/varias/SERVICIOS%20MAG%202012.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG. Censo Agropecuario Nacional CAN 1991.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG. Censo Agropecuario Nacional CAN 2008
- Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG. Encuesta Agropecuaria EA 2002.
- Ministerio de Hacienda MH Base de datos BOOST. Disponible en: [http://isatabank.info/boost\\_paraguay/](http://isatabank.info/boost_paraguay/), recuperado el 20/09/16
- Riquelme, Q. (2016), Agricultura campesina y desarrollo sustentable. Déficit y carencias de una política pública integral. Quintín Riquelme, Debate, Revista Digital de Ciencias públicas. Recuperado el 29/09/16 en <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/05/Quintin-Riquelme.pdf>
- Última Hora, 29 de septiembre 2016. <http://www.ultimahora.com/gobierno-encara-un-proyecto-productivo-27500-familias-n1021972.html>
- Veras Soares, Fabio; Ribas, Rafael Pérez; Issamu Hirata, Guilherme (2008) Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay, Centro Internacional de Pobreza, Centro Internacional de Pobreza, SBS-Ed. BNDES, 10º andar, 70076 900 Brasilia DF, Brasil. Recuperado el 23/06/16 en: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCEvaluationNote3.pdf>
- Veras Soares, Fabio; Ribas, Rafael Pérez; Issamu Hirata, Guilherme (2010) 'El programa Tekoporã de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios'. Revista de CEPAL N° 100 • Abril 2010, págs. 209-221.
- Víctor Imas (2011) Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP. Piribebuy 1058, Asunción – Paraguay
- Villatoro, Pablo (2005), "Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina". Revista de la CEPAL No. 86.

Este trabajo analiza las directrices y los límites de las principales políticas públicas, en relación con la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Políticas administradas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); por el Ministerio de Hacienda (MH) que subvenciona ancianos pobres; y por la Secretaría de Acción Social (SAS) con su programa de transferencia condicionada - Tekoporã. Estos servicios son positivos y perentorios, tienen resultados claros y sólidos, pero son insuficientes, ya que no participan en el cambio de las condiciones que crean los problemas y la exclusión. Se ha pasado de un enfoque reformista para el desarrollo, a otro de la protección social: desde la lucha por la reforma a la lucha contra la pobreza. En general, esto caracteriza a la política social actual en relación a la AFC.

