

# Agricultura Familiar, ODS y Recuperación Económica post pandemia

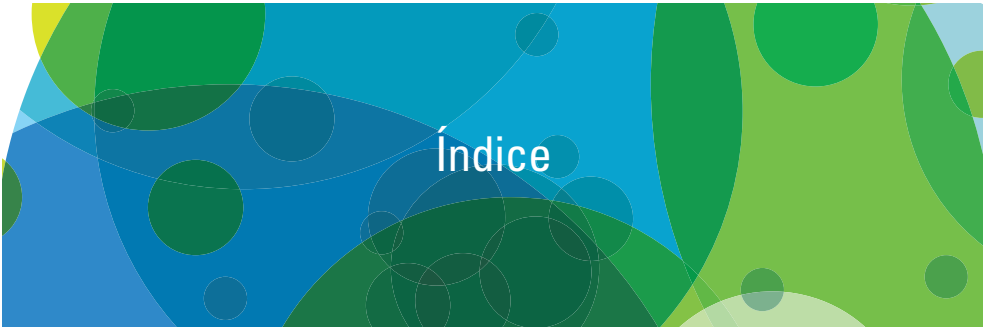
Víctor J. Imas R.



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea.  
Su contenido es responsabilidad exclusiva del **Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP**  
y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
[cadep@cadep.org.py](mailto:cadep@cadep.org.py)  
[www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Asunción, septiembre 2020



<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Situación general de la Agricultura Familiar .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Agricultura Familiar para superación de la pobreza (ODS 1).....</b>	<b>10</b>
<b>3. Agricultura Familiar para la superación del hambre y avanzar hacia la soberanía y seguridad alimentaria (ODS 2) .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Agricultura Familiar para la producción sostenible y resiliencia al cambio climático (ODS 13).....</b>	<b>15</b>
<b>5. Agricultura Familiar y la pandemia del COVID-19.....</b>	<b>18</b>
<b>6. Agricultura Familiar y recuperación económica .....</b>	<b>22</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones de políticas públicas .....</b>	<b>25</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>28</b>

### **Índice de Gráficos**

<b>Gráfico 1. Cantidad de fincas agropecuarias hasta 50 has en la Región Oriental .....</b>	<b>6</b>
<b>Gráfico 2. Gasto Público en la Agricultura Familiar, 2014 - 2018 .....</b>	<b>9</b>
<b>Gráfico 3. Protección Social en la Agricultura Familiar, 2018 .....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfico 4. Evolución de la importación de alimentos de la Agricultura Familiar, 2013 - 2018 (tons).....</b>	<b>14</b>
<b>Gráfico 5. Factores de riesgo agroclimático en la producción de cuatro rubros (%) .....</b>	<b>16</b>
<b>Gráfico 6. Importación de hortalizas y frutos frescos, comparativo 2019 - 2020 (kg).....</b>	<b>20</b>

## **Siglas**

AF	Agricultura Familiar
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AZPA	Azucarera Paraguaya
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAF	Consejo Interinstitucional de la AF
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DC	Dirección de Comercialización
DGEEC	Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ERNA	Empleos Rurales No Agropecuarios
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCA	Fondo de Contingencia Agroclimática
FOB	Gastos de recepción, arrastre y carga de una mercancía desde que se recibe en el puerto hasta que se carga a bordo
FOGAF	Fondo de Garantía del Riesgo para la Agricultura Familiar
FG	Fondo Ganadero
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GMC	Grupo Mercado Común Mercosur
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
IPS	Instituto de Previsión Social
JICA	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa
MADES	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MECID-DAR	Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Rural y Agrario
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAEP	Programa de Alimentación Escolar del Paraguay
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integral
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Proyecto de Inserción en Mercados Agrarios
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar
UDS	Dólares americanos
UGP	Unión de Gremios de la Producción
USF	Unidades de Salud de la Familia
SMV	Salario Mínimo Vigente
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SIPROAF	Sistema de Defensa, restauración y promoción de la Agricultura Familiar
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
VAF	Viceministerio de la Agricultura Familiar
VBP	Valor Bruto de la Producción



## Introducción

La Agricultura Familiar (AF), también llamada agricultura campesina o indígena, abarca la producción de todos los alimentos: ya sea de origen vegetal y animal (incluidos derivados) producidos en tierras agrícolas, bosques, montañas, áreas periurbanas o en piscifactorías, que son gestionados y explotados por una familia, y que dependen básicamente de la mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres.

Los agricultores familiares proporcionan alimentos frescos y sanos, diversificados y culturalmente apropiados, y producen la mayor parte de los alimentos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Generan oportunidades de empleo agrícola y no agrícola y ayudan a las economías rurales a crecer. Asimismo, la agricultura familiar preserva y restaura la biodiversidad y los ecosistemas, y utiliza métodos de producción que pueden ayudar a reducir o evitar los riesgos del cambio climático.<sup>1</sup> Además del abastecimiento alimentario propio y para el resto de la población, también generan materia prima para la industria alimenticia u otros productos para las cadenas energéticas, textil, entre otros.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de un total de 500 millones de explotaciones agrícolas, el 98% son de la AF y producen el 80% de los alimentos que consume el planeta. Asimismo, los agricultores familiares explotan también una parte importante de las tierras cultivables en todo el mundo, especialmente en Asia (85%), en África (62%), en Norteamérica y Centroamérica (83%), en Europa (68%); sin embargo, en América del Sur solo ocupa el 18%. En América Latina y el Caribe 60 millones de mujeres y hombres trabajan en la AF, pero es también la población donde aún se concentran las mayores tasas de pobreza.<sup>2</sup>

Paraguay es el país en la región con mayor cantidad de unidades productivas de agricultores familiares en proporción de la población del país: 4,0% con 269.550 unidades agrícolas familiares<sup>3</sup>, 91% de las explotaciones agropecuarias (CAN 2008) y con 467.704 personas trabajando en la AF, 40,7% de la ocupación en el sector rural (DGEEC/EPH 2018). La AF produce alimentos tradicionales y nuevos para el autoconsumo y la venta como mandioca, maíz, maní, poroto,

1 Ver FAO, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1196035/>, consultado en agosto de 2020

2 Ver FAO, <http://www.fao.org/3/mj760s/mj760s.pdf>, consultado en agosto de 2020

3 Argentina (2013) 0,5%; Brasil 2,2%; Uruguay 0,2% (Salomón y Guzmán 2014)

arveja, sésamo, batata y todo tipo de productos frutihortícolas (tomate, locote, zanahoria, zapallo, calabaza, remolacha, pepino, 21 tipos de verdeos, frutilla, banana, piña, sandía, melón, naranja, mandarina, pomelo, limón, mango), además de ganado bovino y caprino en pequeña cantidad, con producción de leche y quesos, cerdos, aves de corral, huevos y, hierbas medicinales, entre los más importantes.

La pandemia proyectó una revalorización particular del campo, al ser un área menos peligrosa para la expansión del COVID-19, por la menor densidad de la población y por el recurso de la posesión de la tierra que proporciona seguridad alimentaria con la AF, ante la cesantía laboral y la caída de los ingresos en la ciudad. Un gran contingente y porcentaje aún no conocido de la población se desplazó de las áreas urbanas del ámbito nacional e internacional hacia los pueblos, comunidades y asentamientos campesinos e indígenas.

El objetivo de este trabajo es caracterizar brevemente la importancia de la AF en la producción alimentaria, en el empleo y los ingresos de las familias rurales, en la formación de capacidades y el logro de condiciones mínimas de bienestar. Asimismo, mostrar las potencialidades de la AF para avanzar en la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la contribución que como sector estratégico puede tener para la seguridad y soberanía alimentaria y la recuperación económica de la crisis ocasionada por la pandemia.



# 1 SITUACIÓN GENERAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

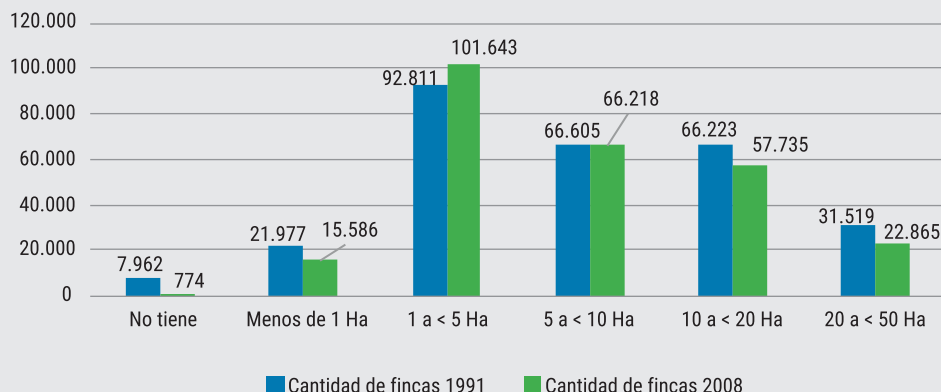
La definición oficial adoptada de la AF en Paraguay refiere a “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor a 10 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas (has) en la Región Oriental y 500 hectáreas (has) en la Región Occidental, de tierras independientemente del rubro productivo” (REAF, Resolución del GMC 25/2007).

La ley No. 6286/2019 de “Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar”, incorpora dicho concepto y plantea como objetivo regular las condiciones básicas que garanticen la restauración defensa, preservación, promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina a los efectos de lograr su recuperación y consolidación, por su elevada importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo (Art 1º). Además, establece la responsabilidad del Estado en la reparación, preservación y dinamización de la economía, así como en la protección social y el mejoramiento de la calidad de vida del campesinado y de los pueblos indígenas.

Esta actividad está estrechamente ligada a la tierra y en general, a las condiciones de los recursos naturales. Entre 1991 y 2008 las fincas de menos de 50 has pasaron de 287.097 (93%) a 264.821 (91%) (Censos Agrícolas Nacionales - CAN, 1991 y 2008). Las fincas de la AF totalizaban (en 2008) 1.960.112 has, 6,3% del total de las tierras censadas y, las fincas mayores a 50 has totalizaban 29.127.211 has, mostrando una gran desigualdad en la tenencia de la tierra, cuyo indicador de desigualdad llega a 0,93, superando ampliamente al promedio regional de 0,85<sup>4</sup> (Oxfam 2016). Dicha reducción se refleja en todos los tamaños de las explotaciones, excepto en las de 1 a 5 has, lo que está indicando además una mayor minifundización de la AF.

4 Índice de Gini: 0 = igualdad, 1 = desigualdad

**Gráfico 1.** Cantidad de fincas agropecuarias hasta 50 has en la Región Oriental



Fuente: Elaboración propia con base a CAN 1991 y 2008

Los departamentos con mayor cantidad de agricultores familiares inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar son San Pedro (38.684), Caaguazú (31.040), Itapúa (29.830), Concepción (14.353), Cordillera (13.434), Paraguairí (12.720), Guairá (11.240), Canindeyú (10.062) (RENAF 2016).<sup>5</sup>

Existen diferencias en la AF según el tamaño de la finca, el tipo de producción, el origen de los ingresos, la articulación a los mercados, el acceso al crédito, la escala del emprendimiento y el nivel de organización. La AF se estratifica en: AF de Subsistencia, que suman unas 117 mil fincas pequeñas hasta 5 has, que producen principalmente para autoconsumo; AF en Transición, con unas 124 mil fincas medianas, entre 5 a 20 has que producen para el autoconsumo y la venta y, AF Consolidada, con unas 23 mil fincas de 20 a 50 has con producción de carácter comercial.<sup>6</sup>

Las condiciones productivas en la AF varían según su ubicación por estratos. El desarraigo es más fuerte y creciente en aquellos campesinos de subsistencia cuya dependencia del ingreso es extra predial y con condiciones de pobreza y pobreza extrema; y, prácticamente inexistente en aquellos que poseen mejores condiciones productivas y que hayan logrado cierta capitalización, con importante autosuficiencia y relación con los mercados.

En el promedio de los casos, la degradación del suelo, la pérdida de semillas nativas, el bajo nivel de capitalización, aunado a la baja cobertura del crédito público y la asistencia técnica, son la constante en los procesos productivos de la AF.

5 Departamento de Registro Nacional de la Agricultura Familiar del MAG (2016)

6 Elaboración a partir del CAN 2008.



Los suelos más nuevos y ricos en nutrientes están actualmente ocupados por el monocultivo; mientras que la AF se ubica en los suelos más antiguos y degradados. Al deterioro de los suelos han contribuido los agricultores, con prácticas culturales poco sustentables como ser el labrado excesivo, la quema de materia orgánica y, más actualmente, el uso masivo de herbicidas (Mata todo), así como, las escasas prácticas de mantenimiento y recuperación del suelo como la rotación del cultivo y los abonos verdes. A esto se ha agregado la expansión generalizada del *rastroneo*, mecanismo potenciado por la política pública local, que, acelera el desgaste y la erosión de los suelos de la AF.

Respecto a las semillas nativas hay una pérdida creciente de estas. De alrededor de 2700 cultivares históricamente existentes, actualmente quedarían unas 900 (Franceschelli 2016). Por otro lado, todas las semillas utilizadas en la horticultura son importadas y con precios elevadísimos. El Estado mantiene el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) que guarda enormes conocimientos y gran cantidad de variedades de semillas utilizables para la AF. La estación del IPTA de Choré con sus 360 variedades de mandioca lo confirma. No obstante, hace falta priorizar acciones para generar semillas de calidad para la AF y transferir nuevos conocimientos a la práctica productiva.

Aunque ha habido una importante diversificación de las líneas crediticias orientadas a la AF por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), incluyendo el Banco Nacional de Fomento (BNF), la cobertura del financiamiento público sigue siendo baja y no llega al 20% anual en promedio. Otras instituciones prestadoras de créditos son las cooperativas, financieras, casas comerciales de electrodomésticos, almacén y usureros. En general los campesinos manifiestan encontrarse sobre endeudados, con mayor frecuencia con el almacén, las casas comerciales, el sistema financiero y hasta con el servicio eléctrico (Imas 2020). Del mismo modo, la asistencia técnica no llega al 15% y es de poco impacto a pesar que el organismo público, la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), tiene una gran presencia en el territorio nacional, con locales de asistencia técnica en al menos 182 distritos. En 2018, solo 7,1% de los hogares rurales con actividad agropecuaria recibieron insumos productivos desde el sector público. Este dato significa incluso una disminución respecto a 2012 cuando había llegado al 8,4% (EPH 2018).

La baja capitalización, falta de infraestructura, equipamientos e implementos agrícolas hace que la producción sea dependiente del comportamiento climático, con una producción predominantemente estacional, lo que repercute en la permanencia en los mercados. En este sentido, el acceso a los mercados suele ser otro escollo que presentan los productores, resultado también de la escasa organización para la comercialización, de modo a obtener mayor volumen, escala y poder de negociación en los mismos, aspecto ampliamente aprovechado por la intermediación que suple esta falta.

Las condiciones históricas de precariedad de la producción campesina, acompañada de recientes crisis por razones climáticas difíciles de ser controladas o mitigadas por las familias campesinas, el endeudamiento, las dificultades de comercialización y bajos precios, la deficiente infraestructura vial para el acceso o salida de las comunidades y asentamientos obstaculizan las posibilidades de capitalización productiva y mejoramiento de los activos familiares. Para aumentar la capacidad tecnológica de los productores es importante la inversión en infraestructura en bienes y servicios colectivos, esto es infraestructura vial, infraestructura productiva, centros de acopio, asistencia técnica y créditos de largo plazo para la compra de implementos agrícolas.

Lamentablemente, los programas y proyectos dirigidos a la AF, tanto los de atención directa, como los que sirven de soporte para el funcionamiento y la promoción de la AF, no están coordinados, integrados, ni son complementarios en el marco de una política estatal. A pesar de la existencia de un ente rector: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)<sup>7</sup> y de planes estratégicos correspondientes, las instituciones funcionan con programas independientes y poco integrados. Muchos de los programas en el propio MAG tienen esta característica ya que son generalmente financiados por la cooperación internacional por tiempos definidos y dinámicas propias.

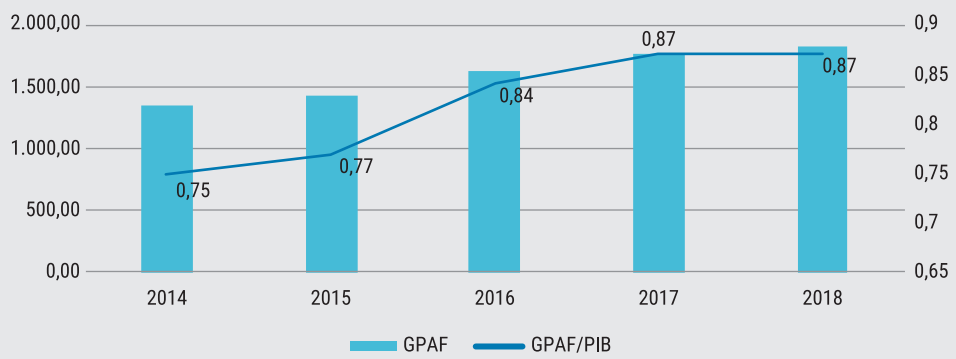
Entre 2014 y 2018 ha habido un aumento del gasto público en la AF del 34%. Sin embargo, este aumento se verifica principalmente en el aumento de los gastos administrativos del MAG, de la extensión agraria (DEAg) y de las prestaciones crediticias (CAH),<sup>8</sup> que no se expresa en un significativo aumento en la cobertura de las acciones. Una incidencia importante en el gasto ha tenido el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS), que durante este periodo ha inyectado USD 146,7 millones, con financiamiento del Banco Mundial. En conjunto, el gasto público en la AF, como porcentaje del PIB, se incrementó en el periodo, nada más que de 0,75% a 0,87% (Imas 2020) .

---

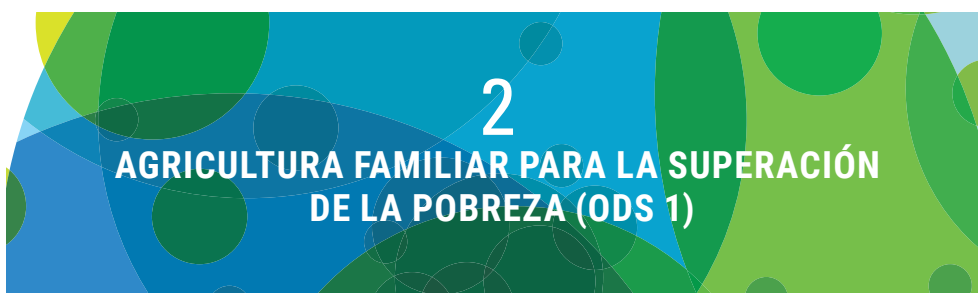
7 El SIGEST fue creado por Decreto N° 169/08 y reglamentado por la Resolución MAG N° 356/08. Tiene como objetivo establecer el marco de políticas para el desarrollo agrario y promover su implementación orgánica, habiendo elaborado e instalado, sobre bases ampliamente participativas, el Marco Estratégico Agrario 2013-2018 como instrumento directriz sectorial: Lo componen el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), el Fondo Ganadero (FG), el Banco Nacional de Fomento (BNF), la Secretaría del Ambiente (SEAM hoy MADES), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA). En <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/documentos-sigest> , consultado en agosto de 2020

8 El aumento del volumen de gasto del CAH se debe al programa de refinanciamiento realizado en los últimos años, para proporcionar nuevos préstamos.

**Gráfico 2.** Gasto público en Agricultura Familiar, 2014 - 2018 (Valores constantes)



Fuente Elaboración propia con base a datos analizados de ejecución presupuestaria MH/BOOST/Data (Imas 2020)



## 2 AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (ODS 1)

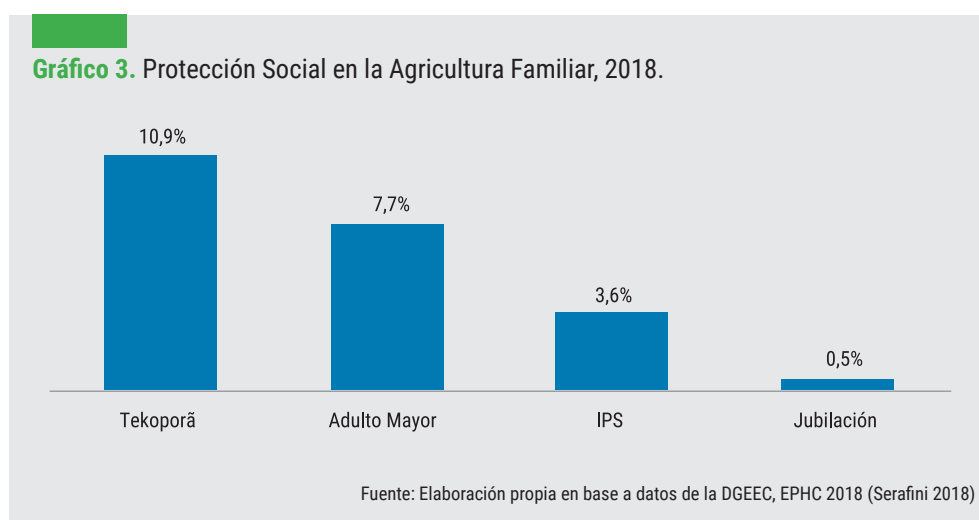
La pobreza total medida por ingresos tiene mayor incidencia en el área rural (34,6%) que en el área urbana (17,8%). Los departamentos con mayor pobreza rural del país: son Caazapá (51,5%), Caaguazú (47,7%), Itapúa (37,3%), San Pedro (37,3%), Concepción (36,6%) y Canindeyú (33,2%), todos coincidentes también con áreas de importante presencia de la AF (EPH 2018). Llama la atención los datos de Itapúa, que verifica altos niveles de pobreza rural siendo uno de los departamentos con fuerte peso en la producción agrícola mecanizada y con recursos provenientes de las empresas binacionales. Es probable entonces que Itapúa presente altos niveles de desigualdad con base a una fuerte expansión de la agricultura mecanizada y agroindustrial, conviviendo paralelamente con la agricultura familiar campesina precarizada.

En el área rural casi la mitad de la población ocupada de 18 años y más trabaja en el sector agropecuario (47,9%), proporción que se eleva al 73,8% cuando se trata de trabajadores en situación de pobreza. El resto de la ocupación se encuentra en empleos rurales no agropecuarios (ERNA), preferentemente en comercio, restaurantes y hoteles y, en servicios comunales, sociales y personales. La mayor parte de los trabajadores rurales son cuentapropistas (43%) debido justamente a que las ocupaciones se dan principalmente en actividades primarias como la agricultura. La categoría de trabajador familiar no remunerado es muy alta en el área rural (15,2%) frente al área urbana (3,3%) y afecta principalmente a las mujeres rurales; pero esta categoría de ocupados no remunerados se eleva considerablemente (32,1%) si se encuentran en situación de pobreza, alcanzando a 61% de las mujeres pobres (EPH 2018).

Los trabajadores ocupados en la AF constituyen el 40,7% del total de los ocupados rurales, 467.704 personas de 18 años y más al 2018; 64,1% hombres y 35,9% mujeres; de los cuales el 47,2% se encuentran en situación de pobreza. También es importante mencionar que, más de la mitad de las mujeres que trabajan en la AF lo hace sin percibir ingresos (54,9%) y si son pobres este porcentaje se eleva aún más, lo que muestra la condición de dependencia de las mujeres que traba-

jan en el sector (EPH 2018).<sup>9</sup> Estas y otras razones hacen que, actualmente, los jóvenes de 18 a 29 años vayan reduciendo progresivamente su participación en la AF, llegando apenas al 15% de la ocupación rural; siendo por lo general el trabajo extra predial y la migración temprana a las ciudades, las vías de escape a la falta de ingresos y mayor autonomía.

Los productores de la AF no solamente son pobres, sino que se encuentran generalmente desprotegidos: solo 10,9% reciben transferencias condicionadas del programa Tekopora y 7,7% de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores; 3,6% cuentan con seguro médico del Instituto de Previsión Social (IPS) y 0,5% de los adultos mayores reciben ingresos por jubilación (Serafini 2018).



El promedio de los ingresos rurales se encontraba por debajo del Salario Mínimo Vigente (SMV), 1.802.201 guaraníes en el 2018 y aquellos que se encontraban en situación de pobreza solo promediaban ingresos de 576.644 guaraníes (EPH 2018).<sup>10</sup>

9 Generalmente los trabajadores no remunerados suelen ser jóvenes aportando a los procesos de trabajo de la AF, que, al momento de la venta de los productos el jefe de hogar centraliza el dinero obtenido, quedando a criterio del mismo la distribución o no de la ganancia, que por lo general se destina a gastos familiares. Los jóvenes que tienen necesidades particulares (Moto, celular, ropa, artículos personales, recreación, etc.) terminan subordinando su trabajo para los gastos del hogar, sin que muchas veces tuvieran incidencia en las decisiones. En el caso de los hombres el acceso a los recursos obtenidos por el trabajo familiar suele ser más fácil que las mujeres, por razones culturales y las relaciones patriarcales en el hogar (Serafini 2018).

10 En el caso específico de la actividad ganadera, el salario mínimo mensual para trabajadores de establecimientos ganaderos que cuenten con 1 a 4.000 cabezas de ganado, es de Gs 870.381 y, el salario mínimo mensual para trabajadores de establecimientos ganaderos de la Categoría B, entre los que se encuentran aquellos que realicen labores en establecimientos ganaderos que cuenten con 4.001 y más cabezas de ganado, es de Gs 1.196.608. Estos salarios oficialmente establecidos están muy por debajo del SMV, en 2019. IPS, <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=130>, consultado en agosto de 2020.

Las condiciones laborales y los bajos ingresos también tienen sus efectos sobre la salud y la educación. Al no contar con un seguro de salud y tomando en cuenta que la oferta pública es muy limitada y precaria, la tercera parte de la población rural en situación de pobreza no accede a servicios de salud cuando se enferma, accidenta o lo necesita. El analfabetismo llega al 7,9% de la población rural de 15 años y más y si es pobre alcanza al 12,8% de dicha población (EPH 2018). Los problemas de deserción escolar, especialmente en el tercer ciclo de la educación básica y en la educación media son mas relevantes en el área rural que en la urbana, al igual que los déficits de infraestructura, equipamientos e insumos educativos y el acceso a tecnologías como el internet. El bajo nivel educativo es determinado prácticamente desde el inicio del ciclo educativo cuando los planes de la primera infancia y la educación inicial tienen escasa cobertura en el área rural. Todos estos aspectos, además de las determinantes socioeconómicas, hacen que el nivel educativo y las oportunidades de ingresar a la universidad, o lograr mejores condiciones laborales, sean limitadas.

# 3

## AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA SUPERACIÓN DEL HAMBRE Y AVANZAR HACIA LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA (ODS 2)

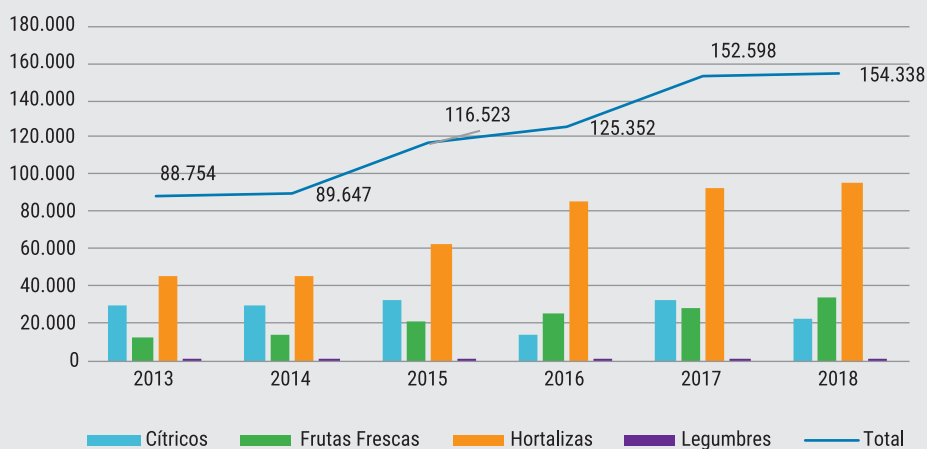
Desde el 2013 hasta el 2018, la pobreza extrema ha disminuido apenas 0,9 puntos porcentuales y solo 31.825 personas han salido de dicha situación en todo el Paraguay. En ese último año la pobreza extrema en el país era de 4,8% (335.165 personas), siendo de nuevo mayor la incidencia en el área rural con el 10,0% (265.281 personas) frente al 1,6% en el área urbana (69.884 personas) (DGEEC/EPH 2018).

La pobreza y en especial la pobreza extrema reduce las condiciones para una alimentación y nutrición adecuada, lo que se demuestra en la prevalencia de los niveles de subalimentación en 10,7% en el país (FAO 2018). La deficiencia de la disponibilidad calórica se da en 33% de los hogares rurales y en 42,8% de los hogares rurales pobres. La prevalencia de la desnutrición en los niños menores de 5 años también permanece, con baja talla en 8,2% de los niños y 13% de los niños pobres; el retraso en el crecimiento se da en 8,2% de los niños y en 16,7% de los niños pobres. Como consecuencia de la malnutrición se observa una tendencia al aumento de un fenómeno más reciente: el sobrepeso del 25,5% de los niños rurales y 26,6% entre los niños pobres y, la obesidad del 11,6% de los niños y 8,9% entre los niños pobres (EPH 2018).

Considerando los efectos de la pobreza en la subalimentación y malnutrición, la AF es uno de los sectores socioeconómicos más importantes para garantizar el abastecimiento alimentario del país de acuerdo a políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de los alimentos en concordancia con el derecho a la alimentación adecuada para toda la población. Si bien existe una suficiente disponibilidad de alimentos en el país, la composición de la disponibilidad calórica no es equilibrada. Hay una abundante y creciente disponibilidad de los grupos de cereales, aceites y grasas, incluida las carnes, pero las raíces, frutas y verduras están en disminución. La accesibilidad física y económica de los alimentos se dificulta en importantes sectores de la población, ya sea por las condiciones de la infraestructura vial, por la volatilidad de los precios de los alimentos que suelen duplicar y hasta triplicar, muchas veces, el índice de precios al consumidor y, por los bajos ingresos de una mayoría de la población (Imas 2019).

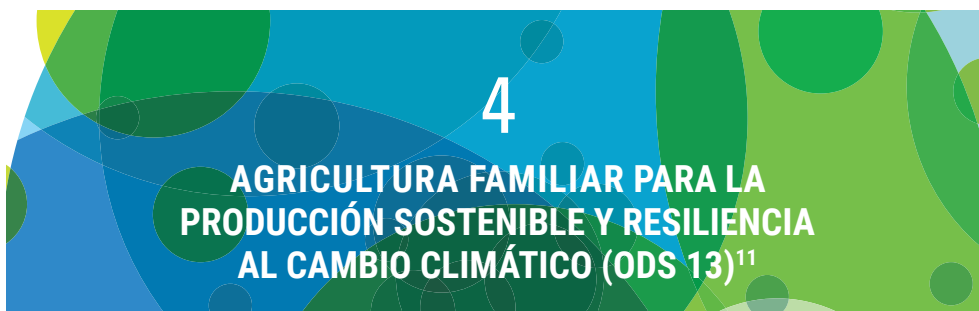
En efecto existe una creciente dependencia de alimentos producidos por la AF. Esto se da en parte, debido a la disminución de la superficie de siembra y volumen de producción (Ortega 2016), las condiciones de precariedad y estacionalidad y, por la preferencia dada a los productos del exterior, muchos de ellos introducidos de contrabando. Según datos que se pueden obtener del Servicio de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), existe un extraordinario aumento de la importación de productos procedentes de la AF. De 2013 a 2018 la importación de alimentos pasó de 88.754 toneladas a 154.338 toneladas, un aumento de 74%. Los aumentos se dan fundamentalmente en frutas frescas (165%), hortalizas (109%) y legumbres (145%) (Anuarios estadísticos del SENAVE).

**Gráfico 4.** Evolución de la importación de alimentos de la AF, 2013-2018 (tons.)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del SENAVE, Anuario y Boletín Estadístico





# 4

## AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE Y RESILIENCIA AL CAMBIO CLIMÁTICO (ODS 13)<sup>11</sup>

La deforestación ha diezmando gran parte de la antigua masa boscosa del Paraguay con un promedio de 179.000 hectáreas por año en los últimos tiempos (PNC ONU – RED, SEAM/INFONA/FAPI, 2016), ubicándose Paraguay entre los países que más deforesta en el mundo, aunque todavía con un remanente aproximado de 15 millones de hectáreas de bosques.<sup>12</sup> Asimismo, vastas zonas de la región oriental se encuentran con suelos degradados, aunado al desgaste por el uso intensivo en las áreas de utilización por la agricultura mecanizada, que año tras año deben aumentar el consumo de fertilizantes y otros agroquímicos para mantener los niveles de productividad: entre 2002 y 2015, este consumo ha pasado de 47,7 kg/ha a 97,6 kg/ha.<sup>13</sup>

La producción agrícola de la AF, es altamente dependiente y vulnerable a las condiciones climáticas (mayoritariamente los cultivos son secanos y a la intemperie), sobre todo a los fenómenos meteorológicos extremos, tales como inundaciones o sequías, que exponen a los pequeños productores a la inseguridad alimentaria, pérdidas de activos de capital y medios de producción. Según un estudio de la CEPAL, la agricultura familiar con cultivos tradicionales como: el algodón, poroto, mandioca, sésamo, caña de azúcar, hortalizas, frutas, entre otros, presentaría reducciones significativas de su productividad en los próximos 30 años, sobre todo si el escenario previsto por el cambio climático es el más importante (CEPAL, 2014)<sup>14</sup>. Según el Banco Mundial, anualmente se pierde en promedio alrededor de U\$S 235 millones por falta de una política de gestión del

11 Con relación a la problemática del Cambio Climático, el Ministerio del Medio Ambiente (MADES) tiene una Dirección de Cambio Climático (DCC) y preside la Comisión Nacional de Cambio Climático que, es un órgano colegiado de carácter interinstitucional e instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático, que asume las funciones y atribuciones conforme a lo establecido en el art. 11 de la Ley No 5875 Nacional de Cambio Climático.

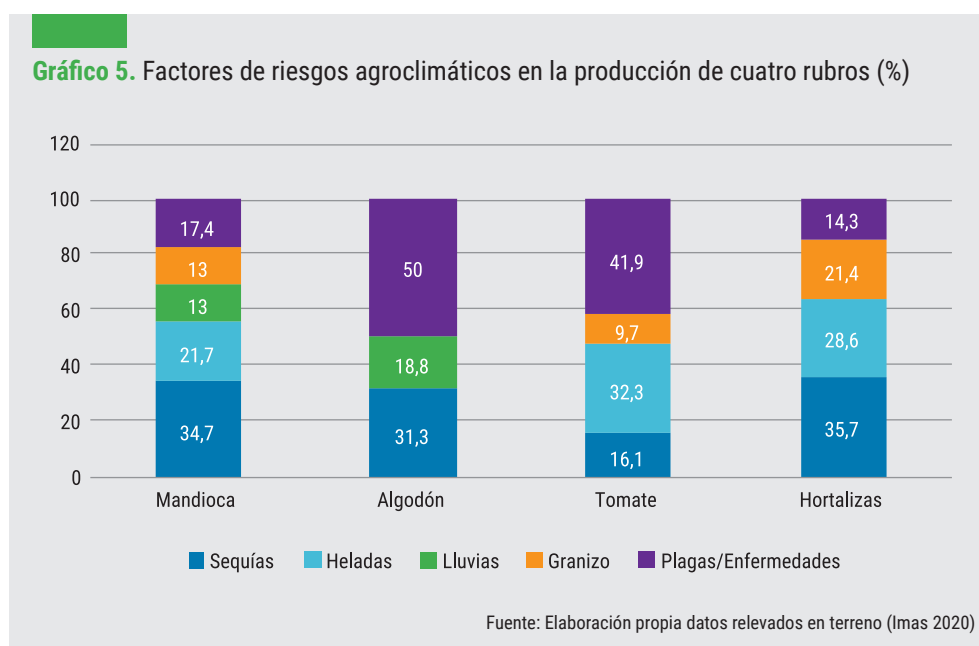
12 El Instituto Forestal Nacional (INFONA), junto con el MADES, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, tienen como competencia aplicar las leyes contra la deforestación.

13 Banco Mundial (2015), en <http://documents.worldbank.org/curated/en/105821468332711721/pdf/928660WP0SPANI00Box385339B00PUBLIC0.pdf>, consultado en agosto de 2020

14 Escenario A2: Con un incremento permanente de la temperatura de 1 GC a 2 GC entre 2010-2039, de 2 GC a 3 GC entre 2010-2069 y de 3 GC a 5 GC entre 2070-2100, con el aumento permanente de las precipitaciones.

riesgo en el Paraguay. Por ejemplo, en 2011, por efecto de la sequía, la agricultura campesina perdió en el cultivo de la mandioca US\$ 94 millones o 38% del Valor Bruto de la Producción (VBP); sésamo, US\$ 13 millones o 46% del VBP; algodón, US\$ 3 millones o 26% del VBP, entre otros (BM 2015). En 2017, la sequía, seguida de severas heladas, produjeron daños en 116.700 has de cultivos temporales, tales como: mandioca, maíz, melón, sandía, piña, banana, tomate, locote, zapallo, repollo, lechuga y otros, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), estimando pérdidas por US\$ 25 millones (Imas 2020).

Datos más específicos, sobre la afectación de los factores de riesgos agroclimáticos del proceso productivo en particular (sequías, heladas, lluvias, granizo, plagas y enfermedades) muestran los siguientes resultados en cuatro rubros: mandioca, algodón, tomate y hortalizas. A la producción de **mandioca** le afecta mayormente las sequías (34,7%) y las heladas (21,7%); a la producción **algodona** le afecta seriamente las plagas y enfermedades (50%) y las sequías (31,3%); a la producción de **tomate** le afecta principalmente las plagas y enfermedades (41,9%) y las heladas (32,3%) y; a la producción **hortícola** le afecta en mayor medida las sequías (35,7%), las heladas (28,6%) y el granizo (21,4%) (Imas 2020).



Los riesgos agroclimáticos son inherentes a la producción agrícola, y los agricultores han desarrollado muchas prácticas para tratar de paliar los mismos. Por ejemplo, intentan diversificar su producción o cultivar de forma escalonada en el tiempo; procuran distintos manejos culturales para hacer frente a los cambios del clima; comparten las cosechas, efectúan trabajos solidarios, realizan trabajos

temporales, generan ahorros, etc. Sin embargo, la variabilidad y la incertidumbre del clima acentuado por el cambio climático han venido ampliando los riesgos en los últimos tiempos. La situación de pobreza los hace más vulnerables aún ya que la limitada capacidad para enfrentar la crisis puede profundizar mucho más esta situación.

Es de resaltar que, a pesar del debate y las numerosas propuestas planteadas desde la sociedad civil, organizaciones campesinas y organismos internacionales como FAO, hasta hoy no ha sido posible avanzar en los seguros agroclimáticos para la AF.<sup>15</sup> De hecho, en el ámbito de la agricultura mecanizada las compañías aseguradoras del mercado también tienen poca penetración con un promedio de superficie asegurada que es de alrededor del 8% por zafra agrícola (JICA 2016).

---

15 Recientemente un proyecto FOMIN del BID, conjuntamente con una aseguradora privada y el MAG, no ha tenido los resultados esperados en el desarrollo e implementación de un seguro paramétrico para pequeños agricultores (Moriya, et al 2020)



# 5

## AGRICULTURA FAMILIAR Y LA PANDEMIA DEL COVID-19

Paraguay fue uno de los países de América Latina que más temprano cerró sus fronteras e inició oficialmente la “cuarentena restrictiva” tres días después de confirmarse el primer caso de COVID-19 el 8 de marzo de 2020. La misma se realizó con suspensión de las clases en todos los niveles, suspensión y restricción de toda actividad que implique aglomeración de personas, como eventos públicos y privados y, desde el 20 de marzo se endurecieron las medidas incluyendo el cierre de fronteras.

Con el paso de las semanas el impacto económico no solo derivó de las restricciones internas sino también del progresivo incremento de la incertidumbre en los mercados internacionales. Ambos factores –internos y externos– repercutieron en la producción y comercialización agropecuaria y, en particular, en la AF.

Debido al todavía reciente efecto y a la falta de datos concretos sobre el impacto de la pandemia en la AF, a continuación, se hace una revisión de lo que estuvo sucediendo con algunos rubros específicos, basados en hipótesis y principalmente en entrevistas a los productores.

**Sésamo:** el precio internacional se redujo debido a la incertidumbre aun siendo semanas de alta demanda y de aumento de precios en años anteriores. Japón y Europa son los principales compradores de Paraguay, ambos en situación comprometida con el COVID-19 con anticipación a Paraguay. La mayor parte de los productores sufrió el efecto de la caída del precio internacional, a excepción de los productores que tenían firmados contratos a futuro con precios mínimos establecidos. La acumulación de stock por parte de las empresas exportadoras probablemente reducirá la demanda en la próxima zafra.

**Caña de azúcar:** la demanda de PETROPAR<sup>16</sup> está ayudando a sostener a los

16 La empresa pública Petróleos Paraguay (PETROPAR) posee en el Departamento de Guairá una planta procesadora de alcohol a partir de la caña de azúcar. Las empresas privadas como Azucarera Paraguaya (AZPA) ofrecía un precio de 180.000 guaraníes la tonelada distribuido en 100.000 guaraníes en efectivo y 80.000 guaraníes equivalente en azúcar (de modo a disminuir el stock de la empresa); mientras que PETROPAR planteó un precio de 200.000 guaraníes la tonelada. El comercio interno de azúcar está muy afectado por el contrabando.

pequeños productores con un mejor pago del producto, debido a la caída de los precios de acopio. No obstante, el aumento de la mecanización de la cosecha está dejando de lado cada vez más la utilización intensiva de mano de obra, lo que afecta a las comunidades campesinas del área.<sup>17</sup>

**Banana:** la comercialización fue afectada de manera importante debido a la caída de las exportaciones a la Argentina y al cierre de las escuelas ya que la banana es también un insumo del Programa de Alimentación Escolar. Los precios se redujeron por lo que se espera un aumento de la morosidad. La producción de banana emplea mucha mano de obra para cosechar, baño, embalaje, etc., además de fuertes inversiones que solo son posibles realizar con acceso a créditos. El distrito más complicado es Tembiaporá del departamento de Caaguazú.

**Producción hortícola:** Hubo escasez de semillas y sus precios fueron exorbitantes. Los comercializadores no tienen los productos en stock y solo comercializan por pedido, para no arriesgar debido a la incertidumbre. La escasez de semillas afectó el proceso productivo. La producción de tomate y locote en el departamento Central fracasó en tres tandas o posturas; la primera de ellas ya tenía que estar cosechada, pero fracasó por enfermedades (hongos y bacterias).

**Mandioca:** a la llegada de la pandemia había sobreproducción, por lo cual se vendió a precios muy bajos. Una gran parte de la producción está en la chacra. La mandioca dirigida a cadenas productivas (almidón) sufrió los efectos de la sequía. La perspectiva es que la oferta de mandioca seguirá siendo importante este año, pero con precios bajos.

El comportamiento del mercado registró precios volátiles y exorbitantes en la venta al consumidor de los productos frutihortícolas en los supermercados durante la cuarentena restrictiva. En el campo, en general, se sintió mucho la caída de la demanda ocasionada, por la aparente disminución del consumo, pero, principalmente por un aumento desproporcionado de la importación, especialmente de los productos frutihortícolas.<sup>18</sup>

Según el análisis de los datos registrados por el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), institución encargada de otorgar los permisos de importación, los valores de la importación de marzo a junio de 2020, comparando con el mismo periodo de 2019,<sup>19</sup> muestra que la importación de hortalizas y frutos frescos aumentó 103%, es decir pasó de un total de 55.632.481 kg en 2019 a 112.958.007 kg en 2020 (Ver gráfico 6). Los productos mayormente

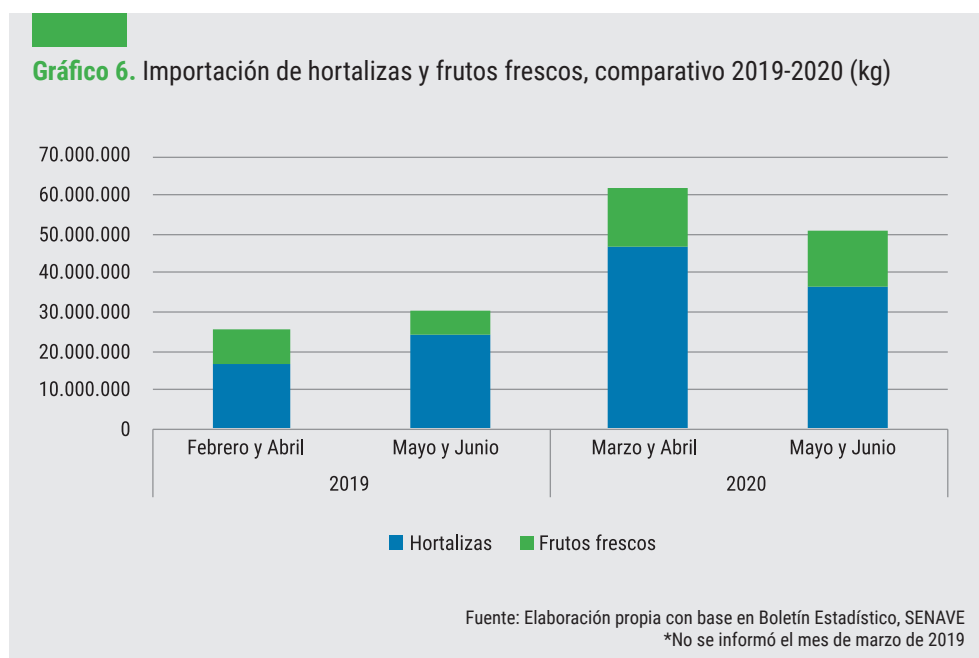
---

17 La mecanización de la cosecha deja fuera entre 10 a 15 "peladores" de caña de azúcar por hectárea, que generalmente las cuadrillas son familias enteras que tratan de obtener ciertos ingresos con esta actividad temporal.

18 Y también por el contrabando, actividad que para nada fue afectada por la pandemia.

19 Para 2019 se consideró el mes de febrero en vez de marzo al no encontrarse información de este último mes.

importados fueron tomate, papa, cebolla, naranja, manzana y pera<sup>20</sup> (SENAVE 2019-2020)<sup>21</sup>.



Esta situación es catastrófica para los productores nacionales de dichos rubros, ya que provoca grandes pérdidas por las dificultades de acceso a los mercados, debido a que, por diferencia cambiaria (y la evasión de impuestos internos en muchos casos-contrabando) los productos importados tienen mucho menor precio siendo imposible competir con los mismos. Las consecuencias son el endeudamiento, desincentivo de la producción de la AF y el aumento de la pobreza. De hecho, una mayor protección a la producción nacional, por parte de las autoridades, en los últimos años, solo se ha dado con la movilización de los productores, ya que la política estatal frecuentemente favorece a las empresas importadoras como de nuevo quedó demostrado durante los meses analizados de la pandemia.<sup>22</sup>

Gran parte de los programas estatales orientados a la AF se encuentran paralizados por las restricciones relacionadas a la pandemia y también por las dificultades financieras del presupuesto público. El MAG impulsó durante estos meses un programa de apoyo a unas 50.000 huertas familiares y a cultivos tradicionales

20 La manzana y la pera no se producen en Paraguay, los primeros son productos tradicionales de la producción frutihortícola en el país.

21 Ver SENAVE, <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>, consultado agosto de 2020

22 El contrabando de frutas y hortalizas es permanente y no siempre es favorecido por la diferencia cambiaria. El punto principal es que al ingresar al país no paga IVA importación (porque los aranceles de importación son cero para el comercio intra Mercosur). Entonces aun cuando no exista diferencia cambiaria, al no pagar IVA importación siempre será más barato que el producto nacional.

para autoconsumo; programa que sería ampliado, en los siguientes meses del año, al apoyo de las huertas comerciales y cultivos de renta mediante recursos procedentes de un adelanto de 25 millones de dólares conseguidos del Banco Mundial (BM) como parte del préstamo previsto para el Proyecto de Inserción en Mercados Agrarios (PIMA).<sup>23</sup> Hasta el momento y durante la pandemia no hubo ninguna priorización, ni apoyo especial, ni política de Estado relacionada con impulsar la AF en la concepción de un sector estratégico para la producción de alimentos y en la perspectiva de asegurar el abastecimiento alimentario. Lo observable es un alto favorecimiento a la importación además de la caída que seguramente tendrá el gasto público en el sector.

---

23 El PIMA es el nuevo proyecto de USD 100 millones financiado por el BM, continuación del PRODERS, pero más enfocado a la inserción de la AF en los mercados.



## 6 AGRICULTURA FAMILIAR Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La recesión económica en la cual ya se encontraba el país a finales del año 2019 ha sido empeorada por la pandemia y las predicciones apuntan a que la recuperación económica llevará varios años.

El desempleo y subempleo aumentarán dramáticamente, sumando a esto la masiva migración de retorno de connacionales, tanto del Brasil como de la Argentina principalmente. La recesión traerá una fuerte caída de los ingresos que impactará el consumo y en general en las condiciones de vida de una mayoría de la población. Muchas familias y personas caerán en la pobreza y aumentará el hambre en los hogares.

Con la pandemia pareciera que el patrón migratorio se está reconfigurando con el éxodo masivo de las personas del área urbana al área rural<sup>24</sup>: jóvenes, hombres y mujeres que perdieron sus trabajos o simplemente decidieron regresar al campo por mayor seguridad; personas que vivían en las ciudades del país o en el extranjero y que regresaron a sus lugares de origen, a la vivienda de los padres o parientes que poseen algún pedazo de tierra donde cultivar y alimentarse. La tierra adquiere de este modo un renovado valor social lo que presionará aún más sobre la extrema concentración de la misma.

Esta renovada atracción hacia las zonas rurales está dada también por la menor afectación de la pandemia a la población de esta área, respecto a la urbana. En efecto, datos recientes de la DGEEC (agosto de 2020) muestran que la población del área rural fue menos afectada, hasta hoy, en aspectos relacionados a lo laboral y la pérdida de los ingresos: 29,7% de los hogares rurales tuvo algún miembro que perdió el trabajo o su ingreso, frente al 42,4% en el área urbana; la caída de los ingresos afectó al 60,9% de los hogares rurales y al 72,9% de los hogares urbanos; 32,6% de los hogares rurales tuvo problemas para pagar sus deudas, créditos o alquileres, frente al 47,1% de los hogares urbanos; 26,8% de los miembros de hogares rurales tuvieron problemas para conseguir trabajo o iniciar un negocio,

---

24 Todavía no se tienen datos concretos pero el fenómeno es observable y comentado.



frente al 41,0% en el área urbana y; 19,8% de los miembros de hogares rurales tuvieron suspensión sin pago de sus trabajos, frente al 32,4% en el área urbana.<sup>25</sup>

Sin embargo, las comunidades indígenas en general, que de por sí es el sector social con las peores condiciones de vida en el Paraguay, están sintiendo las consecuencias negativas de la pandemia de manera desproporcionada. Los pueblos de la familia guaraní habitan mayoritariamente la Región Oriental, muchos viven actualmente en “comunidades refugio”, donde son arrinconados a sobrevivir como consecuencia de la deforestación y el despojo permanente de sus territorios con la expansión de los agronegocios. De estas comunidades suelen salir a trabajar e intercambiar algunos productos agrícolas, mieles y artesanías en las ciudades cercanas, de modo a acceder a alimentos no perecederos o simplemente recolectar lo que las personas de bien pudieran ayudar.

La cuarentena los encerró en sus comunidades, por lo que se espera el aumento del hambre y un fuerte empeoramiento de sus condiciones de sobrevivencia. En la Región Occidental, aunque las comunidades pudieran tener mayor cantidad de tierra, el aislamiento y las grandes distancias con respecto a algún centro urbano, hace que la supervivencia sea muy complicada. A esto hay que agregar la sequía que en estos momentos de pandemia asola la región, cuya característica normal es desde luego la gran dificultad de acceso al agua y a los alimentos.

Por otro lado, el Estado tendrá más dificultades aún de sostener el gasto público y en específico el gasto social debido al extraordinario aumento del déficit presupuestario, así como, del endeudamiento que ha llegado al tope recomendado (30% del PIB). La negativa de los sucesivos gobiernos de aumentar la presión tributaria hacia una estructura más progresiva y equitativa, para seguir favoreciendo a sectores económicos minoritarios que concentran gran parte de la riqueza, está llevando al país a un callejón sin salida y a escenarios cada vez más insostenibles. Paraguay es el país que más se ha endeudado en la región con la pandemia.<sup>26</sup>

El gobierno ha presentado un Plan de Recuperación Económica denominado Ñapu´a Paraguay que incluye varias propuestas de reformas del aparato estatal. El Plan es un cúmulo de programas y proyectos ya previstos con anterioridad y nuevas iniciativas mostradas al efecto con un costo total superior a los USD 2.500 millones, los que en parte son de nueva cuenta planteadas bajo el mecanismo del endeudamiento. Los mismos se hallan agrupados en los ejes de Protección Social e Integración Económica, Inversión en Infraestructura y Generación de Empleo y Financiamiento para el Desarrollo.

El MAG ha elaborado con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) un ***Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social***

25 DGEEC, <https://www.dgeec.gov.py/covid-19/#prettyPhoto/gallery/1/>, consultado en agosto de 2020

26 Ver en <https://www.ultimahora.com/paraguay-tuvo-el-aumento-deuda-mas-elevado-la-region-un-ano-n2897965.html>, consultado en agosto de 2020

***de la Agricultura Familiar: 2020/2025***, conforme al Plan de Recuperación Económica planteado por el Gobierno (MAG 2020). En primer lugar, es sumamente auspicioso que el MAG presente una propuesta para la AF que pretende ser integral, situación que no se ha dado como tal anteriormente. En segundo lugar, es de esperarse que la propuesta sea ampliamente debatida y concertada con las organizaciones campesinas e indígenas, de modo a obtener una alta legitimidad para su ejecución y desarrollo.

También se promulgó recientemente el Decreto No 3929/2020 que reglamenta la Ley 6286/2019 “de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina”. Con este decreto se reglamenta la creación del Viceministerio de la AF (VAF); se establece el Sistema de Defensa, restauración y promoción de la AF (SIPROAF) con la integración de 14 instituciones para diseñar las políticas públicas, acordar planes y proyectos y coordinar la gestión estratégica; se crea además el Consejo Interinstitucional de la AF (CIAF), presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería e integrada por los Viceministerios y direcciones y programas del MAG, instituciones autárquicas, representantes de las organizaciones de productores, representantes de Cámaras de industria y comercio, representantes de cooperativas de producción y, representantes de los gobiernos departamentales y municipales; asimismo, se establecen las Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Rural y Agrario (MECID-DAR). La reglamentación del Decreto es parcial ya que aspectos fundamentales como los relacionados al acceso a la tierra (art. 16) y la creación del Fondo Solidario de Reservas de Tierras (art. 17, 18 y 19) de la Ley no son abordados.

De todos modos, estas iniciativas deben concretarse aún en el presupuesto público, donde seguramente tendrán serias dificultades por los ajustes que ya fueron anunciados.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La AF constituye una gran oportunidad para avanzar en la superación de la pobreza en el país, conforme a los compromisos asumidos por el Paraguay con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La superación de la pobreza (ODS 1) en la AF, constituye además una oportunidad importante para lograr una mayor inserción productiva de los trabajadores rurales y expandir el trabajo decente con el aumento de los ingresos y la cobertura de la seguridad social entre los mismos. El apoyo a la AF familiar constituye además un potente motor de cambio para impulsar el desarrollo rural y acortar las brechas en el acceso a los servicios públicos universales. Las políticas de superación de la pobreza enfocadas a la AF deberían desarrollarse en el ámbito de los siguientes ejes:

- i. El **apoyo integral y sostenido a la agricultura** con el acceso a la tierra, la recuperación y mantenimiento de los suelos, mantenimiento y mejoramiento de las semillas nativas, asistencia técnica y crediticia, transferencias de tecnologías, apoyo para el acceso a los mercados, acciones de incorporación a cadenas productivas y compras públicas, entre otros; con la reorientación y fortalecimiento de la DEAg, el IPTA, SENAVE, el CAH, BNF y la Dirección de Comercialización (DC) del MAG
- ii. La **inserción laboral y productiva de los trabajadores rurales** tanto de la AF como los que realizan labores no agropecuarias, impulsando al **trabajo decente** y la expansión de la seguridad social; un papel importante debe tener aquí las escuelas agropecuarias, así como el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).
- iii. La **cobertura universal y de calidad de los servicios sociales de salud y educación**, con la expansión universal de la Atención Primaria a la Salud a través de las Unidades de Salud de la Familia (USF) y, el desarrollo universal del Plan Nacional de Primera Infancia en educación, sobre el cual hay fundamentos para avanzar en el mejoramiento del nivel educativo.

- iv. La **inversión en infraestructura y en bienes y servicios colectivos**, como la infraestructura vial con caminos de todo tiempo, distribución del servicio de energía eléctrica u otros con la potencia adecuada, infraestructura de acceso al agua para riego, conexión a internet, generación de investigación, conocimientos y distribución de información y estadísticas agropecuaria, centros de acopio y de desarrollo de mercado locales y regionales, entre otros.

Indudablemente la AF constituye una actividad estratégica para superar el hambre en las zonas rurales e impulsada por las políticas públicas (ODS 2). El desarrollo de la AF efectivamente se vuelve estratégico para avanzar en la seguridad y soberanía alimentaria por ser un sector de producción de alimentos por excelencia, no solo para el autoconsumo, sino también para el intercambio con el resto de la población. Además de las medidas ya planteadas en el primer punto, otras políticas que fortalecerán la AF y coadyuvarán en la superación del hambre, la subnutrición, malnutrición y avanzar en la seguridad y soberanía alimentaria son:

- i. El **fortalecimiento de los programas selectivos y focalizados de protección social**, como el de transferencia condicionada (Tekopora), la Pensión Alimentaria para Adultos mayores, el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI);
- ii. La **universalización del Programa de Alimentación Escolar (PAEP)**, según la estandarización de las necesidades alimentarias de los estudiantes por instituciones escolares e **implementación de la Educación Alimentaria y Nutricional** según está establecida en la Ley 5210/14 y su decreto reglamentario;
- iii. La **promulgación de una Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria**, que defina un ente rector y garantice el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

La AF tiene la característica y las potencialidades para ser altamente sostenible y amigable con el medio ambiente, especialmente bajo el enfoque de la agroecología como práctica de aplicación de los procesos ecológicos en los sistemas de producción agrícola, pecuaria y forestal, así como a los sistemas alimentarios. Posee además la capacidad para enfrentar, adaptarse y ser resiliente al cambio climático si existen políticas de prevención y gestión del riesgo agroclimático (ODS 13). Algunas medidas para la producción sostenible y adaptabilidad al cambio climático son:

- i. Impulso de una política de apoyo a la agricultura familiar con una reorientación y **enfoque agroecológico**;
- ii. Implementación de una **Política de Prevención y Gestión del riesgo**; mediante acciones de evaluación, reducción y mitigación de los riesgos

agroclimáticos, incluyendo la creación de un Fondo de Garantía del Riesgo para la Agricultura Familiar (FOGAF) y la operación de un Fondo de Contingencia Agroclimática (FCA), la zonificación agroecológica, el análisis de vulnerabilidades socioeconómicas, riesgos de mercados, riesgos por déficit de infraestructura vial, estimación de rendimientos, entre otros;

- iii. Creación de un **Fondo de Garantías del Riesgo para la AF** (FOGAF), mediante un Fideicomiso, para garantizar el financiamiento general de los riesgos en la AF (productivos, mercados, infraestructura, climáticos);
- iv. Creación de una **Dirección General de Información Agroclimática para la AF**, que, a través de la instalación masiva de estaciones meteorológicas, información satelital, cartografías y otros, realice informes sistemáticos a la AF;
- v. El desarrollo de un **Fondo de Contingencia Agroclimática** (FCA) para la AF basada en información paramétrica agroclimática, la zonificación agroecológica y la certificación de cultivos, en corresponsabilidad entre el productor y el Estado para la atención de las pérdidas de producción y cosecha por los eventos climáticos.

Con la pandemia y la crisis generada se realza la importancia estratégica de la AF como productora de alimentos, empleo e ingresos, los servicios ambientales que genera y, al mismo tiempo, por una revalorización del campo en la población y el desarrollo rural necesario. De algún modo, este imaginario se encuentra en la población, de allí la vuelta al campo de muchas personas como alternativa de sobrevivencia y seguridad sanitaria ante la pandemia.

La AF tiene y seguirá teniendo una creciente importancia económica y social y un renovado interés en el marco de la crisis económica y la crisis climática y en el marco de una visión de desarrollo mayormente orientada al ser humano.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2015) *Análisis de riesgo del sector agropecuario paraguayo*. Washington, EE. UU: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/105821468332711721/pdf/928660WP0SPANI00Box385339B00PUBLIC0.pdf>,
- CEPAL (2014). **La economía del cambio climático en el Paraguay** (LC/W.617), Santiago de Chile, 2014. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37101/1/S1420018\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37101/1/S1420018_es.pdf)
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC 2018). Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2018). Base de Datos. Disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/datos/encuestas/eph/>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC 2018). **Principales Resultados de la Pobreza Monetaria y Distribución del Ingreso**. Fernando de la Mora, Paraguay. Disponible en: [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria\\_Boletin.pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria_Boletin.pdf)
- FAO (2018) *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, [www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf](http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf),
- Franceschelli, Ines (2016), “**Toda la gloria del mundo cabe en un grano de maíz**”, en Marielle Palau (coord), *Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agronegocio en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay
- IICA (2004) *Caracterización de la Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*, IICA, Paraguay.
- Imas, Víctor (2020) *Agricultura Familiar Campesina. Riesgos, Pobreza, Vulnerabilidad y Protección Social*, CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay
- Imas, Víctor (2019) *Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay*, CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay
- MAG (2020) **Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Agricultura Familiar: 2020/2025**, MAG, IICA, Asunción Paraguay
- MAG (2008) **Censo Agropecuario Nacional 2008**, MAG, Asunción Paraguay
- Moriya, H., Ramírez, D., y Delgado, N. (2019). *Evaluación Final Proyecto “Microseguro paramétrico agrícola para pequeños productores en Paraguay” ATN/ME-14428-PR / ATN/ME-14427-PR*. Asunción. Paraguay.
- Ortega, G. (2016) **Mapeamiento del extractivismo**, BASE IS, Fundación Rosa Luxemburgo, Asunción Paraguay

- PNC ONU-REDD+ Py/SEAM/INFONA/FAPI (2016) **Escenarios de deforestación futura en Paraguay**. Asunción, Paraguay: FAO/PNUD/PNUMA. 16 p.
- Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014) **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Políticas**, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Santiago de Chile
- SENAVE (2015-2019). **Boletín estadístico**. Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Paraguay. Disponible en <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>
- SENAVE (2007-2015) **Anuarios estadísticos**. Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. Asunción Paraguay, <http://www.senave.gov.py/boletin-estadistico.html>,
- Serafini G., Verónica (2018) **Pobreza rural en Paraguay**. Instituto de Estudios Peruanos – Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Lima Perú

