

## Agricultura campesina y desarrollo sustentable. Déficits y carencias de una política pública integral

Quintín Riquelme

El artículo aborda el problema de la agricultura campesina en el actual proceso agrario del país, fundamentalmente su debilitamiento por efectos de la baja cobertura de asistencia de los gobiernos y la acelerada expansión del agronegocio en varios departamentos. Estos factores provocan el estancamiento e incluso retroceso de la agricultura campesina, traducido en una menor producción y diversificación de la producción y en cambios en la percepción sobre la agricultura por parte de los productores y productoras. Los datos proveídos por el MAG y otros estudios muestran este retroceso y marca una tendencia, a mayor crecimiento de la población, menor producción de alimentos en el campo, lo cual conduciría a corto y mediano plazo a un incremento del costo de la canasta básica de alimentación y a una mayor dependencia de la producción procesada industrialmente. De aquí la importancia de repensar y generar una estrategia de desarrollo para el sector campesino que contemple una mirada integral sobre los aspectos que hacen a la producción y a los medios de vida, de tal manera a asegurar alimentos sanos y diversificados a la población en general y una vida digna a los productores y productoras.

**Quintín Riquelme** ([quintin@cde.org.py](mailto:quintin@cde.org.py))  
Sociólogo, investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Actualmente es coordinador del Área Sociogremial de la institución, corresponsable del Informativo Campesino, revista de información y de análisis publicado desde el año 1988. Realizó investigaciones sobre los sin tierras en Paraguay publicado por CLACSO en el año 2003; sobre las redes de reciprocidad en economías campesinas tradicionales con Dania Pilz y Beate Lehner, publicado por Helvetas en el año 2004; y sobre el agronegocio y su impacto en la agricultura campesina y en la producción de alimentos, con Elsy Vera, publicado por Oxfam Paraguay en el año 2013. Desde el 2004 es docente en el Instituto de Trabajo Social de la UNA.



## Introducción

La década del 2000 marca un antes y un después en el proceso agrario paraguayo. La intensa lucha por la tierra emprendida por las organizaciones campesinas y de sin tierras, desde la caída de la dictadura, en febrero de 1989, había hecho posible la creación de varios asentamientos rurales en todos los departamentos de la Región Oriental. Las fincas campesinas han aumentado considerablemente durante toda la década de 1990 y principios del 2000. La Encuesta Agropecuaria del 2002 realizada por el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) refleja ese incremento. Las parcelas de 5 a 10 hectáreas y de 10 a 20 pasaron de 66.606 y 66.202 fincas en el año 1991 (CAN, 1991) a 79.262 y 80.261, respectivamente, en el 2002 (Enc. Agr. 2002). Sin embargo, desde entonces comienza un progresivo descenso que coincide con la aceleración de la expansión sojera, que entre los años 2003 y 2004, en solo un año, tuvo un incremento cercano a las 400 mil hectáreas de superficie sembrada, pasando de 1.550.000 hectáreas en el 2003 a 1.936.000 hectáreas en el 2004 (CAPECO, 2013).

Junto con la expansión del agronegocio, se producen otros hechos que presionan a la agricultura campesina hacia su debilitamiento: escasa preocupación del Estado por la agricultura campesina; baja cobertura y descoordinación de las políticas públicas existentes para el sector; incremento del valor de la tierra; modificación en el 2002 del Estatuto Agrario que vuelve inviable la expropiación de las grandes parcelas a favor de la agricultura campesina; aprobación de la Ley N° 4.024 antiterrorista, que limita la capacidad movilizadora de las organizaciones, dando amplia potestad a las fuerzas públicas –fiscalía y policías– a aplicar la ley contra toda forma de protesta que genere alteración del orden público y que ponga en peligro la seguridad de los bienes privados; fragmentación de las organizaciones campesinas, entre otros. Todos estos factores debilitaron la lucha por la tierra y la sostenibilidad de la agricultura campesina. El censo agropecuario 2008 muestra la progresiva pérdida de las fincas de la agricultura campesina y el afianzamiento de las medianas y grandes parcelas. Tomando como muestras las de 5 a 10 hectáreas y las de 10 a 20, se observa una pérdida de más de 36 mil parcelas en solo 6 años. De 79.261 y 80.262 en el 2002, bajaron a 66.218 y a 57.735, respectivamente, en el 2008 (CAN, 2008).

Con los datos estadísticos disponibles y con los hechos producidos en estas dos décadas, se puede afirmar que la agricultura campesina pasa por una etapa

de estancamiento, fundamentalmente por la falta de políticas públicas –financiamiento a largo plazo, asesoramientos técnicos, incorporación de tecnologías adecuadas, etc.– que sostenga a este sector productivo del país. El Estado no se ha preocupado en elaborar una política clara con respecto al modelo de producción campesino; sin embargo, se observa una acción estatal deliberada con respecto al agronegocio, con subsidios, bajos niveles de tributación y exoneraciones, modernización de la infraestructura vial, créditos, entre otros, que favorecen a este sector.

## **El gasto público y la agricultura campesina**

El gasto público en la agricultura campesina es relativamente bajo con respecto al total del Producto Interno Bruto (PIB), de la Administración Central y del MAG, principal institución encargada de la política agropecuaria del país. En efecto, menos del 25% del presupuesto del MAG se destinó en 2011 a programas dirigidos especialmente a este sector. El gasto agregado del MAG y del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (Indert) representó ese mismo año apenas el 3,6% del total de la Administración Central. Con respecto al PIB, el gasto de estas dos instituciones representa alrededor del 1%, mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) rural llega al 39,4% (Serafini, 2011)

El CAN 2008 también muestra que solo el 15,9% de las fincas de la agricultura familiar contaban con créditos –incluyendo fuente oficial y privada– con una gran desigualdad por tamaño de finca. En el grupo de productores con predios de hasta 5 has el acceso al crédito ha sido para el 10% de las fincas; en el subgrupo de productores con predios de entre 5 y 20 has la proporción de acceso fue un poco más elevada, con un 12%; llegando al 30% en el subgrupo que posee entre 20 y 50 has. En cuanto a la asistencia técnica pública y privada, según datos procesados del CAN 2008, ronda entre el 6,5%, 12% y 25% para cada subgrupo.

Frente a la escasa atención de las políticas públicas a la agricultura campesina, resalta el apoyo a la agricultura farmer y empresarial, situación verificada en la baja presión tributaria de la que son sujetas estos sectores y en contrapartida beneficiadas por los altos precios internacionales y grandes márgenes de rentabilidad (Rodríguez, 2011). El estudio realizado por Rodríguez encuentra que el Impuesto Agropecuario (Imagro) representa apenas el 0,02% de las recaudaciones totales.

**La expansión del agronegocio y el escaso apoyo de los gobiernos aceleran el deterioro de la agricultura campesina.**

## Agronegocio debilita producción de rubros de consumo

La mayor preferencia del Estado por el agronegocio está provocando el estancamiento y retroceso de la agricultura campesina, con lo cual se debilita la cultura productiva basada en la diversidad, en la producción de alimentos sanos y en el respeto al medio ambiente. El problema se agudiza con la incorporación de las semillas genéticamente modificadas –soja, maíz, algodón– y el uso masivo e intensivo de los agroquímicos. La serie estadística sobre producción brindada por el MAG muestra que la disminución de los rubros de alimentos tradicionales comienza a darse desde el período agrícola 2007/2008 y se mantiene estable en los períodos siguientes en cuanto a superficie cultivada, pero con menor volumen de producción (MAG, 2010).

De esta manera, es posible afirmar que la disminución de la producción en la agricultura campesina es causada, además de los factores señalados, por la imprevisibilidad y por la pérdida de motivación. No hay garantía de mercado seguro ni de un precio de referencia. La producción está totalmente determinada por el mercado y la intermediación continúa siendo el principal mecanismo de comercialización en condiciones de mucha desventaja para el agricultor de pequeñas fincas. En estas condiciones producir algún rubro de renta es un riesgo muy grande. Pasó este año con el algodón transgénico, la propaganda de altos rendimientos y de buen precio indujo a varios agricultores a la siembra, con el resultado conocido, rendimientos que en muchas zonas de producción no superaron una tonelada por hectárea y con precios de G. 2.000 por kilo. Esto conduce a la mayoría a asegurar solo la producción para el consumo, “plantamos solo los rubros que vamos a consumir”, es el comentario de los productores de pequeñas fincas.

Paraguay en muchos de los alimentos necesarios sigue desabastecido. La Dirección de Comercialización del MAG señala que Paraguay importa de los países vecinos varios productos frutihortícolas para cubrir la demanda interna. Como ejemplo cita la cebolla de cabeza, cuya demanda se cubre en un 86% con producción de Argentina y 4% de Brasil; la papa casi en su totalidad se trae de la Argentina, 97,47%, y 1,14% de Brasil; el pimiento se importa en un 14%; el tomate en un 23%; la zanahoria en un 27% y la naranja en un 88%. Todos estos rubros se podrían haber producido en el país, con una política de asistencia a la agricultura campesina; sin embargo, los gobiernos no asumen esta problemática como una prioridad y la población se alimenta cada vez más de productos importados, muchos de los cuales ingresados al país ilegalmente (Riquelme y Vera, 2013).

**Los cambios en los hábitos de consumo de las familias rurales se produce por la menor producción de alimentos en las chacras y por la mayor oferta de alimentos procesados.**



Como consecuencia de la disminución de la producción local, la importación de alimentos aumenta año tras año. Datos del Centro de Importadores del Paraguay (CIP) muestran que del 2007 al 2011 el valor de la importación de alimentos pasó de 233.584 millones de dólares en el 2007 a 454.087 millones en el 2011. También se incrementó el valor de la importación de sustancias químicas y maquinarias, pasando de 527.708 dólares FOB a 939.067 y de 1.840.289 dólares FOB a 3.094.472, respectivamente, en el mismo período (CIP, 2012). Estos datos confirman la disminución progresiva de la producción de alimentos en el país y, en contrapartida, se observa el incremento importante de gastos por la importación de insumos químicos y maquinarias utilizados básicamente en la agricultura empresarial.

Los rubros agrícolas, como mandioca, maíz, poroto, maní, entre otros, sembrados por las familias campesinas en sus fincas, pequeñas y medianas y la cría de animales menores (aves, cerdos) y vacunos en pequeña escala y sus derivados constituyen la fuente principal de su alimentación. Esta costumbre tradicional de proveerse de las fincas también va perdiendo vigencia, por la disminución de los rubros que forman parte de la canasta básica de alimentación de la población rural y por la gran oferta de alimentos procesados industrialmente. Esto genera cambios en los hábitos de consumo, se sustituye el alimento de la chacra por los alimentos procesados, exigiendo a las familias mayores ingresos monetarios en una economía con escasa oferta de empleos (Riquelme y Vera 2013).

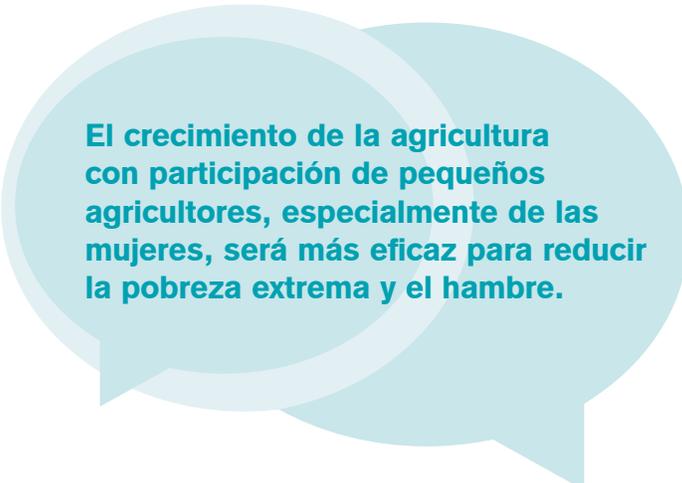
El empleo en el campo está referido básicamente a la changa. Riquelme y Vera (2013) señalan que esta es una modalidad característica de la economía campesina, trabajar dos o tres días fuera de la finca para completar la canasta básica de alimentos con productos elaborados y cubrir otras necesidades como educación, vestimenta y salud, entre otras. Se recurre a ella en los momentos más críticos del proceso de producción.

Los datos de los censos agropecuarios 1991 y 2008 sobre los asalariados temporales muestran la drástica disminución del empleo temporal en el período 1991-2008 y este fenómeno tiene directa relación con el proceso de deterioro de la agricultura campesina. Mientras en el año 1991 el promedio de trabajadores temporales por finca era de casi 10, en el 2008 bajó a 3. La pérdida de algunos rubros como el algodón, que empleaba mucha mano de obra, y la disminución de la producción en general explicarían este fenómeno.

La importancia del trabajo temporal en la agricultura campesina también es relevada por los censos agropecuarios citados. Los datos indican que las fincas menores a 50 hectáreas proporcionaron tres veces más trabajo temporal que las fincas mayores a 50 hectáreas. De esta manera, la agricultura campesina, pequeña y mediana era una importante fuente de empleo, su deterioro obliga a la búsqueda de otras fuentes de empleos en una economía cada más monetizada.

Otro hecho preocupante observado en el campo y relevado en el estudio de Riquelme y Vera (2013) es el cambio en la percepción de los campesinos y las campesinas sobre la agricultura, “la agricultura campesina reproduce pobreza”. Esta valoración negativa se instala sobre todo en los y las jóvenes, quienes afirman que trabajar en la chacra en las condiciones actuales significa reproducir la pobreza. Esta percepción es alimentada en muchos casos por el entorno familiar, que busca a sus hijos/as alternativas fuera de la agricultura. Esta pérdida de perspectivas es una de las principales causas de migración de los y las jóvenes del campo, con lo cual se pone en duda la propia continuidad y supervivencia de la agricultura campesina en muchas localidades, por la presión del agronegocio y por la ausencia de estrategias de desarrollo rural para este sector de la producción por parte del Estado (p. 66).

Según la FAO (2012) el crecimiento agrícola es particularmente eficaz para reducir el hambre y la malnutrición. La mayoría de los pobres extremos dependen de la agricultura y las actividades conexas para una parte significativa de sus medios de vida. El crecimiento agrícola con la participación de los pequeños agricultores, especialmente las mujeres, será más eficaz para reducir la pobreza extrema y el hambre si permite aumentar los ingresos de los trabajadores y generar empleo para los pobres.



**El crecimiento de la agricultura con participación de pequeños agricultores, especialmente de las mujeres, será más eficaz para reducir la pobreza extrema y el hambre.**

## Conclusión

Las observaciones relevadas en esta corta presentación sugieren la necesidad de repensar una estrategia de desarrollo adecuada para el modelo de producción campesino. La implantación del agronegocio, un modelo de producción ajeno y distante de la cultura productiva de los campesinos y que desconoce la necesidad de la seguridad y soberanía alimentaria de la población campesina, genera graves consecuencias sociales, económicas y ambientales a la población rural en general: expulsión; disminución de la producción de alimentos; menor oferta de empleo; contaminación del agua, del suelo y del aire; deforestación; aumento de las enfermedades como hipertensión, afecciones respiratorias, de la piel y estomacales, entre otras.

La rápida disminución de miembros en los hogares campesinos, así como de las parcelas destinadas a la producción de alimentos CAN, 1991 y 2008, modifica el escenario rural y produce una relación inversa entre producción de alimentos en el campo y crecimiento poblacional en las ciudades. A mayor crecimiento de la población en las ciudades, menor producción de alimentos en el campo, lo cual conducirá a corto y mediano plazo a un incremento del costo de la canasta básica de alimentación y a una mayor dependencia de la producción procesada industrialmente. De aquí deviene importante repensar una estrategia de desarrollo que contemple una mirada integral de todos los aspectos que hacen a la producción y a los medios de vida a la población campesina, de tal manera a asegurar alimentos sanos y diversificados a la población en general y una vida digna a los productores y productoras.

---

## Bibliografía

- C.I.P. (2012) *Informe de comercio exterior del Paraguay* – [www.cip.org.py](http://www.cip.org.py)
- Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas –CAPECO– (2013), Área de siembra, producción y rendimiento. [Www.capeco.org.py](http://www.capeco.org.py)
- FAO (2012) *El estado actual de la agricultura y la alimentación* (Roma, p. 12).
- MAG. *Censo Agropecuario 1991*.
- MAG. *Encuesta Agropecuaria 2002*.
- MAG. *Censo Agropecuario Nacional 2008*.
- Dirección General de Planificación, Unidad de Estudios Agroeconómicos (2010). *Análisis del comportamiento de rubros agrícolas*. Asunción: MAG.
- Riquelme, Quintín y Vera, Elsy (2013). *La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio en la agricultura campesina y en la producción de alimentos*. Asunción: Oxfam Paraguay).
- Rodríguez, José Carlos, (2011). *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay. Asunción: Decidamos.