

TRANSICIÓN AGRARIA EN PARAGUAY

Evidencias empíricas y
explicaciones teóricas

Gustavo Setrini
Dionisio Borda
Cynthia González
Belén Servín



TRANSICIÓN AGRARIA EN PARAGUAY

Evidencias empíricas y
explicaciones teóricas

Gustavo Setrini
Dionisio Borda
Cynthia González
Belén Servín



Esta publicación es resultado de un Proyecto financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

© 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
www.cadep.org.py

Edición: Eduardo Miranda
Diseño y Diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones
Asunción, diciembre 2020

ISBN: 978-99967-991-3-6 (versión impresa)
ISBN: 978-99967-991-4-3 (versión digital)

Tabla de contenido

I. Introducción.....	1
1. El debate sobre el “Agro”	2
2. Conceptualizando la transición agraria en la historia	5
3. ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?	
Algunas representaciones básicas de la transición agraria paraguaya	13
4. Conceptualizando la transición agraria en el territorio.....	19
5. Estudiando la transición agraria del Paraguay:	
una estrategia comparativa subnacional	27
Bibliografía	31
II. Los territorios de la transición agraria: Itapúa, Caaguazú y San Pedro según las estadísticas.....	37
1. Introducción	38
2. Metodología	39
3. Análisis comparativo de productores de San Pedro, Caaguazú e Itapúa	43
3.1 Características de los hogares (tamaño, edad y nivel de educación de los jefes de hogar).....	43
3.2 Transacciones de la tierra.....	45
3.3 Principales cultivos	50
3.4 Monocultivo y combinaciones de cultivos de los hogares	52
3.5 Volumen de producción y ventas.....	53
3.6 Hogares que registraron ventas 2012 – 2016 por departamento y tamaño de la finca.....	57
3.7 Empleo.....	59
3.8 Organización y preferencias de los productores	67

4. Análisis de regresión.....	86
4.1 Reseña de factores explicativos de la demanda de mano de obra.....	86
4.2 Regresión del promedio de demanda de mano de obra por hectárea	88
4.3 Regresión del promedio de gasto total de mano de obra por hectárea	89
4.4 Resultados empíricos de la demanda de mano de obra y el gasto en total en mano de obra por hectárea.....	90
5. Conclusiones.....	97

III. Transición agraria y trayectorias territoriales de la agricultura campesina y familiar paraguaya.....	101
1. Introducción.....	102
2. El riesgo y la incertidumbre en la transición agraria.....	107
3. Del clientelismo tradicional a la acumulación clientelar...112	
4. De lo teórico a lo empírico: estudiando la acumulación clientelar en tres departamentos.....	119
5. Tres patrones regionales de construcción de cadenas de valor y mejoramiento productivo.	127
5.1. Formas de organización	127
5.2. Demandas Políticas	137
5.3. Articulación y disciplinamiento clientelar	147
6. Conclusiones: Tres patrones de desarrollo regional	161
6.1. Itapuá: mejoramiento productivo desigual.....	163
6.2. Caaguazú: mejoramiento productivo excluyente.....	164
6.3. San Pedro: poco mejoramiento	164
Bibliografía.....	165

IV. Conclusiones y recomendaciones.....	169
1. ¿Una transición agraria o muchas?	170
2. ¿Hacia dónde van la política y las políticas?	174
3. Reformas recomendadas para una transición agraria más inclusiva y sostenible.....	175
Bibliografía.....	178

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Precio promedio de la tierra agrícola en el Paraguay (Dólares corrientes)	14
Gráfico 1.2. Precio al productor de soja.....	15
Gráfico 1.3. Precio al productor de tomate	16
Gráfico 1.4. Capital agrícola neto por hectárea de tierra agrícola (1.000 USD valor de 2010)	17
Gráfico 1.5. Valor total de la producción agrícola por capital agrícola neto (USD corrientes)	18
Gráfico 1.6. Dialéctica causal de la construcción de cadenas de valor	26
Gráfico 2.1 Porcentaje de hogares con título de propiedad por tamaño de la finca	46
Gráfico 2.2 Situación de tenencia de tierras de los hogares por departamento	47
Gráfico 2.3 Porcentaje de hogares monocultores entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento.....	53
Gráfico 2.4 Volumen de cosecha de soja entre el 2012 y el 2016 por departamento. (En toneladas).....	54
Gráfico 2.5 Volumen cosechado de maíz entre 2012 y 2016 por departamento. (En toneladas).....	55

Gráfico 2.6	Porcentaje de hogares que registraron ventas entre 2012 y 2016 por departamento	57
Gráfico 2.7	Porcentaje de hogares que registraron ventas entre 2012 y 2016 por tamaño de finca.....	58
Gráfico 2.8	Promedio de jornales por hectárea de trabajadores externos durante los últimos 12 meses por departamento.....	59
Gráfico 2.9	Promedio de jornales de trabajadores externos por hectárea durante los últimos 12 meses por tamaño de finca.....	60
Gráfico 2.10	Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por departamento	61
Gráfico 2.11	Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por sexo	62
Gráfico 2.12	Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por tamaño de finca	63
Gráfico 2.13	Gasto promedio en mano de obra contratada por hogar, en efectivo y en especie, en los últimos 12 meses por departamento (En guaraníes).....	64
Gráfico 2.14	Gasto promedio en mano de obra contratada por hogar, en efectivo y en especie, en los últimos 12 meses por tamaño de finca (En guaraníes).....	65
Gráfico 2.15	Porcentaje de hogares que poseen al menos 1 persona que trabaja fuera de la finca por departamento	66
Gráfico 2.16	Porcentaje de hogares que poseen al menos 1 persona que trabaja fuera de la finca por tamaño de la finca.....	67

Gráfico 2.17	Porcentaje de hogares que se encuentran afiliados a alguna organización de productores a nivel local por departamento.....	68
Gráfico 2.18	Porcentaje de hogares que se encuentran afiliados a alguna organización de productores a nivel local por tamaño de finca	69
Gráfico 2.19	La mano de obra total demandada por hectárea versus la superficie total disponible del hogar.....	96
Gráfico 3.1	Estructura de las cadenas de valor de la zanahoria.....	122
Gráfico 3.2	Estructura de las cadenas de valor del tomate.....	123
Gráfico 3.3	Estructura de las cadenas de valor del sésamo.....	124

Índice de tablas

Tabla 1.1	Precios de tierra (promedio por departamento) y comparativo con tierra agrícola en estados agrícolas de Estados Unidos.....	28
Tabla 2.1	Muestra meta por departamento y tamaño de finca ...	40
Tabla 2.2	Distribución final de hogares agrícolas por departamento y tamaño de finca de la muestra.....	41
Tabla 2.3	Distribución de hogares agrícolas por departamento y tamaño de finca (FEX).....	43
Tabla 2.4	Jefes de hogares por departamento según nivel de educación	45
Tabla 2.5	Porcentaje de hogares que vendieron una parte o la totalidad de sus tierras entre 2012 y 2016 por tamaño de finca.....	48
Tabla 2.6	Porcentaje de hogares que alquilaron a otros una parte o la totalidad de sus tierras entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento	49

Tabla 2.7	Porcentaje de hogares que alquilaron tierras de terceros entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento.....	50
Tabla 2.8	Distribución porcentual de principales cultivos por departamento.....	51
Tabla 2.9	Distribución porcentual de principales cultivos por tamaño de finca	52
Tabla 2.10	Los impuestos a la tierra: Preferencias por departamento (%).....	70
Tabla 2.11	Los impuestos a la tierra: Preferencias por tamaño de finca (%).....	71
Tabla 2.12	La concentración de tierra: Preferencias por departamento (%).....	73
Tabla 2.13	La concentración de tierra: Preferencias por tamaño de finca (%).....	74
Tabla 2.14	El impuesto a la exportación de soja en grano se debería implementar. Preferencias por departamento (%).....	75
Tabla 2.15	El impuesto a la exportación de soja en grano se debería implementar. Preferencias por tamaño de finca (%).....	76
Tabla 2.16	El uso de agroquímicos se debería regular más rigurosamente. Preferencias por departamento (%) ...	77
Tabla 2.17	El uso de agroquímicos se debería regular más rigurosamente. Preferencias por tamaño de finca (%).....	78
Tabla 2.18	La deforestación se debería regular más rigurosamente. Preferencias por departamento (%) ...	79
Tabla 2.19	La deforestación se debería regular más rigurosamente. Preferencias por tamaño de finca	80

Tabla 2.20	Porcentaje de hogares encuestados con respuestas afirmativas a las siguientes situaciones de relacionamiento con el Estado, por departamento	82
Tabla 2.21	Porcentaje de hogares encuestados con respuestas afirmativas a las siguientes situaciones de relacionamiento con el Estado, por tamaño de finca..	84
Tabla 2.22	Calificación de la gestión de las siguientes instituciones gubernamentales, del 1 al 5 por departamento	85
Tabla 2.23	Estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios	94
Tabla 3.1	Resumen de los casos de estudio	126



Introducción



1/ El debate sobre el “Agro”

En las últimas décadas, el Paraguay experimentó una transición agraria acelerada que se manifestó en la transformación del uso de los suelos, en el proceso productivo, en la producción agrícola misma y en las relaciones laborales y comerciales que vinculan a la agricultura con el resto de la economía. Los profundos cambios ambientales, económicos, sociales y culturales de este proceso son objeto de una disputa política polarizante, donde las distintas posturas ideológicas están marcadas por el apoyo o rechazo del modelo productivo emergente.

Algunos ven un modelo agro-imperialista: intensivo en tierra y capital, dependiente del despojo a comunidades indígenas y campesinas, y responsable por la concentración de la riqueza en el país. Según esta visión, es un modelo ineficiente en el uso de los factores económicos porque deja desempleada o subempleada mano de obra potencialmente productiva. Las divisas y la liquidez que genera son extraídas en gran proporción por corporaciones multinacionales y, así, no son aprovechadas como base fiscal para proveer bienes públicos o reinvertir en la diversificación de la economía. Los trabajadores rurales migran a las ciudades, donde la economía urbana no los puede absorber, lo que resulta en el ensanchamiento del sector informal. Los líderes populistas se aprovechan de la pobreza urbana para construir su poder político sobre promesas vacías de

redistribución, debilitando las instituciones democráticas y fomentando la inestabilidad política.

Otros ven una revolución agroempresarial que trae consigo mayor inversión extranjera y tecnologías de producción más eficientes. Los productores campesinos, expulsados del campo donde su productividad es baja, pueden con el tiempo ser reabsorbidos de forma más productiva en otras industrias. Las divisas y la liquidez generadas por las agroexportaciones fluyen a través del sistema financiero, reduciendo las tasas de interés e impulsando la inversión y la diversificación económica. El desarrollo basado en inversión extranjera y el emprendedurismo genera actores económicos que son independientes de las redes clientelares de los partidos tradicionales. Libres de estos enredos políticos, nuevos ciudadanos y nuevos líderes más modernos y racionales emergerán, consolidando la democracia.

Las dos posturas desarrollan visiones lógicas, coherentes y totalmente contrapuestas de los cambios que evidentemente el Paraguay transita. Más que dirimir entre las dos posturas, falta una observación empírica más disciplinada de una realidad ambigua, contradictoria y tremendamente compleja para desarrollar marcos conceptuales más afinados y calibrados a las especificidades del contexto nacional e histórico en el cual se desarrolla la transición agraria paraguaya.

La teoría es, necesariamente, una simplificación radical de la realidad que vivimos. Las teorías sociales y económicas borran muchos detalles y particularidades de la experiencia vivida con el objetivo de identificar y resaltar las

variables y relaciones esenciales a los procesos que buscamos entender. Sin embargo, la métrica de una buena teoría es su utilidad. Nuestras teorías sobre la transición agraria deberían ser útiles para entender su significado y habilitar la acción política.

En democracia, las acciones incluyen el diseño e implementación de políticas públicas para los gobiernos que ejercen el poder estatal; la calibración de estrategias electorales y políticas para los grupos que disputan el poder del Estado; la definición de estrategias de lobby o cabildeo para los grupos de interés que tienen acceso a los tomadores de decisiones y estrategias; y, los objetivos de movilización y contestación para los movimientos y actores colectivos que no cuentan con el acceso a formas institucionales de poder.

La racionalidad de toda esta gama de acción política depende de una comprensión precisa del proceso de cambio económico que se desarrolla en el país y de una interpretación correcta de la mezcla ambigua de avance y estancamiento y de continuidad y cambio que se vive en el día a día. Sin embargo, debido a la debilidad de las instituciones académicas y ejecutoras de políticas agrarias, escasean los datos empíricos para caracterizar hasta los elementos más básicos del proceso de transformación que vive el país.

¿Cómo podemos entender las consecuencias económicas y sociales de la transición agraria en el Paraguay? ¿Qué significan para la estructura agraria? ¿Qué para el empleo agrícola? ¿Y para la producción familiar y campe-

sina? ¿Son incompatibles la producción a pequeña y a gran escala? ¿Hay una sola trayectoria de desarrollo agrícola a nivel mundial? ¿O emergen economías regionales con distintas características productivas, económicas y sociales? Si existe la regionalización ¿es una elección? ¿Una forma de cobrar mayor agencia y soberanía en el proceso de globalización?

Estas son algunas de las muchas preguntas que urgen mayor análisis empírico del proceso de desarrollo agrícola del Paraguay para habilitar un debate político más racional y constructivo. El presente libro no busca dar una respuesta definitiva a los debates citados arriba. Más bien, busca ampliarlos y ubicarlos en el campo empírico. En las páginas que siguen se expondrán nuevos datos cuantitativos y cualitativos y, con base en ellos, se desarrollarán nuevas conceptualizaciones del proceso de desarrollo agrícola, no con el propósito de terminar el debate, sino para iniciarlo.

2/ Conceptualizando la transición agraria en la historia

En su formulación “clásica”, la cuestión agraria encapsula tres problemáticas distintas pero relacionadas: (1) cómo las relaciones de producción capitalistas penetran la agricultura; (2) cómo la agricultura contribuye al desarrollo del capitalismo en general; y, (3) qué rol juegan las cla-

ses agrarias en las transiciones políticas que acompañan el desarrollo capitalista (Moore, 2008). Henry Bernstein designa estas dimensiones de la cuestión agraria como las problemáticas de la producción, la acumulación y la política, respectivamente (Bernstein y Brass, 1996). El camino concreto histórico que atraviesan las sociedades en estos tres ámbitos se denomina una transición agraria (Bernstein, 2010).

Nombrado como tal por Karl Kautsky (Kautsky, 1986), la cuestión agraria se desarrolló y cristalizó como un área de estudio académico a partir de los debates teóricos y políticos socialistas y comunistas, empezando con Marx, que buscaban entender el rol de la agricultura y de los actores agrarios en la transición del feudalismo al capitalismo (y eventualmente al socialismo). En su capítulo sobre la acumulación primitiva en el primer volumen de *El Capital*, por ejemplo, Marx conceptualiza, basándose en el caso inglés, el despojo y el cercamiento de las tierras comunales como un mecanismo para la transformación de un sistema agrario feudal en uno capitalista (Marx, 2002). Por otro lado, en *El 18 brumario de Louis Bonaparte*, Marx da inicio al debate sobre la orientación política del campesinado, planteando que la relativa autosuficiencia y el aislamiento social de las unidades familiares campesinas impiden su desarrollo como clase política. En un apartado famoso, Marx compara la coherencia e ímpetu político del campesinado con el de una bolsa de papas (Marx, 2003).

El debate sobre el desarrollo de relaciones productivas capitalistas encuentra su expresión clásica en los textos de

Kautsky, Lenin y Chayanov. El texto de Kautsky es la primera investigación que se llevó a cabo sobre cómo y en qué grado el capitalismo estaba transformando la agricultura y las relaciones sociales agrarias. Éste encuentra que la pequeña y mediana agricultura familiar no está necesariamente condenada a ser reemplazada por la agro-industria de gran escala, sino que parecía tener una relación funcional con el capitalismo (Kautsky, 1986). Lenin, en base a sus estudios del contexto ruso, indaga sobre la cuestión de la diferenciación interna de las clases y halla que, en un entorno capitalista, el campesinado se irá dividiendo entre aquellos que se convierten en proletarios y aquellos que se transmutan en agricultores capitalistas (Lenin, 1972). Mientras tanto, el economista agrario Chayanov argumenta que las tendencias que Lenin pensaba que estaban vinculadas a la diferenciación del campesinado reflejan, en realidad, lógicas económicas propias del campesinado y representan tendencias cíclicas de expansión y contracción inherentes a la unidad familiar campesina en lugar de tendencias lineales hacia cualquiera de los dos polos de las relaciones capitalistas (Chayanov, 1981).

El debate sobre la problemática de la acumulación fue inicialmente explorada a fondo por el economista soviético Preobrazhenski, quien argumentó que la industrialización acelerada de la URSS tendría que ser financiada por los excedentes del sector agrícola (Preobrazhensky, 1970). Estas cuestiones volvieron a cobrar una importancia central en la literatura y los debates sobre la economía del desarrollo y la modernización impulsada por el Estado a mediados

del siglo pasado (Mellor, 1986). Asimismo, el debate sobre la tercera problemática, la de la política, inaugurada por Marx y Engels (Engels, 2011) y tan peleada en la teoría y la práctica por las distintas corrientes políticas de la revolución rusa, tuvo un segundo auge con el estallido de la guerra en Vietnam (Skocpol, 1982).

La llegada de los escritos de Chayanov a Latinoamérica provocó un gran debate en los años 70 y 80, principalmente en México, entre los llamados descampesinistas, quienes, siguiendo cierta vertiente del argumento de Lenin, veían al campesinado mexicano como una clase condenada a la desaparición vía la proletarización y los campesinistas, quienes, inspirados por Chayanov, “ubicaban a la economía campesina como una forma de producción no capitalista refuncionalizada por el propio capitalismo” (Pare, 1991). Según Gerardo Otero (Otero, 2005), este debate pretendía discernir, además, si la actividad política de grupos rurales se orientaría alrededor de demandas típicamente proletarias (mejores sueldos, condiciones laborales, etc.) o campesinas (por la tierra) dependiendo del porcentaje de sus ingresos que provinieran de actividades obreras o campesinas.

En la actualidad, los debates sobre los límites ecológicos de la agricultura industrial, el agravamiento de la brecha entre la sobrenutrición y la desnutrición a nivel global provocada por el sistema agroalimentario, las controversias de la revolución biotecnológica, las nuevas incursiones del sector financiero en el sector agrícola y el auge de los movimientos agrarios transnacionales, brindan nueva re-

levancia a las tres problemáticas de la cuestión agraria. Los nuevos analistas de la cuestión agraria están de acuerdo en que las relaciones capitalistas han penetrado y transformado a la agricultura enormemente, incorporando a la tierra y la fuerza laboral a sus lógicas, primero bajo el estandarte del desarrollo nacional y, subsecuentemente, bajo el de la globalización neoliberal.

Sin embargo, ahí termina el consenso y empieza la diversidad de interpretaciones. En un polo encontramos a los académicos que consideran que la creación y apropiación de nuevas “fronteras” agrarias es un motor de fundamental importancia para la función y reproducción del capitalismo actual. Señalando los procesos contemporáneos de inversión transnacional en tierra agrícola, despojo territorial (“land grabs”) y biopiratería en países pobres, autores como David Harvey argumentan que la expansión del capitalismo neoliberal contemporáneo requiere procesos de “acumulación por desposesión”, o sea, nuevas rondas de acumulación primitiva (Harvey, 2004). La literatura creciente sobre el “neo-extractivismo” en Latinoamérica toma esta postura (Álvarez Mora, 2016; Composto, 2012; Glauser Ortíz, 2009; Izá Pereira, 2019; Lander, 2014; Merchand Rojas, 2016; Seoane, 2012; Svampa, 2019a, 2019b).

Por otro lado, hay un núcleo importante de académicos que argumentan que la agricultura ya no juega un rol central en la acumulación capitalista a nivel general. Por extensión, arguyen que el desarrollo capitalista ya no requiere la eliminación total del campesinado (ni tampoco una relación funcional con la agricultura campesina) para

seguir reproduciéndose. En vez de la proletarización total o reproducción parcial del campesinado, lo que están experimentando las poblaciones rurales es un proceso de fragmentación y la emergencia de nuevas “clases obreras rurales” que se ven forzadas a reproducirse a través de mezclas heterogéneas de la pequeña producción y trabajos asalariados que son cada vez más escasos y precarios (Bernstein, 2010).

En América Latina, la evidente condición híbrida de poblaciones rurales que dependen de diversas fuentes de ingresos, incluyendo actividades típicamente “campesinas” así como trabajo asalariado y remesas de familiares que migraron a las ciudades o al extranjero, no solo complica ambos polos del argumento (des)campesinista, sino también la categoría misma del campesinado. Esta compleja y heterogénea realidad que caracterizaba a las poblaciones rurales en las últimas décadas del siglo pasado fue el enfoque de un nuevo paradigma de sociología rural latinoamericana: la denominada “nueva ruralidad” que buscaba, entre otras cosas, dejar atrás la categoría del campesinado y explorar la “multifuncionalidad” de espacios rurales más allá de su relación con el capitalismo urbano e industrial (Grajales y Concheiro, 2009).

Para Bernstein, la permanencia o desaparición de poblaciones agrarias cuyas relaciones y formas de producción existen solo al margen de los circuitos del capitalismo global, o mal integrados a ellos, ya es irrelevante para el desarrollo del capitalismo a nivel global. Sin embargo, dos nuevas preguntas surgen de esta coyuntura de transición

definitiva al capitalismo: ¿qué tendencias rigen la transformación de las clases agrarias en la actualidad y qué consecuencias tiene ésta para los movimientos políticos que han surgido del campo en los últimos 30 o 40 años? (Bernstein y Brass, 1996)

Esta última cuestión ha girado, principalmente, en torno a los movimientos agrarios transnacionales. Bernstein tiende a ser pesimista acerca de las posibilidades de los movimientos agrarios transnacionales (Borras et al., 2009), pues advierte una tendencia global de mayor fragmentación de las clases rurales. Según teóricos como Michael Watts y Philip McMichael, es este pesimismo anclado en cierto esencialismo de clase el que oculta la importancia de la tercera problemática de la cuestión agraria en la actualidad (McMichael, 2006; Watts y Goodman, 1997). El punto no es minimizar el peso de los nuevos movimientos rurales con base en la mayor fragmentación de las clases rurales, sino explicar cómo es que han emergido estas nuevas y, hasta ahora, duraderas tendencias pese a los procesos de fragmentación (Akram-Lodhi y Kay, 2012).

En cuanto a la segunda problemática, Watts y McMichael difieren con respecto a la cuestión agraria vista desde el punto de vista del capital. Para McMichael, si bien Bernstein tiene razón en decir que la cuestión agraria ha perdido peso para el capital a nivel global, lo que su colega se niega a ver es que aparecen nuevos actores que plantean una nueva cuestión agraria. Esta nueva cuestión conlleva una nueva serie de problemáticas relacionadas a los límites ecológicos y socio-reproductivos del

desarrollismo tanto capitalista como socialista y al rol de la visión agroecológica y antidesarrollista campesina en la transición hacia el poscapitalismo (McMichael, 2006).

En su comentario sobre los debates entre Bernstein y McMichael, la socióloga Harriet Friedmann crítica ambas posturas (Friedmann, 2016). Desde su punto de vista, en su afán por declarar la muerte de la cuestión agraria (del capital) y del campesinado como actor social, Berstein se abraza a viejas teleologías marxistas y se niega a analizar las sorpresas contenidas en los variados procesos de reconfiguración impredecibles en las áreas rurales del mundo. Asimismo, critica a McMichael por tratar el *discurso* de movimientos agrarios transnacionales como La Vía Campesina, como si fuera una representación objetiva de los procesos e intereses políticos rurales a nivel global.

Dado el estancamiento del debate, un debate que se lleva a un nivel de abstracción muy alto, Friedmann (2016) propone la manera de avanzar empíricamente, preguntando “*cómo* las cambiantes organizaciones del capital –ya sean de clase, sectoriales o regionales– están transformando a la alimentación, al territorio y a la agricultura y a la vez preguntar *cómo* la actividad política alrededor de cuestiones agroalimentarias incide en las corrientes políticas que buscan el cambio social a nivel más general, tanto para las ciudades, como un hecho central de nuestra sociedad, como para entornos naturales, y por transiciones técnicas, sociales y a nivel de economía política.”

3/ ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos? Algunas representaciones básicas de la transición agraria paraguaya

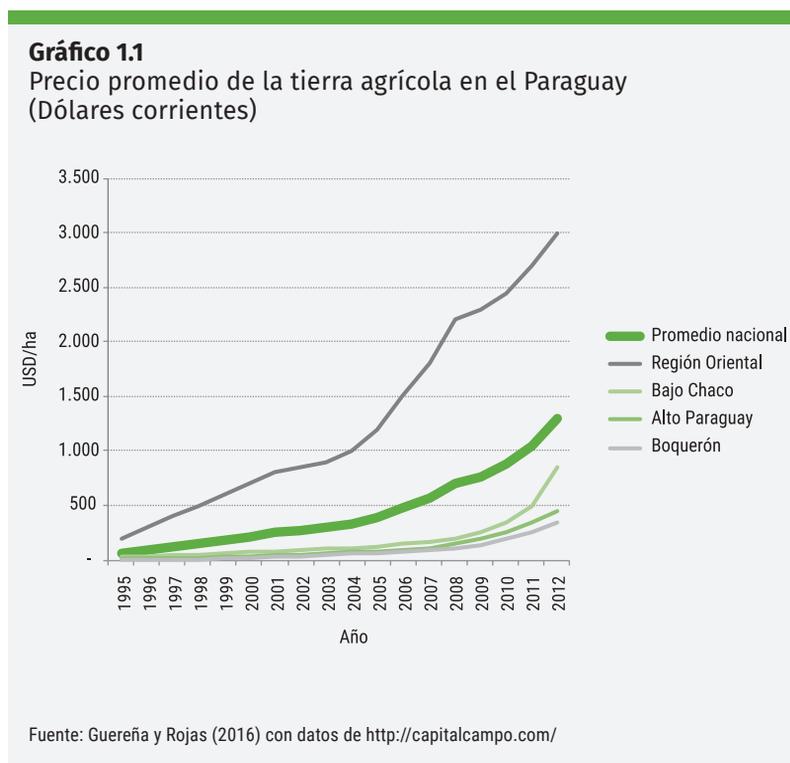
Las visiones predominantes sobre la transición agraria se distinguen en su evaluación de las características y la deseabilidad del resultado final, pero comparten un determinismo económico que hace parecer inevitable, para bien o para mal, una transición progresiva y completa hacia a un sistema agroalimentario capitalista.

Si este es el caso, se deberían observar señales claras de convergencia a un solo conjunto de instituciones, prácticas y tecnologías de producción, financiamiento y desarrollo agrícola, junto con evidencias que confirmen la operación de los distintos mecanismos que habilitan, incentivan u obligan la adopción de este modelo único (Berger y Dore, 1997).

La competencia internacional es el mecanismo de convergencia que más peso tiene en las visiones deterministas de la transición agraria. La integración a los mercados globales de commodities por medio de las exportaciones agrícolas y la inversión extranjera directa en infraestructura logística y de procesamiento; la integración de los mercados de tierra por medio de la inversión extranjera; y, la integración financiera por medio de nuevos productos financieros para inversiones agroempresariales generan presiones competitivas para la convergencia a una sola estructura agraria, inicialmente a nivel regional y eventual-

mente a nivel global. Este proceso, por tanto, se debería evidenciar en una convergencia a nivel regional y global de los precios de la tierra agrícola, de los precios de los productos agrícolas comercializados y de la acumulación y los retornos del capital agrícola.

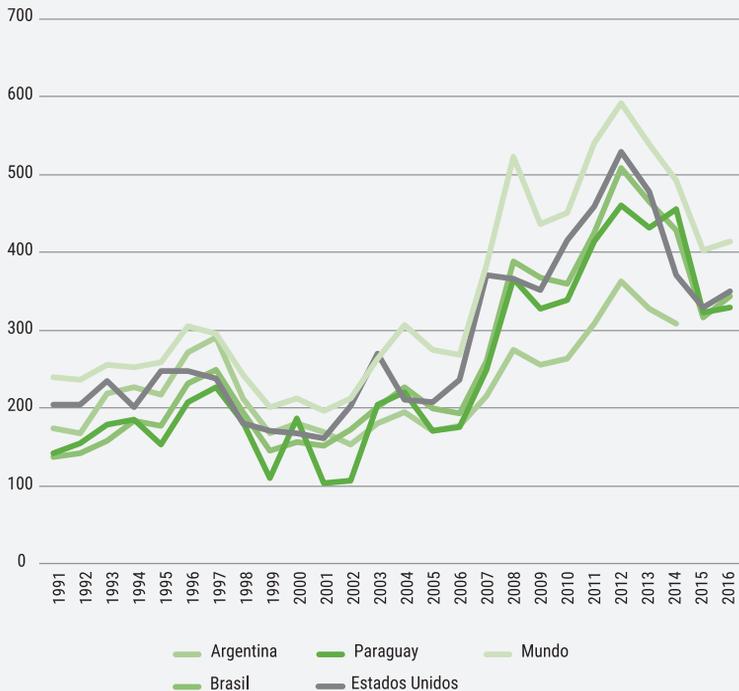
Se puede observar un aumento en los precios de la tierra agrícola, especialmente en la Región Oriental (Gráfico 1.1). Sin embargo, por falta de datos comparables, no se pudo verificar si estos precios convergen o no con los precios agrícolas en la región.



Efectivamente, se observa una convergencia marcada en los precios de los commodities agrícolas comercializados a nivel global, como la soja en bruto (Gráfico 1.2). En menor medida, se observa una convergencia en los precios de productos frescos, comercializados a nivel regional, como el tomate (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.2

Precio al productor de soja (dólares por tonelada)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

Gráfico 1.3
Precio al productor de tomate

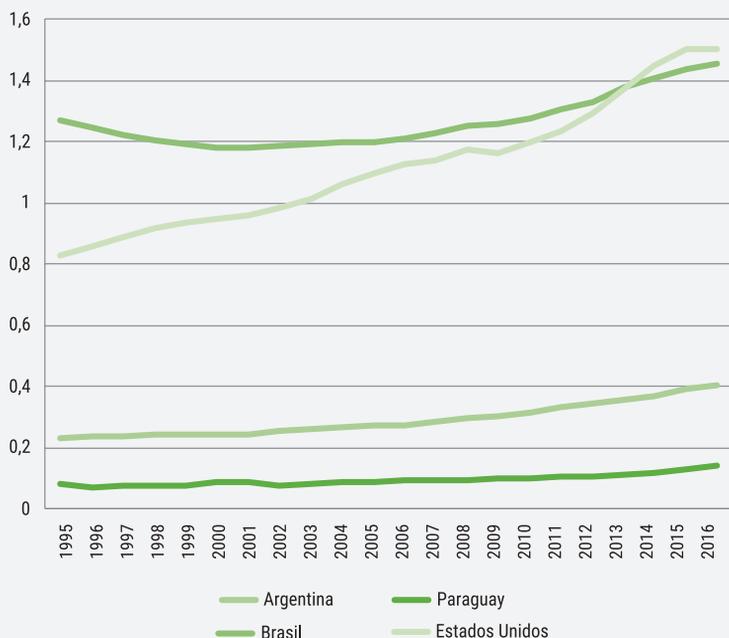


Fuente: Elaboración Propia con datos de FAOSTAT.

En cuanto a la acumulación neta del capital agrícola (Gráfico 1.4), se observa claramente que el Brasil y los Estados Unidos convergen entre los años 1995 y 2013 a un nivel de 1.400 dólares de inversión por hectárea de tierra agrícola, mientras el Paraguay se mantiene en un nivel estable y mucho más bajo de menos de USD 200 por hectárea.

Gráfico 1.4

Capital agrícola neto por hectárea de tierra agrícola (1.000 USD valor de 2010)



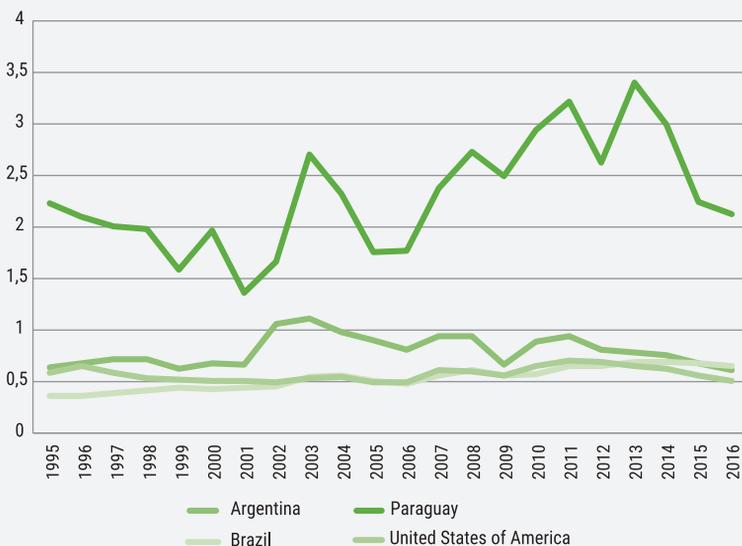
Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

Los retornos del capital agrícola son sustancialmente mayores en el Paraguay (Gráfico 1.5). En 2016, cada dólar de capital agrícola en el Paraguay correspondía a un producto agrícola de USD 2,11, mientras en Argentina, Brasil y Estados Unidos la cifra variaba entre USD 0,50 y USD 0,64. Esto era de esperar dada la acumulación de capital mucho menor por hectárea. Sin embargo, los datos para-

guayos no muestran ninguna tendencia a la convergencia, sino un comportamiento cíclico marcado. Esto se puede deber al tamaño pequeño del mercado interno que lo deja más expuesto a fluctuaciones en los precios internacionales de los pocos productos comercializados y también a eventos climáticos adversos.

Gráfico 1.5

Valor total de la producción agrícola por capital agrícola neto (USD corrientes)



Fuente: Elaboración Propia con datos de FAOSTAT.

Explicar los patrones divergentes de la economía agraria paraguaya va más allá del alcance de esta introducción y merece un estudio aparte. El Capítulo 2 del presente vo-

lumen arroja datos potencialmente útiles para ese ejercicio. Sin embargo, queda claro que existe alguna barrera al flujo de inversión y a la convergencia regional. Una hipótesis es que la inversión agrícola está distribuida de forma muy dispar: altamente concentrada en un sector agroexportador con orientación empresarial que es intensivo en capital; y, ausente en un subsector campesino orientado a la producción de commodities simples (la venta de rubros comerciales para cubrir necesidades de consumo), agricultura de subsistencia y trabajo asalariado casual. Este tipo de dualismo manifiesta una transición agraria que no termina de llegar a su desenlace.

Pero ¿cuál es la relación entre estos dos sectores y qué determina la trayectoria de cambio y desarrollo de cada uno de ellos? La literatura acerca de cadenas de valor y de desarrollo territorial aportan enfoques conceptuales subnacionales para el estudio del desarrollo que pueden ser aplicados para comprender con mayor claridad la dinámica y trayectoria de desarrollo dispar que se observa en el Paraguay.

4/Conceptualizando la transición agraria en el territorio

Las últimas décadas de globalización trajeron importantes cambios tecnológicos y transformaciones instituciona-

les, en particular un rol ampliado de las empresas multinacionales y un rol disminuido del Estado en la coordinación de la inversión, producción, procesamiento y comercio internacional de los productos agrícolas. Respondiendo a estos cambios, la literatura sobre cadenas globales de valor (CGV) se ocupa principalmente del poder de las firmas multinacionales líderes y su capacidad de dictar los términos de intercambio con sus proveedores y de inducir “mejoramientos productivos” en países en vías de desarrollo (Gereffi et al., 2005).

Esta literatura coloca su mayor énfasis teórico en las relaciones verticales entre compradores globales y proveedores locales. Es evidente que esta variable ha ganado importancia en el proceso de desarrollo económico durante la globalización. Por lo general, la literatura contempla el desarrollo como un ascenso progresivo a lo largo de la cadena de valor de los sectores de una economía regional o nacional, dejando atrás actividades de menor valor agregado para ganar especialización en eslabones de mayor valor agregado. Esta conceptualización se basa especialmente en los estudios de la experiencia de desarrollo de las industrias de corte y confección y de productos electrónicos en Asia Oriental (Gereffi et al., 2005).

El enfoque de cadena de valor suele tomar a firmas individuales en relación a los proveedores y clientes, o a la cadena entera, como unidades de análisis. Y la hipótesis más básica es que convertirse en proveedor de empresas multinacionales genera oportunidades de aprendizaje para firmas locales, permitiéndoles adaptarse a los

estándares de producción y calidad globales a través del aprendizaje e inversiones en “mejoramiento” del proceso de producción, de la calidad del producto o del eslabón donde se ubica.

Como explicación del mejoramiento productivo, esta literatura pone mucho peso en cómo las empresas “anclas” utilizan su poder de mercado basado en su control de ciertos eslabones para “gobernar” el resto de la cadena, fijando los estándares para acceder y participar en la cadena y los términos de intercambio. Por ejemplo, empresas comerciales como Walmart y las cadenas globales de supermercados mantienen un control sobre el acceso a mercados finales dinámicos en países europeos y en los Estados Unidos, en parte por tener el conocimiento tácito de cómo organizar el comercio y el marketing de los alimentos y la ropa en relación a las demandas locales. Este control sobre el acceso al poder de mercado les permite coordinar largas cadenas de proveedores y subcontratistas en países en vías de desarrollo, imponiendo estándares privados con relación a las normas y prácticas de producción, la calidad, sanidad e impacto ambiental de los productos y el volumen y condiciones de entrega. Para competir, los proveedores tienen que invertir en mejoras de procesos y tecnologías de producción, la calidad de sus productos, el valor agregado y en la diversificación productiva (Gereffi et al., 2005).

Sin embargo, las empresas más grandes y más capaces tienden a concentrar las oportunidades de contratación y aprendizaje más valiosas, generando una dinámica de

mejoramiento “exclusivo” que aumenta la desigualdad (Reardon et al., 2003; Reardon y Hopkins, 2006). Por otro lado, las empresas proveedoras globales pueden verse estancadas en su eslabón por las barreras de convertirse en competidores de sus compradores. Por esta dinámica, Gibbon y Ponte (2005) caracterizan las cadenas globales de hortalizas como explícitamente extractivas, beneficiando a supermercados y distribuidores en países desarrollados al costo de los productores en países pobres.

Las agencias de cooperación internacional y los gobiernos apostaron por este tipo de desarrollo, elaborando guías metodológicas y estrategias de construcción y fortalecimiento de cadenas de valor, realizando investigaciones y contratando consultores para caracterizar e identificar las cadenas de valor con mayor potencial. Falta mayor investigación empírica para evaluar el impacto de intervenciones con el enfoque de cadenas de valor y para entender las dinámicas de poder y de inversión dentro de las cadenas. En particular, el enfoque estrecho de la literatura de cadenas de valor sobre el mejoramiento productivo entre los proveedores directos de empresas multinacionales ha limitado el avance del conocimiento sobre la relación entre las políticas públicas y el mejoramiento productivo en firmas nacionales en un contexto de globalización. Este enfoque tampoco permitió examinar los efectos indirectos de la integración de proveedores locales a cadenas globales de valor más allá de sus firmas e industrias específicas en los territorios geográficos más amplios que habitan. A pesar de las repetidas convocatorias de investigadores para

integrar los factores institucionales, políticos y regulatorios locales y nacionales al estudio de cadenas globales de valor (Humphrey y Schmitz, 2000), pocos estudios lo han hecho. Por tal motivo, la investigación de las consecuencias territoriales de la formación de cadenas de valor tampoco es muy avanzada.

Una segunda literatura, sobre el enfoque de desarrollo territorial, surge en la década de los noventa (Boisier, 1999, 2001; Linck, 1993) como una crítica y evaluación del fracaso de las políticas sectoriales desarrolladas en diferentes países de América Latina y el Caribe en la segunda mitad del siglo XX. Para la primera década del siglo XXI crece considerablemente la literatura a medida que las agencias de cooperación internacional adoptan el término y los conceptos en el diseño de sus intervenciones (Sepúlveda et al., 2003; Trivelli, 2019). Tomándose de la crítica a las políticas sectoriales y mencionando los cambios en la estructura y dinámica rurales que en su conjunto llaman la “nueva ruralidad”, estas agendas se preocupan por el reconocimiento de todos los actores, de sus diferentes intereses, motivaciones y hasta cosmovisiones (empresarios, agricultores familiares, gobiernos locales) (Berdegué et al., 2020; Rodríguez et al., 2001; Sepúlveda et al., 2003).

La literatura desarrolla una serie de planteamientos que caracterizan un enfoque de desarrollo *territorial*. Torrens (2017) resume algunos de estos puntos con respecto al desarrollo rural:

En primer lugar, los territorios rurales deben ser percibidos como sistemas complejos y dinámi-

cos de organización social, económica y cultural de los espacios rurales, de articulación de los actores sociales y de integración a procesos macro estructurales.

El reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios rurales se constituye en un **segundo** elemento definidor de la perspectiva territorial. La interacción de los actores institucionales, sociales y privados erige distintas configuraciones territoriales, históricamente determinadas.

La **tercera** particularidad del abordaje territorial es la superación de la visión agraria y agrícola, que identifica la función de los espacios rurales fundamentalmente como el locus de la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Una **cuarta** característica inherente al enfoque territorial es la concepción relacional entre lo rural y lo urbano, enfatizando la interdependencia y complementariedad entre estos espacios.

Con base en estos principios, los autores y practicantes de esta perspectiva proponen la construcción de nuevas instancias territoriales de gobernanza del desarrollo, que permiten la negociación y coordinación intersectorial entre los diversos actores para diseñar un plan de desarrollo, y la articulación de las distintas escalas (local, regional, nacional) del desarrollo. Se destacan a los gobiernos locales como el espacio articulador, no como el diseñador de los planes de desarrollo.

Al igual que la literatura de cadenas de valor, las agencias de desarrollo internacional y los gobiernos adoptaron este abordaje al desarrollo en sus líneas de intervención. En el caso paraguayo, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) tuvo un papel importante en la tarea de canalizar los diferentes planes de desarrollo y acompañar, junto con otras instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), su implementación (Sili, 2019; Sili et al., 2019; Sili y Ávila, 2018). Se observa que, desde 2001, estos programas tuvieron un importante impulso que involucró a académicos e instituciones con líneas de investigación sobre desarrollo territorial (Birbaumer, 2001, 2007, 2009; Instituto Desarrollo, 2010; Otter, 2008; Sili et al., 2019; Vázquez Aranda et al., 2013) Sin embargo, en este giro hacia la aplicación de la literatura, sus aspectos normativos y propositivos han crecido más rápidamente que la comprensión empírica y teórica de los impactos de los modelos de desarrollo territorial. Las revisiones críticas sobre las experiencias de aplicación del enfoque territorial en Latinoamérica señalan los problemas de coordinación entre los gobiernos locales y demás actores y la desigualdad en el empoderamiento de los actores entre las principales barreras a la profundización y éxito de los modelos de desarrollo territorial (Berdegué et al., 2020).

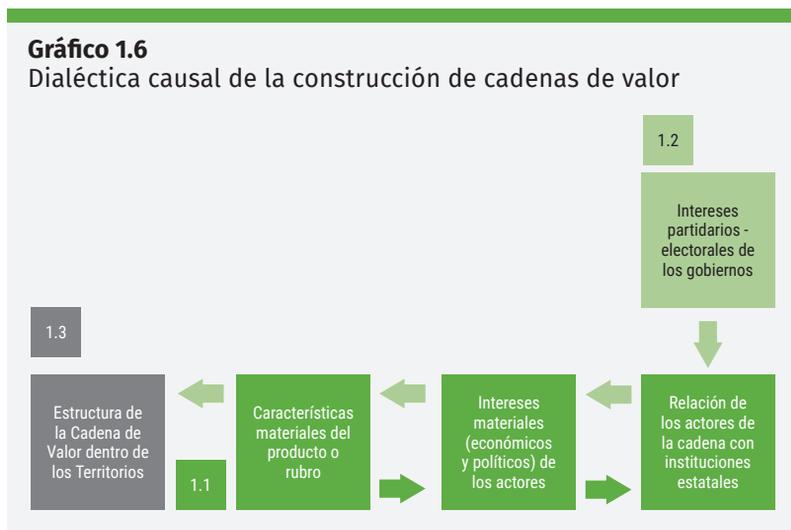
Para 1) sintetizar los abordajes de desarrollo territorial y de cadenas de valor; 2) aportar a ambos un enfoque sobre las instituciones y políticas públicas; y, 3) dar un punto de partida a una estrategia metodológica para el estudio

empírico de la transición agraria en el Paraguay, proponemos las siguientes tres hipótesis básicas:

Hipótesis 1.1. Las características materiales de los productos primarios o rubros de producción dan forma a los intereses económicos y políticos de los actores de las cadenas de valor emergentes, especialmente con respecto al manejo del riesgo y la inversión.

Hipótesis 1.2. La respuesta del Estado a las demandas de apoyo material y las políticas de incentivos a las cadenas de valor son condicionadas por los intereses partidarios y electorales de los gobiernos.

Hipótesis 1.3. Las políticas, incentivos e inversiones públicas realizadas en respuesta a esta dialéctica política dan forma y estructuran las cadenas de valor dentro de territorios específicos.



El Gráfico 1.6 representa esta relación bidireccional entre las características materiales de la producción agrícola y las políticas de desarrollo. Este abordaje será desarrollado más precisamente a nivel teórico y empírico en el Capítulo 3 de este volumen.

5/ Estudiando la transición agraria del Paraguay: una estrategia comparativa subnacional

¿Cómo se pueden observar, analizar y teorizar mejor las características económicas de los territorios rurales y las cadenas de valor; las interacciones de los actores agrarios y el Estado; y el rol del Estado en la transición agraria?

Siguiendo a Richard Snyder (Giraudy et al., 2019; Snyder, 2009), se elige una estrategia de comparación subnacional como metodología empírica para la construcción teórica que toma “en serio” al territorio. Específicamente, el estudio compara tres regiones de la economía nacional paraguaya con distintos niveles de desarrollo agrario capitalista: Itapúa, el núcleo de desarrollo agroempresarial; Caaguazú, una zona de transición donde rápidamente se consolida el desarrollo agroempresarial; y, San Pedro, una región donde la economía y la sociedad campesina siguen vigentes. La Tabla 1.1 muestra los precios promedios de la tierra en estos departamentos, en los departamentos más

urbanos, en los departamentos de frontera agrícola en el Chaco y en los estados de producción agroempresarial extensiva en los Estados Unidos. Se puede observar cómo los precios de Itapúa, un departamento con poco territorio urbano, se acercan a los precios de los estados de mayor producción de granos de los Estados Unidos. Mientras Caaguazú y San Pedro muestran, sucesivamente, valores inferiores por hectárea de tierra.

Tabla 1.1
Precios de tierra (promedio por departamento) y comparativo con tierra agrícola en estados agrícolas de Estados Unidos

Departamentos	Guaraníes	Dólares
Central	203.835.746	36.399,24
Alto Paraná	83.206.954	14.858,38
Cordillera	54.644.800	9.758,00
Canindeyú	43.652.000	7.795,00
Itapúa	38.896.495	6.945,80
Caaguazú	32.802.179	5.857,53
Guairá	28.772.800	5.138,00
Paraguarí	27.563.200	4.922,00
Amambay	26.784.800	4.783,00
San Pedro	25.804.800	4.608,00
Misiones	25.080.791	4.478,71
Caazapá	18.704.000	3.340,00
Concepción	18.530.400	3.309,00
Ñeembucú	15.729.000	2.808,75
Presidente Hayes	10.465.991	1.868,93

Departamentos	Guaraníes	Dólares
Boquerón	5.818.400	1.039,00
Alto Paraguay	5.435.091	970,55
Illinois (EEUU)		7.350,00
Iowa (EEUU)		8.100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de USDA y del Servicio Nacional de Catastro del Paraguay.

A continuación, el Capítulo 2 comparará a las economías agrícolas de estos territorios, utilizando datos de una encuesta original (n=1,800), representativa de cada uno de los tres departamentos y, también, de tres rangos de tamaño de las unidades productivas (productores con más de 100 hectáreas, productores con 20-100 hectáreas y productores con menos de 20 hectáreas) en el conjunto de los tres departamentos. Con estos datos se construyó un modelo econométrico de la relación entre el tamaño de las fincas y el total de la mano de obra agrícola utilizada por hectárea. Este modelo confirma que las fincas de mayor tamaño generan menos empleo que las de pequeña escala.

El Capítulo 3 presenta una comparación cualitativa de las economías de estas tres regiones, basada en 15 entrevistas semiestructuradas con actores públicos y privados en el desarrollo de las cadenas de valor de mayor desarrollo en los departamentos seleccionados. En Itapúa fue seleccionada la cadena de zanahorias, en Caaguazú la cadena de tomates y en San Pedro la cadena de sésamo en grano.

El enfoque del capítulo es identificar y analizar la relación entre economía y Estado que impulsa el desarrollo y la transición agraria en las tres regiones.

Para concluir el estudio, el Capítulo 4 sintetiza los hallazgos cuantitativos y cualitativos del estudio, volviendo a preguntar si se observa una sola lógica global de desarrollo agrario, si aparecen matices regionales significativos y hacia donde nos podría llevar la transición agraria paraguaya.

BIBLIOGRAFÍA

- Akram-Lodhi, A. H., y Kay, C. (2012). *Peasants and globalization: Political economy, rural transformation and the agrarian question*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203891834>
- Álvarez Mora, M. (2016). ¿Neoextractivismo... O el mismo saqueo? *Temas de Nuestra América*, 32(59), 99–111.
- Berdegúe, J., Cristian, C., y Favareto, A. (Eds.). (2020). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?* Teseo. <https://www.editorialteseo.com/archivos/17437/quince-anos-de-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/>
- Berger, S., y Dore, R. (1997). National Diversity and Global Capitalism. *The Journal of Politics*, 59(4), 1334–1336. <https://doi.org/10.2307/2998628>
- Bernstein, H. (2010). *Class dynamics of agrarian change*. Fernwood Publishing.
- Bernstein, H., y Brass, T. (Eds.). (1996). Agrarian questions: Essays in appreciation of T.J. Byres. *Journal of Peasant Studies*, 24(1–2), 1–250.
- Birbaumer, G. (2001). *Extensión, comunicación y desarrollo rural. Lineamientos para una extensión rural eficaz*. GTZ, MAG.
- Birbaumer, G. (2007). *Gerencia de desarrollo territorial rural. El cambio económico desde el interior del país*. GTZ, MAG.
- Birbaumer, G. (2009). *Gerencia de desarrollo territorial rural. El cambio económico desde el interior del país (2a.)*. GTZ, MAG.
- Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2189/S9860432_es.pdf
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.

- Borras, S. M., Edelman, M., y Kay, C. (2009). Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization. En *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. <https://doi.org/10.1002/9781444307191>
- Chayanov, A. (1981). *Chayanov y la teoría de la economía campesina / Alexander Chayanov*. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=UACHBC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=013740>
- Composto, C. (2012). Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo. *Nueva Época*, 8, 323–352.
- Engels, F. (2011). La Guerra de los campesinos en Alemania. En *Marxists Internet Archive*. <https://www.omegalfa.es>
- Friedmann, H. (2016). Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: Widening the conversation. *Journal of Peasant Studies*, 43(3), 671–692. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1146254>
- Gereffi, G., Humphrey, J., y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Gibbon, P., y Ponte, S. (2005). *Trading down: Africa, value chains, and the global economy*. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=IVn7xno7UukC&oi=fnd&pg=PR9&dq=ponte+and+gibbon+trading+down&ots=hfygNoYS6U&sig=4F3JBIZJ3j-891Q7pm3yVX0rjz_Y
- Giraudy, A., Moncada, E., y Snyder, R. (Eds.). (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Cambridge University Press. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=uLWQDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=richard+snyder+inside+countries&ots=RZ5GkENBlE&sig=MY-eA6mxm-tQ1Hf19KMNe7k6nzk>
- Glauser Ortíz, M. (2009). *Extranjerización del territorio paraguayo*. Base IS.

- Grajales, S., y Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, 18, 145–167.
- Harvey, D. (2004). The “New” Imperialism: Accumulation by Dispossession. *Socialist Register*, 40, 63–87.
- Humphrey, J., y Schmitz, H. (2000). Governance and upgrading: Linking industrial cluster and global value chain research. En *Local Enterprises in the Global Economy* (Vol. 29). <https://www.researchgate.net/publication/320809220>
- Instituto Desarrollo. (2010). *Informe final. Estudio sobre las causas de los problemas de desarrollo del Paraguay*. https://economia.gov.py/application/files/9414/6490/4641/02_Anexo1_Estudio-deCausas.pdf
- Izá Pereira, L. (2019). El agronegocio de la soja en el Paraguay: Las contradicciones de un modelo de desarrollo. *Cuadernos Prolam*, 18(34), 182–199.
- Kautsky, K. (1986). *La Cuestión agraria: Análisis de las tendencias de la agricultura moderna / por Karl Kautsky; introducción de Giuliano Procacci*. <https://www.marxists.org>
- Lander, E. (2014). El neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. En *(Neo) Extractivismo y El Futuro de La Democracia En América Latina: Diagnóstico y Retos*. Heinrich Böll Stiftung.
- Lenin, V. (1972). El desarrollo del capitalismo en Rusia. El proceso de la formación de un mercado interior para la gran industria. En *Obras completas*. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=UACHBC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=069622>
- Linck, T. (1993). Apuntes para un enfoque territorial. Agricultura campesina y sistema-terruño. En H. Navarro Garza, J.-P. Colin, y P. Milleville (Eds.), *Sistema de producción y desarrollo agrícola* (pp. 99–105). https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/carton01/010011633.pdf
- Marx, K. (2002). El Capital (Cap. XXIV, La llamada acumulación originaria. En *Marxists Internet Archive*.

- Marx, K. (2003). *El 18 Brumario* (1ra ed.). https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/32850406/18BrumarioLB.pdf?1390792260=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D18_Brumario.pdf&Expires=1602793193&Signature=D2hWm2UttZ1hc-l3a33HJY-MC5hgiGXATbvK6ZU-qXZqnwXfSMGQqo-mF6P6 ocj8Wg0e40hqOXhJ5BirfCTw
- McMichael, P. (2006). Reframing development: Global peasant movements and the new agrarian question. *Canadian Journal of Development Studies*, 27(4), 471–483. <https://doi.org/10.1080/02255189.2006.9669169>
- Mellor, J. W. (1986). Agriculture on the road to industrialization. *Development Strategies Reconsidered*, 2. [https://doi.org/10.1016/s0306-9192\(97\)87677-4](https://doi.org/10.1016/s0306-9192(97)87677-4)
- Merchand Rojas, M. A. (2016). Neoextractivismo y conflictos ambientales en América Latina. *Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad*, XXIII(66), 155–192.
- Moore, J. W. (2008). Ecological crises and the agrarian question in world-historical perspective. *Monthly Review*, 60(6), 54–62. https://doi.org/10.14452/MR-060-06-2008-10_5
- Otero, G. (2005). ¿Adiós al campesinado? Democracia y formación política de las clases en el México rural. *Alteridades*, 30, 133–136.
- Otter, T. (2008). Estudio de caso: Paraguay. Estudio de potencialidades productivas y desarrollo territorial. Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO). En *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y Paraguay*. FAO; Banco Mundial.
- Pare, L. (1991). El debate sobre el problema agrario en los setenta y ochenta. *Nueva Antropología*, 11, 9–26.
- Preobrazhensky, E. (1970). *La nueva economía*.
- Reardon, T., y Hopkins, R. (2006). The supermarket revolution in developing countries: Policies to address emerging tensions among supermarkets, suppliers and traditional retailers. *European Journal of Development Research*, 18(4), 522–545. <https://doi.org/10.1080/09578810601070613>

- Reardon, T., Timmer, C. P., Barrett, C. B., y Berdegue, J. (2003). The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(5), 1140-1146.
- Rodríguez, A., Sepúlveda, S., y Echeverri, R. (2001). Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, Núm, 10, 31-78.
- Seoane, J. (2012). Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América. *Theomai*, 26.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ENFOQUE.pdf>
- Sili, M. (2019). Estilos y lógicas de acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. *RAP. Revista de administración pública*, 53(Núm. 5), 917-941. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180260>
- Sili, M., y Ávila, C. (2018). El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay. En M. Sili (Ed.), *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización* (pp. 131-154). <https://www.marcelosili.com/wp-content/uploads/2019/06/libro-Gobernanza-Territorial.pdf>
- Sili, M., Ávila, C., y Sotelo, N. (2019). Modelos de acción y desarrollo territorial, un ensayo de clasificación en el Paraguay. *Cuadernos Geográficos*, 58(Núm. 1), 205-228. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i1.6546>
- Skocpol, T. (1982). What makes peasants revolutionary? *Comparative Politics*, 14(3), 351-375. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139173834.010>
- Snyder, R. (2009). Reducción de la escala: El método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Economico*, 49(194), 287-306.
- Svampa, M. (2019a). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS.

- Svampa, M. (2019b, octubre). *Neo-extractivism in Latin America: Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Elements in Politics and Society in Latin America; Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108752589>
- Torrens, J. (2017). *Hacia un desarrollo territorial incluyentemarco conceptual*. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?Iscrit=iicacr.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expression=mfn=034788>
- Trivelli, C. (2019). Programas sociales y desarrollo territorial. En M. I. Fernández (Ed.), *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: Un homenaje a Alexander Schejtman* (1a., pp. 285–322).
- Vázquez Aranda, V., Delgado, R., Dubini, A., y Caballero, J. (2013). *Estudio de recopilación de datos sobre cultivos potenciales para exportación producidos por pequeños productores en el Paraguay (Fase II)*.
- Watts, M., y Goodman, D. (Eds.). (1997). *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*. Routledge. [https://books.google.com/books?hl=es&lr=lang_es%7Clang_en%7Clang_pt&id=mmWvP3no9zQC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Watts,+Michael,+and+David+Goodman.+%22Agrarian+questions.%22+Globalising+food:+Agrarian+questions+and+global+restructuring+23+\(1997\)&ots=xVfnupmXMn&sig=kYwPJ-R9HIknpku576BhTe1pQDw](https://books.google.com/books?hl=es&lr=lang_es%7Clang_en%7Clang_pt&id=mmWvP3no9zQC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Watts,+Michael,+and+David+Goodman.+%22Agrarian+questions.%22+Globalising+food:+Agrarian+questions+and+global+restructuring+23+(1997)&ots=xVfnupmXMn&sig=kYwPJ-R9HIknpku576BhTe1pQDw)



Los territorios de la transición agraria: Itapúa, Caaguazú y San Pedro según las estadísticas



1/ Introducción

Es innegable que las últimas décadas trajeron amplios cambios en el ámbito rural paraguayo. La conciencia pública de las transformaciones ambientales, tecnológicas, económicas y sociales experimentadas en el Paraguay conviven con la duda, desconfianza, y polarización acerca de lo que significan estos cambios para el desarrollo del país y sus habitantes.

Este capítulo busca aportar nuevos datos empíricos y proveer un terreno más sólido para el avance de estos debates. La falta de estadísticas, o su acumulación en ámbitos privados, fuera del escrutinio académico, es una limitación fundamental para el desarrollo de un debate racional y productivo acerca de la trayectoria agraria que transita el país y de las políticas públicas que inciden en ella.

Se pregunta, específicamente ¿Qué formas de propiedad de la tierra agrícola predominan actualmente? ¿Cuáles son los usos de las tierras agrícolas? ¿Cuáles son los usos de la mano de obra agrícola? ¿Qué relación tienen los agricultores con las instituciones del Estado y los actores políticos? ¿Cómo varía todo esto con distintos grados de desarrollo del capitalismo agrario? Y ¿Cómo varía entre los pequeños productores agrícolas y los grandes propietarios?

Luego de resumir la metodología de recolección de datos, estos tópicos son abordados de forma comparativa, describiendo y analizando la variación que existe entre San Pedro, Caaguazú e Itapúa, tres departamentos con distin-

tos grados de desarrollo agrícola capitalista en una escala progresiva, de menor a mayor, y entre fincas que caen en rangos de 0-20 hectáreas, 20-100 hectáreas y más de 100 hectáreas. Luego, se presenta un modelo de regresión logística que estima el efecto del tamaño de la unidad productiva en la demanda total de mano de obra por hectárea.

2/ Metodología

Los datos presentados y analizados a continuación provienen de una encuesta original a 1.166 productores agrícolas en los departamentos de San Pedro, Caaguazú e Itapúa. La encuesta fue aplicada entre diciembre de 2016 y febrero de 2017 de acuerdo con una muestra preparada en dos etapas. Primero, se conformaron cuatro agrupamientos o *clusters* de distritos por departamento, utilizando las siguientes variables extraídas del Censo Nacional Agropecuario 2008: cantidad de fincas por estrato de tamaño; proporción de titulación de lotes según tamaño de finca; proporción de recepción de asistencia técnica; proporción de recepción de créditos; proporción de membresía en asociaciones según tamaño de finca; proporción de destino de producción según tamaño de finca; proporción de contratación de personal según tamaño de finca. Establecidos los *clusters*, un distrito por cada *cluster* fue seleccionado por muestreo aleatorio simple.

Con el fin de optimizar el análisis por departamento y tamaño de finca, se dispuso una afijación simple por departamento y por estrato de tamaño de la finca, tal como se detalla en la tabla 2.1.

Tabla 2.1
Muestra meta por departamento y tamaño de finca

Departamento	Tamaño de finca			Total
	Menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	
San Pedro	128	128	128	384
Caaguazú	128	128	128	384
Itapúa	128	128	128	384
Total	384	384	384	1.152

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAN 2008.

En el abordaje de campo, se encontró como principal limitación la dificultad de contacto directo con los productores de mayor escala (100 ha y más). Habitualmente éstos residen en lugares distantes de las fincas y son renuentes a ser entrevistados en estudios, además de ser el grupo con el universo menor de unidades. Para resolver esta incidencia se amplió el universo de encuestados a otros distritos dentro del mismo departamento y se pidió la colaboración de entidades agremiadas, con lo que se mejoró el desempeño inicial. No obstante, no se alcanzaron las metas iniciales de la muestra teórica, principalmente en los departamentos de San Pedro e Itapúa (Tabla 2.2).

En el departamento de Itapúa la dificultad de contacto y renuencia de respuesta se extendió también a los medianos productores (20 ha a menos de 100 ha), dado un contexto de temor a personas desconocidas por la ocurrencia de varios secuestros de productores en la zona. Asimismo, los actores de colonias de origen extranjero, de gran importancia en la estructura productiva de Itapúa, mostraron mayor renuencia de respuesta que la observada en otros departamentos.

En las coyunturas en las no fue posible cumplir los perfiles debido a esas contingencias, fueron sumados más casos a los grupos de productores de menor escala para completar la cantidad de casos requeridos por dominio geográfico (departamentos), obteniéndose la distribución detallada en la tabla 2.2.

Tabla 2.2

Distribución final de hogares agrícolas por departamento y tamaño de finca de la muestra

Departamento	Tamaño de finca			Total
	Menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	
San Pedro	209	128	49	386
Caaguazú	129	135	121	385
Itapúa	296	26	73	395
Total	634	289	243	1.166

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CAN 2008.

La muestra fue diseñada para obtener representatividad estadística de cada uno de los tres departamentos (Itapúa, Caaguazú y San Pedro) globalmente y en cada uno de los tres rangos de tamaño de finca (0-20 ha, 20-100 ha y más de 100 ha). Es decir, la muestra permite describir y estimar los valores poblacionales para los tres departamentos y para los tres rangos, pero no permite un análisis más detallado de subgrupos (como, por ejemplo, los hogares con jefatura femenina en San Pedro o los hogares con más de 100 hectáreas en Itapúa). También permite el análisis econométrico, dado que este tipo de análisis utiliza toda la variación dentro de la muestra, estimando la relación entre múltiples variables.

La representatividad de la muestra a escala departamental no fue afectada según los parámetros teóricos de diseño, ya que incluso fue superado el número de casos asignados en la muestra teórica. Sin embargo, las limitaciones expuestas arriba fueron tenidas en cuenta en el diseño de un factor de expansión que fija ponderadores a los distintos casos, es decir, a los datos de cada productor encuestado, para estimar los valores de las variables de estudio en los departamentos seleccionados y en los rangos de tamaño de finca. La Tabla 2.3 reporta la distribución de los hogares de la muestra después de la aplicación del factor de expansión (FEX). Sin embargo, es importante destacar que, si bien las fincas muy grandes con más de 10.000 ha son poco representativas en número (solo 0,2%), en 2008 acaparaban el 40,7% de las tierras agrícolas del país de acuerdo con el censo agrícola de ese año. Además, es pro-

bable que el tipo de propiedad, el uso de la tierra, el uso de mano de obra y las preferencias de políticas públicas de este grupo sean marcadamente diferentes a los de las pequeñas, medianas y grandes fincas que componen esta muestra y al 99,8% de los productores agrícolas del país.

Tabla 2.3

Distribución de hogares agrícolas por departamento y tamaño de finca (FEX)

Departamento	Tamaño de Finca				Total
	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	
San Pedro	14.251	25.780	3.513	1.027	44.571
Caaguazú	13.332	20.686	3.331	1.015	38.364
Itapúa	12.002	14.775	4.395	1.641	32.813
Total	39.585	61.241	11.239	3.683	115.748

Fuente: Elaboración propia en base al CAN 2008.

3/ Análisis comparativo de productores de San Pedro, Caaguazú e Itapúa

3.1 Características de los hogares (tamaño, edad y nivel de educación de los jefes de hogar)

Los hogares del departamento de San Pedro presentan un número promedio superior de integrantes en relación a los demás departamentos. El promedio de integrantes

de San Pedro es 3,3 miembros por hogar, mientras que en Caaguazú es 2,7 y en Itapúa 2,5. La cantidad promedio de mujeres por hogar (1,3) es levemente menor al número de hombres por hogar (1,5) en la totalidad de los tres departamentos.

En general, la población de estos hogares agrícolas es joven. La edad promedio se estima en 35 años. Los hogares de San Pedro muestran indicios de una población agrícola más joven, con un promedio de 33 años, en tanto que Itapúa se encuentra en el otro extremo, con un promedio de 37 años de edad. Caaguazú se mantiene en el promedio de 35 años de edad. En la distribución por sexo, se observa que la edad media de los hombres es de 36 años y la de las mujeres 33 años.

La conducción de los hogares agrícolas en estudio es predominantemente masculina. En Itapúa y Caaguazú, la jefatura femenina ronda el 15%, mientras que en San Pedro esta cifra es solo 7,5%. En cuanto al nivel de educación de los jefes y jefas de hogar, la mayoría de tiene educación primaria (entre 1 y 6 años de estudios).

El nivel de educación no muestra grandes variaciones entre San Pedro e Itapúa, aunque se puede notar que la proporción de jefes de hogares con más de 7 años de instrucción es substancialmente mayor en Caaguazú. (Tabla 2.4).

Tabla 2.4
Jefes de hogares por departamento según nivel de educación

	San Pedro	Caaguazú	Itapúa
Sin Instrucción	2,9%	1,3%	3,1%
De 1 a 6 años de estudios	68,7%	53,6%	76,7%
De 7 años de estudios y más	28,5%	45,1%	20,2%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada

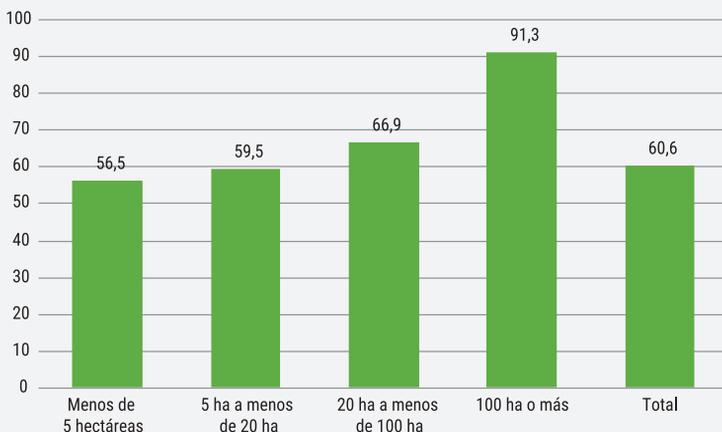
3.2 Transacciones de la tierra

En esta sección se describen la tenencia de título de propiedad y la dinámica de las transacciones de la tierra en términos de venta y/o alquiler de la misma (a otros y de otros). Ambas variables demuestran una relación positiva con el tamaño de la finca. Las fincas de mayor extensión tienen mayor probabilidad de contar con títulos y también de haber realizado alguna transacción en el mercado de tierras. Las variables demuestran menos variación entre los tres departamentos, aunque los productores de Itapúa parecen ser relativamente más activos en el mercado de tierras.

En general, el 60,6% de los hogares agrícolas encuestados en los tres departamentos menciona que sus tierras cuentan con título de propiedad. Más del 90% de los hogares con 100 hectáreas y más mencionan que sus tierras tienen título de propiedad, mientras que en el grupo de las fincas con menos de 5 hectáreas esta cifra baja a 56% de los hogares (Gráfico 2.1).

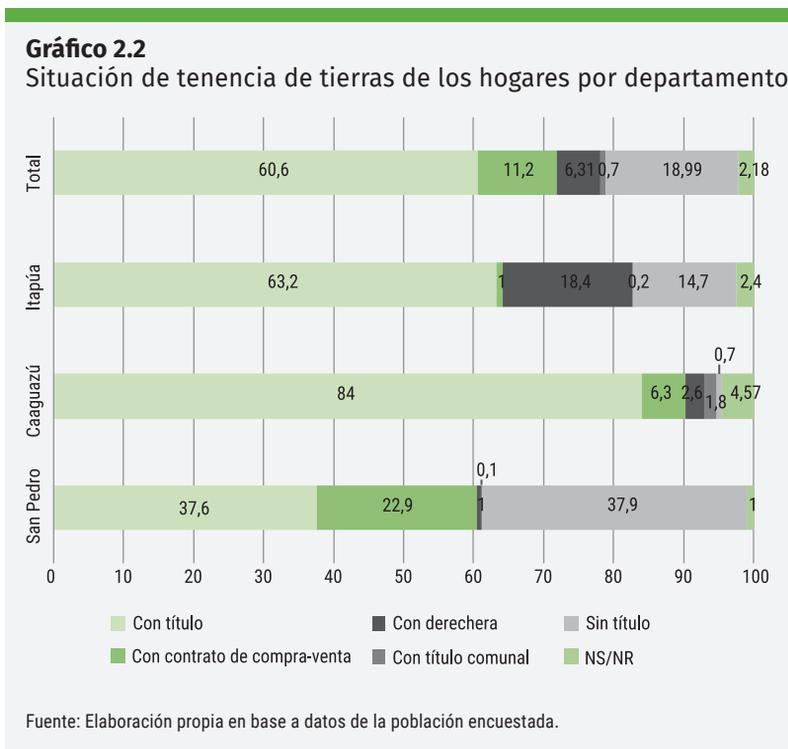
Gráfico 2.1

Porcentaje de hogares con título de propiedad por tamaño de la finca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El promedio más alto de tierras con título de propiedad se encuentra en Caaguazú y el más bajo en San Pedro. El 84% de los hogares agrícolas encuestados en Caaguazú cuenta con título de propiedad; mientras que en San Pedro este porcentaje apenas llega al 37,6%. En Itapúa, el 63,2% de hogares posee tierras con título de propiedad (Gráfico 2.2). A diferencia de los demás departamentos, entre los hogares de San Pedro que no cuentan con título de propiedad se destaca el hecho que una proporción importante dice tener un contrato de compra venta de la tierra (22,9%) y otra parte que no cuenta con título alguno (37,9%).



Al analizar los datos de los hogares encuestados, se observa que la venta de tierras es poco frecuente. El 1,7% de los propietarios manifestó haber vendido parte o la totalidad de su terreno entre 2012 y 2016. A nivel de departamentos, se observa una frecuencia de ventas de tierras marginalmente mayor en San Pedro (2,2%) (Tabla 2.5). Los hogares sanpedranos que más han vendido parte o la totalidad de sus tierras fueron aquellos que poseen de 20 hectáreas a menos de 100 hectáreas (4,4% en cada departamento) y las fincas pequeñas de menos de 5 hectáreas

(3,5%). No obstante, la mayor dinámica de las ventas se registró entre los hogares que cuentan con 100 hectáreas o más (8,5%), particularmente en Itapúa.

Tabla 2.5

Porcentaje de hogares que vendieron una parte o la totalidad de sus tierras entre 2012 y 2016 por tamaño de finca

Tamaño de la finca	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Menos de 5 hectáreas	3,5	1,9	0,5	2,1
5 ha a menos de 20 ha	1,1	1,3	0,2	1,0
20 ha a menos de 100 ha	4,4	4,4	-	2,7
100 ha o más	3,9	1,3	15,9	8,5
Total	2,2	1,8	1,0	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El alquiler de propiedad a terceros tampoco es muy frecuente. En promedio, el 7,5% de los hogares encuestados manifestó haber alquilado parte o la totalidad de sus tierras a terceros, entre 2012 y 2016.

Considerando el tamaño de la finca, análogamente a la dinámica de las ventas, hay un aumento gradual del alquiler parcial o total de las tierras en la medida que el tamaño de la finca es mayor. Es así como, mientras el 6,2% de los propietarios encuestados con fincas menores a las 5 hectáreas manifestó haber alquilado parte o la totalidad de sus tierras en el lapso de 2012 a 2016, esta cifra se eleva a 13,7% en el grupo de fincas de 100 hectáreas o más. El primer porcentaje está influenciado principalmente por los

eventos de alquiler originados en Caaguazú. El segundo porcentaje se debe principalmente a los alquileres concretados en San Pedro (20,8%) y secundariamente en Itapúa (14,2%).

En los departamentos estudiados, la tasa de alquiler de tierras es notablemente superior en Itapúa (12,8%) (Tabla 2.6). Este valor es explicado principalmente por la dinámica de los alquileres en fincas de 5 hectáreas a menos de 20, así como también por la importante influencia de los eventos de alquiler en las fincas más grandes.

A diferencia de lo ocurrido en Itapúa, los alquileres de tierras en San Pedro se concentran en el extremo de las fincas más grandes (20,8% en fincas de 100 hectáreas o más) y en Caaguazú en el extremo opuesto (15,9% en fincas de menos de 5 hectáreas).

Tabla 2.6

Porcentaje de hogares que alquilaron a otros una parte o la totalidad de sus tierras entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento

	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Menos de 5 hectáreas	-	15,9	2,8	6,2
5 ha a menos de 20 ha	2,4	5,5	20,1	7,7
20 ha a menos de 100 ha	5,4	4,6	15,4	9,1
100 ha o más	20,8	5,7	14,2	13,7
Total	2,3	9,0	12,8	7,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El alquiler de tierras de terceros tampoco es una práctica muy común en general. El 5,7% de los hogares encuestados manifestó haber arrendado tierras de terceros entre 2012 y 2016. Estas transacciones fueron propicias principalmente en el grupo de fincas más pequeñas, con menos de 5 hectáreas (10,4%), y en el grupo de fincas más grandes, con 100 hectáreas o más (12,4%) (Tabla 2.7).

Al comparar los arrendamientos de tierra de terceros por departamento, se observa que el mayor porcentaje de hogares que realizaron este tipo de transacción se encuentra en Caaguazú (11,1%) y, en menores proporciones, en San Pedro (3,8%) y en Itapúa (2,0%).

Tabla 2.7

Porcentaje de hogares que alquilaron tierras de terceros entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento

Tamaño de la finca	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Menos de 5 hectáreas	4,3	23,1	3,5	10,4
5 ha a menos de 20 ha	3,5	5,1	-	3,2
20 ha a menos de 100 ha	1,5	1,3	-	0,9
100 ha o más	12,7	8,9	14,5	12,4
Total	3,8	11,1	2,0	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.3 Principales cultivos

Los tres cultivos principales de los hogares agrícolas encuestados son el maíz (32,8%), la mandioca (31,4%) y el poroto (14,9%). Casi el 80% de los hogares agrícolas cul-

tiva estos rubros. La estructura de cultivos principales es similar en los departamentos en estudio. Entre los cultivos particulares de los departamentos, se destacan el sésamo en San Pedro (5,8%) y la soja (5,2%) y la yerba mate (5,8%) en Itapúa (Tabla 2.8).

Tabla 2.8
Distribución porcentual de principales cultivos por departamento

Tipo de Cultivo	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Maíz	32,6	32,7	33,0	32,8
Mandioca	28,9	34,3	31,2	31,4
Poroto	15,8	20,1	7,4	14,9
Otros*	13,9	6,8	9,3	10,2
Sésamo	5,8	0,7	2,8	3,2
Maní	1,5	2,8	2,9	2,3
Soja	1,0	0,5	5,2	2,0
Yerba Mate	-	0,0	5,8	1,6
Caña de Azúcar	0,4	2,1	0,1	0,9
Trigo	-	-	2,2	0,6
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

* Otros: Camerún, locote, tomate, zapallo, pastos, cítricos, esencia, tabaco, algodón, kumanda yvara'i, eucalipto, poroto manteca, sandía, batata, girasol, lechuga, piña, cebolla, banana, habilla, frutilla, repollo, remolacha, canola, arveja, feijao, tung, arroz, brizantha, pasto colonial, menta, ka'a he'e, escoba, cebollita en hoja, perejil, borraja, cedrón Paraguay.

Por tamaño de finca, se observa una especialización productiva notablemente marcada. El maíz, la mandioca y el poroto son cultivos relevantes en las fincas de menos

de 100 hectáreas, mientras que las fincas grandes (de 100 hectáreas y más) dan mayor preponderancia al cultivo de soja (36,6%), maíz (27,6%) y trigo (17,1%) (Tabla 2.9).

Tabla 2.9
Distribución porcentual de principales cultivos por tamaño de finca

Tipo de Cultivo	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Maíz	34,0	32,3	32,6	27,6	32,8
Mandioca	35,0	31,1	28,5	5,4	31,4
Poroto	17,0	15,2	10,2	1,1	14,9
Otros	9,4	10,8	10,2	8,4	10,2
Sésamo	1,5	4,4	3,7	0,2	3,2
Maní	2,2	2,2	4,6	-	2,3
Soja	0,1	0,8	5,2	36,6	2,0
Yerba Mate	0,6	2,4	1,5	0,9	1,6
Caña de Azúcar	0,2	1,0	2,2	2,6	0,9
Trigo	-	-	1,4	17,1	0,6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

* Otros: Camerún, locote, tomate, zapallo, pastos, cítricos, esencia, tabaco, algodón, kumanda yvara'i, eucalipto, poroto manteca, sandía, batata, girasol, lechuga, piña, cebolla, banana, habilla, frutilla, repollo, remolacha, canola, arveja, feijao, tung, arroz, brizantha, pasto colonial, menta, ka'a he'he, escoba, cebollita en hoja, perejil, borraja, cedrón Paraguay.

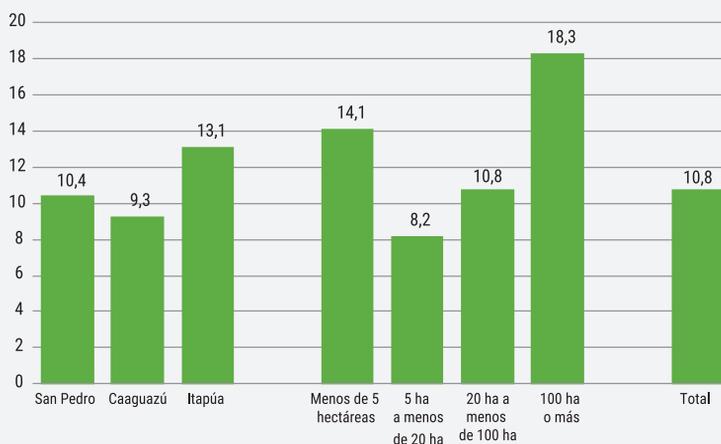
3.4 Monocultivo y combinaciones de cultivos de los hogares

La práctica del monocultivo es poco común: se observa en el 10,8% de los hogares encuestados. Los hogares mo-

nocultores varían mínimamente entre 9,3% en el departamento de Caaguazú y 13,1% en Itapúa (Gráfico 2.3). Sin embargo, el monocultivo se observa con mayor frecuencia en los extremos de la distribución de tierra, en las fincas de mayor tamaño (18,3%) y de menor tamaño (14,1%).

Gráfico 2.3

Porcentaje de hogares monocultores entre 2012 y 2016 según tamaño de finca por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

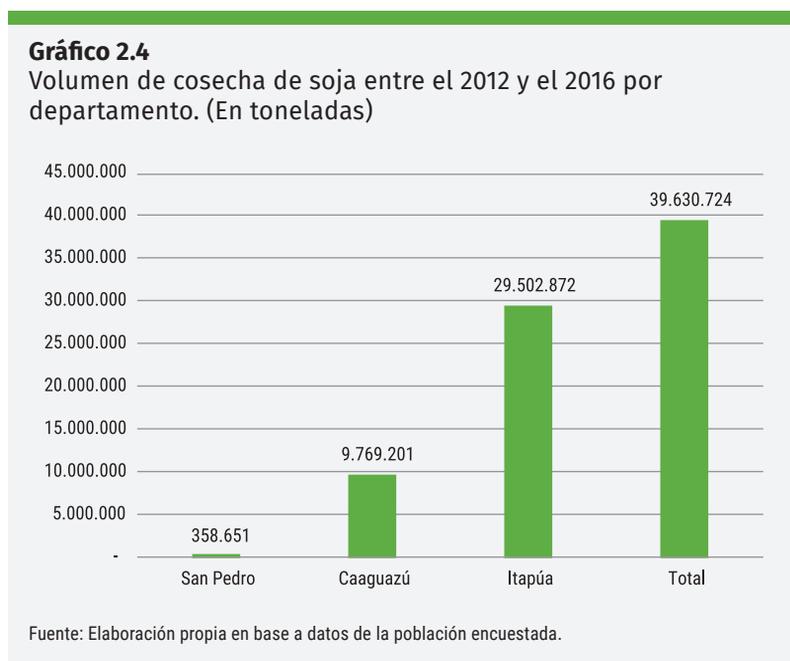
3.5 Volumen de producción y ventas

3.5.1 Cosecha de soja 2012-2016

El volumen total de la cosecha de soja fue de 39.630.724 toneladas en el periodo de referencia. El 74,4% provino de

Itapúa y el 24,6% de Caaguazú. Sólo el 1% del total cosechado de soja provino del departamento de San Pedro (Gráfico 2.4).

Casi el 70% del volumen de cosecha de la soja se genera en fincas de 20 a menos de 100 hectáreas, el 29,7% en fincas de 100 hectáreas o más y solo el 1% en fincas de 0 a 20 hectáreas.



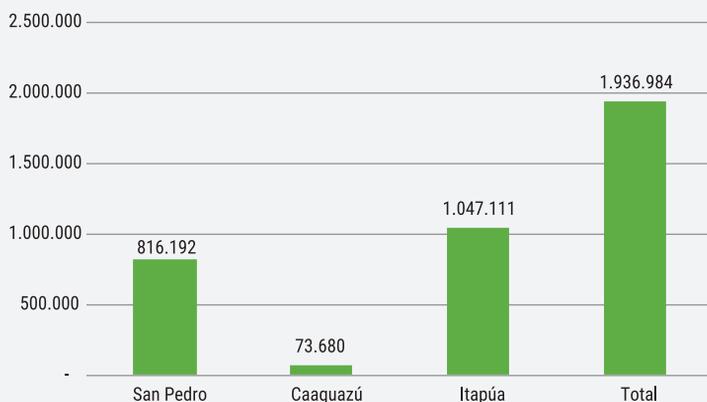
3.5.2 Cosecha de maíz 2012-2016

La cosecha de maíz en los departamentos estudiados ascendió a 1.936.984 toneladas en el periodo 2012-2016. La mayor parte, el 54% del total, fue producida en el depar-

tamiento de Itapúa. San Pedro aportó el 42% del maíz cosechado y Caaguazú el 4%. Considerando el tamaño de la finca, el 92,8% del maíz se produce en explotaciones agrícolas de 100 hectáreas o más.

Gráfico 2.5

Volumen cosechado de maíz entre 2012 y 2016 por departamento. (En toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.5.3 Cosecha de poroto 2012-2016

En el periodo 2012-2016, la cosecha de poroto fue de 394.219 toneladas. El 98,4% de ese volumen provino del departamento de San Pedro y, en otro orden, el 98% del mismo total se originó en fincas de 5 hectáreas a menos de 20 hectáreas.

3.5.4 Cosecha de mandioca 2012-2016

La cosecha de mandioca fue de 50.750.424 toneladas en el periodo 2012-2016. El 98% fue producida en Itapúa y solo 2% en los demás departamentos estudiados. El 99,3% de esta cosecha procede de fincas de 5 hectáreas a menos de 20 hectáreas.

3.5.5 Cosecha de caña de azúcar 2012-2016

El total cosechado de caña de azúcar en los departamentos encuestados fue de 14.705.090 toneladas, de las cuales el 99,3% se originó en Caaguazú. El 99,1% de la cosecha se produce en fincas de 20 hectáreas a menos de 100 hectáreas.

3.5.6 Cosecha de maní 2012-2016

El volumen total cosechado de maní en los departamentos estudiados fue de 1.777 toneladas, de los cuales el 39,7% provino de Caaguazú, el 34,5% de Itapúa y el 25,8% de San Pedro.

3.5.7 Cosecha de sésamo 2012-2016

El volumen total de sésamo producido en los departamentos estudiados fue de 6.711 toneladas. La mayor parte fue cosechada en el departamento de San Pedro (62,8%), un tercio en Itapúa (32,9%) y un pequeño porcentaje en Caaguazú (4,3%).

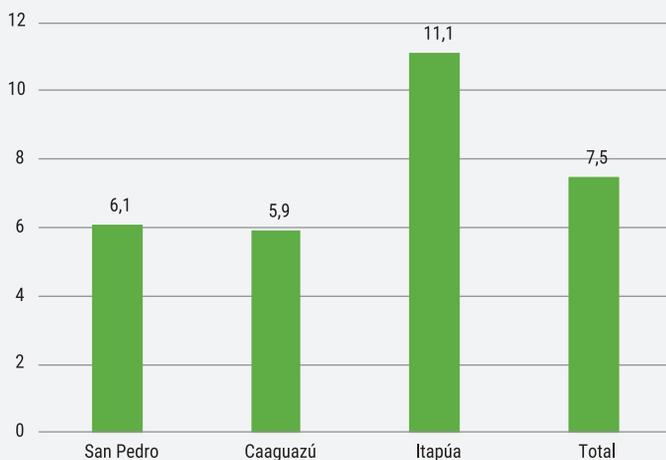
El 62,3% de la cosecha procede de fincas de 5 a menos de 20 hectáreas, el 15,2% de fincas de 20 a menos de 100 hectáreas, el 11,5% de fincas de menos de 5 hectáreas y, por último, el 11% fincas de 100 hectáreas o más.

3.6 Hogares que registraron ventas 2012 – 2016 por departamento y tamaño de la finca

El 7,5% de los hogares encuestados en los departamentos estudiados registró ventas en el periodo de referencia. El mayor porcentaje se encuentra en el departamento de Itapúa (11,1%) y el menor porcentaje en el departamento de Caaguazú (5,9%) (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6

Porcentaje de hogares que registraron ventas entre 2012 y 2016 por departamento

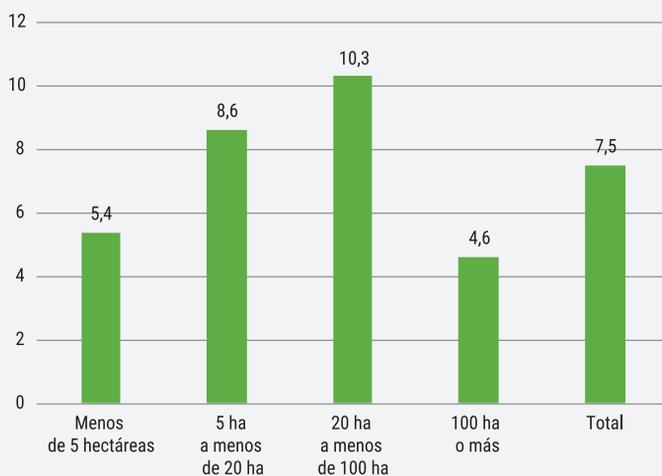


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Los hogares con fincas de 20 a menos de 100 hectáreas tienen el porcentaje de ventas más alto, del orden de 10,3%, seguidos por los hogares con explotaciones de 5 a menos de 20 hectáreas con el 8,6% y por los hogares que poseen menos de 5 hectáreas con 5,4%. Solo el 4,6% de los hogares con 100 hectáreas o más refirieron ventas en el mismo periodo (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7

Porcentaje de hogares que registraron ventas entre 2012 y 2016 por tamaño de finca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

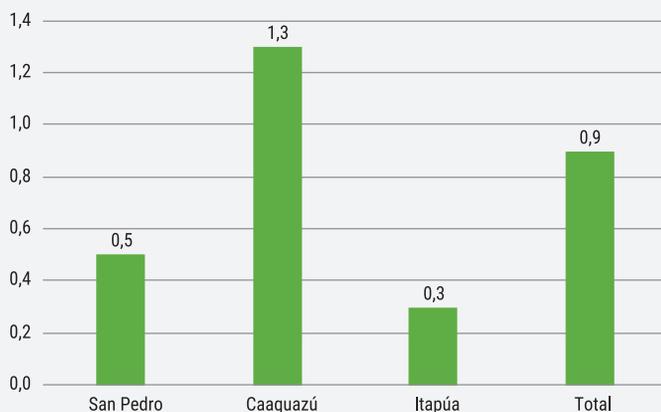
3.7 Empleo

3.7.1 Jornales de trabajadores no familiares por hectáreas, en los últimos 12 meses, por departamento y tamaño de la finca.

El promedio general de jornales por hectárea pagados por los hogares a trabajadores externos en los últimos 12 meses fue de 0,9 jornales (Gráfico 2.8). En Caaguazú se registró el promedio más elevado que supera mínimamente el jornal por hectárea (1,3), en el departamento de San Pedro el promedio representa medio jornal por hectárea y en el departamento de Itapúa baja a menos de medio jornal por hectárea.

Gráfico 2.8

Promedio de jornales por hectárea de trabajadores externos durante los últimos 12 meses por departamento

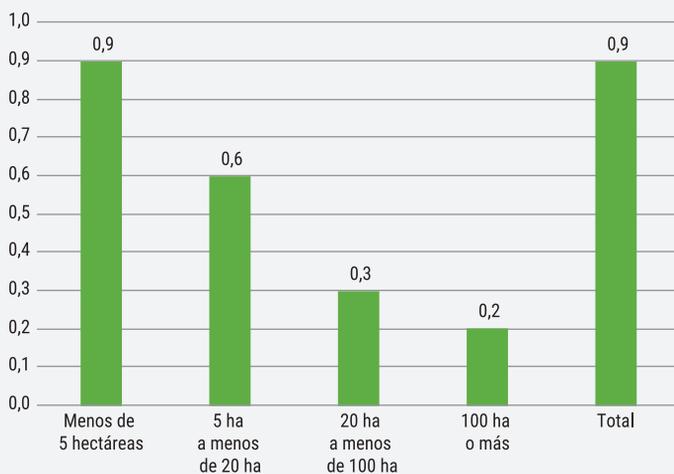


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Al tomar en consideración el tamaño de las fincas, se observa la tendencia que, mientras mayor es el tamaño de la explotación, menor es el promedio de jornales trabajados por hectárea. El mayor promedio, de 0,9 jornales por hectárea, se registra en fincas de menos de 5 hectáreas y el promedio más bajo, de 0,3 jornales por hectárea en fincas de 100 o más hectáreas (Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9

Promedio de jornales de trabajadores externos por hectárea durante los últimos 12 meses por tamaño de finca



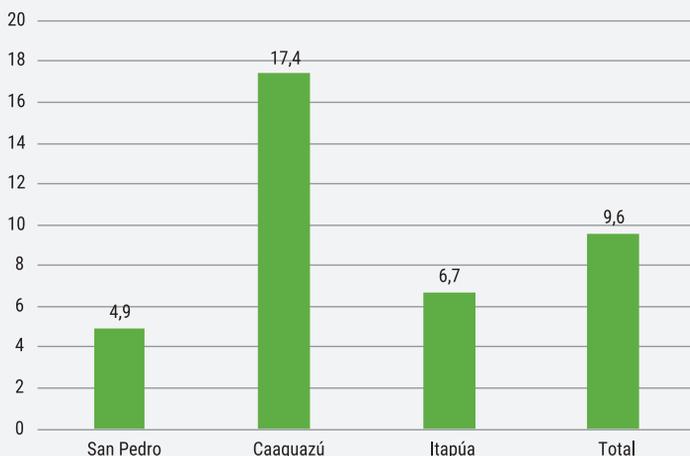
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El promedio de jornales trabajados durante un año por integrantes de los hogares estudiados asciende a 9,6 jornales por hectárea (Gráfico 2.10). Existe una diferencia considerable entre los departamentos estudiados, con un pro-

medio de 17,4 jornales por hectárea en Caaguazú que baja a 6,7 jornales en Itapúa y a solo 4,9 jornales en San Pedro.

Gráfico 2.10

Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por departamento

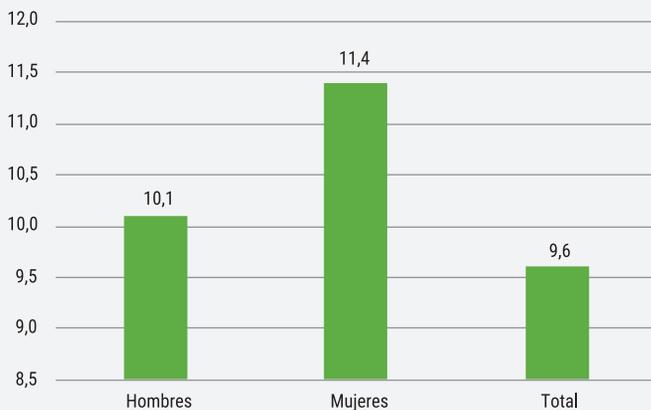


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Cuando se considera la distribución por sexo de los jornales trabajados por integrantes del hogar, se observa que el promedio de las mujeres, de 11,4 jornales por hectárea en los últimos 12 meses, es mayor que el de los hombres, de 10,1 jornales por hectárea (Gráfico 2.11).

Gráfico 2.11

Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por sexo

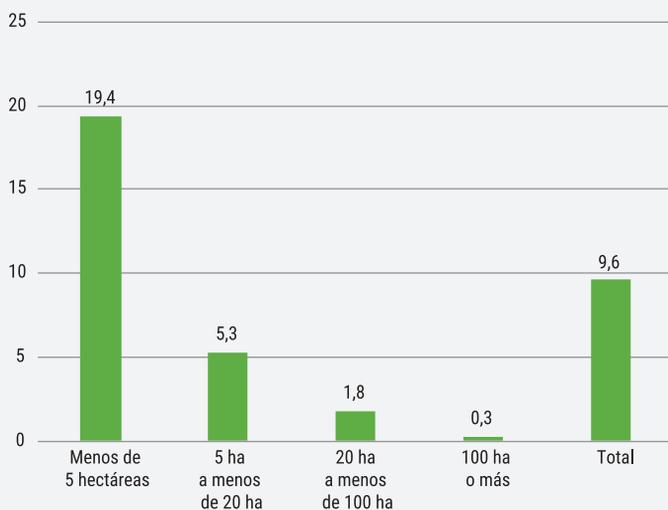


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El mayor promedio de jornales por hectárea de integrantes del hogar, en los últimos 12 meses, que se eleva a 11,4 jornales, se registra en fincas pequeñas de menos de 5 hectáreas (Gráfico 2.12).

Gráfico 2.12

Promedio de jornales por hectárea de trabajadores internos durante los últimos 12 meses por tamaño de finca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

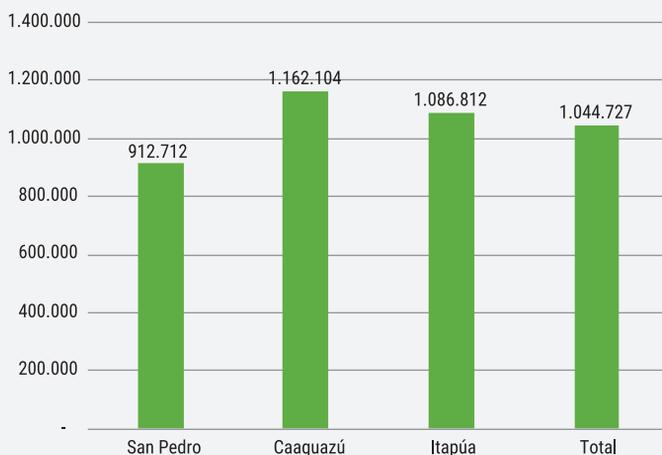
3.7.2 Gasto en mano de obra contratada

El gasto promedio en mano de obra contratada por los hogares en los tres departamentos es de 1.044.727 guaraníes (Gráfico 2.13).

El gasto no varía mucho entre los departamentos estudiados, con un gasto levemente superior en Caaguazú que registra un promedio de 1.162.104 guaraníes. El menor promedio de gastos es de 912.712 guaraníes, que corresponde al departamento de San Pedro.

Gráfico 2.13

Gasto promedio en mano de obra contratada por hogar, en efectivo y en especie, en los últimos 12 meses por departamento (En guaraníes)

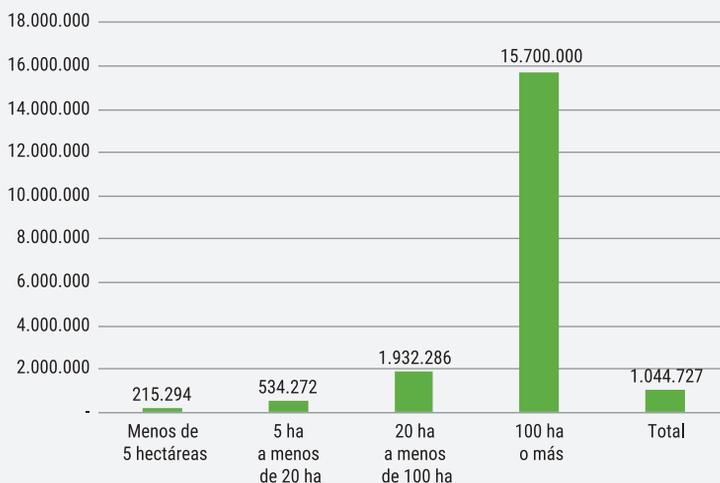


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

A nivel de tamaño de la finca, el mayor gasto promedio en mano de obra contratada por hogar, en los últimos 12 meses, se encuentra en fincas de 100 hectáreas o más con un monto de 15.700.000 guaraníes (Gráfico 2.14).

Gráfico 2.14

Gasto promedio en mano de obra contratada por hogar, en efectivo y en especie, en los últimos 12 meses por tamaño de finca (En guaraníes)



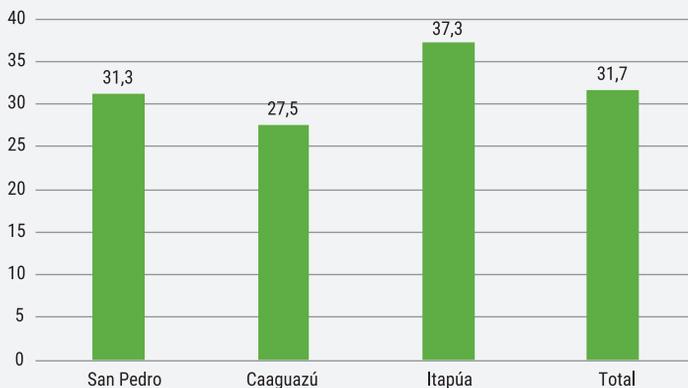
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.7.3 Oferta de mano de obra

El 31,7% del total de hogares de los departamentos estudiados manifestó que al menos uno de sus integrantes trabaja fuera del hogar. Itapúa es el departamento que presenta el mayor porcentaje de hogares con al menos un integrante que trabaja fuera del hogar (37,3%), mientras que Caaguazú se constituye en la contraparte extrema, con el menor porcentaje (27,5%) (Gráfico 2.15).

Gráfico 2.15

Porcentaje de hogares que poseen al menos 1 persona que trabaja fuera de la finca por departamento



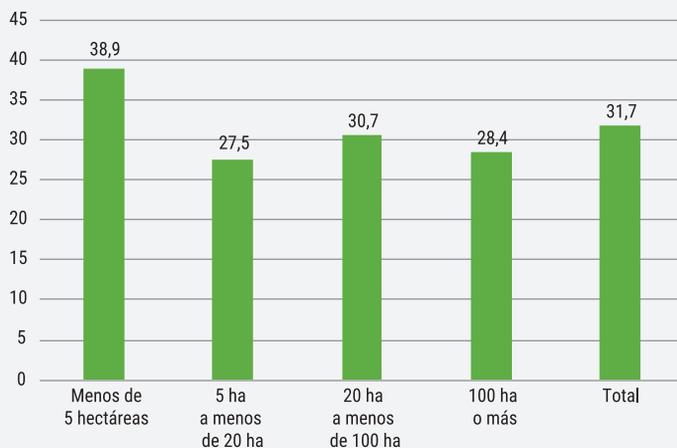
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Considerando el tamaño de las explotaciones, el mayor porcentaje de hogares con al menos 1 persona que trabaja fuera de la finca se encuentra entre fincas más pequeñas (de menos de 5 hectáreas) (38,9%) (Gráfico 2.16).

Del total de hogares con integrantes trabajadores fuera de la finca, el 16,9% lo hace en el sector de la agricultura y la ganadería, el 14,2% en el sector de compra y venta, y el 11,7% en servicios de la educación. Los menores porcentajes de este indicador corresponden a los sectores de manufactura y construcción, cada uno con el 11,3% de hogares con dicha condición.

Gráfico 2.16

Porcentaje de hogares que poseen al menos 1 persona que trabaja fuera de la finca por tamaño de la finca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8 Organización y preferencias de los productores

3.8.1 Afiliación a organizaciones de productores a nivel local

El 21,9% de los hogares encuestados de los tres departamentos estudiados refirió estar afiliado a alguna organización de productores locales. En Caaguazú este porcentaje es 25%, en San Pedro 22,2% y en Itapúa 17,8% (Gráfico 2.17).

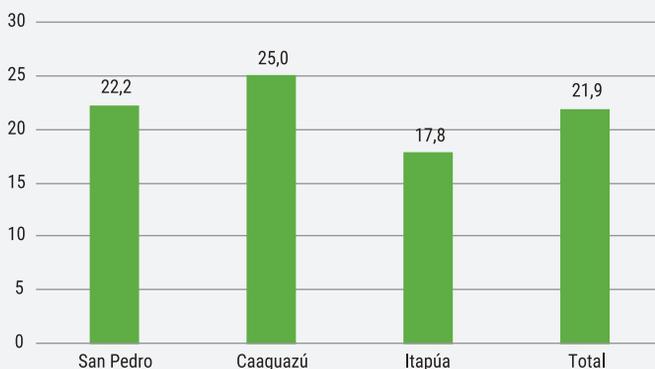
En otro orden, se observa una relación directa entre afiliación y tamaño de la finca. Las explotaciones más gran-

des presentan una tasa de afiliación del 44,6%, mientras que las fincas más pequeñas una tasa de apenas 13,2% (Gráfico 2.18).

Los principales beneficios de pertenecer a una organización local de productores se relacionan con el apoyo a la producción (12,5%) y al acceso a la tierra (12,4%); y, en menor medida, con la representación legal (7,1%), la comercialización (2,5%) y el apoyo administrativo/ financiero (1,9%).

Gráfico 2.17

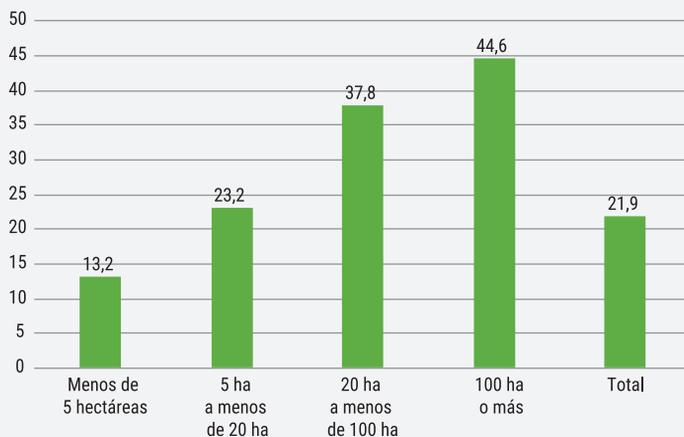
Porcentaje de hogares que se encuentran afiliados a alguna organización de productores a nivel local por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Gráfico 2.18

Porcentaje de hogares que se encuentran afiliados a alguna organización de productores a nivel local por tamaño de finca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.2 Preferencias sobre impuestos a la tierra

En todos los departamentos estudiados, se solicitó a los hogares que escojan entre estas opciones sobre impuestos a la tierra:

- No alcanzan para cubrir los gastos de los municipios y se deberían aumentar.
- Alcanzan para cubrir los gastos de los municipios y se deberían mantener al nivel actual.
- Son altos y se deberían bajar, las recaudaciones de los municipios se deberían administrar mejor.

Más de la mitad (54,4%) de los encuestados que respondieron a este indicador refirieron que los impuestos a la tierra “alcanzan y se deberían mantener” (Tabla 2.10). El predominio de esta preferencia se observa en todos los departamentos. La segunda opción preferida entre los encuestados fue “Son altos y se deberían bajar, se deberían administrar mejor”, representando a un 34,2% del total de hogares que respondieron a este indicador. Si bien, el predominio de esta opción como la segunda preferida se observa en todos los departamentos, en Caaguazú se denota un particular interés en “No alcanzan para cubrir los gastos y deberían aumentar” (23,5%).

Tabla 2.10

Los impuestos a la tierra: Preferencias por departamento (%)

Preferencias	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
No alcanzan para cubrir los gastos y deberían aumentar	4,5	23,5	1,6	9,9
Sí alcanzan para cubrir los gastos y se deberían mantener	55,6	49,9	58,2	54,4
Son altos y deberían bajar, se deberían administrar mejor	38,3	24,8	39,8	34,2
No sabe/no responde	1,7	1,8	0,3	1,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Los hogares de todos los tamaños de fincas prefieren, en primer lugar, la opción “Sí alcanzan para cubrir los gastos y se deberían mantener”, en segundo lugar, la opción “Son altos y deberían bajar, se deberían administrar mejor” y, por último, “No alcanzan para cubrir los gastos y deberían aumentar” (Tabla 2.11).

Además, se denota que en las fincas de mayor tamaño (de 100 ha o más) existe una tasa de conformidad superior con los actuales impuestos a la tierra frente a los demás hogares con fincas de menor tamaño.

Tabla 2.11

Los impuestos a la tierra: Preferencias por tamaño de finca (%)

Preferencias	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
No alcanzan para cubrir los gastos y deberían aumentar	8,1	11,3	11,8	1,6	9,9
Sí alcanzan para cubrir los gastos y se deberían mantener	55,2	54,2	50,7	62,0	54,4
Son altos y deberían bajar, se deberían administrar mejor	34,9	33,5	35,4	35,3	34,2
No sabe/no responde					
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.3 Preferencias sobre soluciones a la concentración de tierra

Las opciones sobre soluciones a la concentración de tierra fueron:

- a. Se debería corregir mediante la expropiación de tierras de grandes propietarios.
- b. Se debería corregir mediante la expropiación de tierras improductivas.
- c. Se debería corregir mediante la compra de tierras.
- d. Se debería corregir mediante otro método.
- e. No se debería corregir.
- f. No sabe/no responde.

Del total de hogares encuestados en los tres departamentos, el 36,1% manifestó que la concentración de tierras “se debería corregir mediante la expropiación de tierras de grandes propietarios”, el 32,2% que “se debería corregir mediante la expropiación de tierras improductivas” y el 27,5% que “se debería corregir mediante la compra de tierra” (Tabla 2.12). Este patrón de preferencias se observa solo en los hogares del departamento Itapúa. En San Pedro, la primera opción escogida es la expropiación de tierras de grandes propietarios (46,8%); la segunda es la compra de tierras (25,9%) y la tercera la expropiación de tierras improductivas (23%). Los hogares de Caaguazú se desvían del patrón al mostrar mayor preferencia por la expropiación de tierras improductivas (44,8%), en segundo lugar,

por la compra de tierras (35,2%) y, en tercer lugar, por la expropiación de tierras de grandes propietarios (14,7%).

Tabla 2.12

La concentración de tierra: Preferencias por departamento (%)

Preferencias	San Pedro	Caa-guazú	Itapúa	Total
Se debería corregir mediante la expropiación de tierras de grandes propietarios	46,8	14,7	46,7	36,1
Se debería corregir mediante la expropiación de tierras improductivas	23,0	44,8	29,8	32,2
Se debería corregir mediante la compra de tierras	25,9	35,2	20,6	27,5
Se debería corregir mediante otro método	1,9	1,0	0,5	1,2
No se debería corregir	0,5	1,7	2,0	1,3
No sabe/no responde	1,9	2,6	0,5	1,7
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Al tomar en consideración el tamaño de las explotaciones, la solución preferida por los hogares con menos de 100 hectáreas son la expropiación de tierras de grandes propietarios, seguida por la expropiación de tierras improductivas y/o la compra de tierras. Los hogares con 100 hectáreas o más optan, en primer lugar, por la expropiación de tierras improductivas (40,5%) y, en segundo lugar,

por la compra de tierras (35,2%) (Tabla 2.13). Sin embargo, emerge un 20,3% de hogares que prefiere la opción de dejar las cosas como están y no corregir la concentración de la tierra.

Tabla 2.13

La concentración de tierra: Preferencias por tamaño de finca (%)

Preferencias	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Se debería corregir mediante la expropiación de tierras de grandes propietarios	37,9	36,6	38,7	2,6	36,1
Se debería corregir mediante la expropiación de tierras improductivas	30,0	34,3	25,7	40,5	32,2
Se debería corregir mediante la compra de tierras	27,7	26,5	29,7	35,2	27,5
Se debería corregir mediante otro método	1,2	1,2	1,7	0,0	1,2
No se debería corregir	0,7	0,5	1,9	20,3	1,3
No sabe/no responde	2,6	1,1	2,3	1,4	1,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.4 Preferencias sobre el impuesto a la exportación de la soja en grano

La mayoría de los hogares encuestados está de acuerdo

con un impuesto a la soja en grano. Del total de hogares encuestados en los tres departamentos, el 35,46% está “de acuerdo” con gravar la exportación de soja en grano y el 35,09% está “totalmente de acuerdo”. Un 14,91% manifestó no estar de acuerdo ni en desacuerdo con la aplicación de un impuesto a la soja (Tabla 2.14).

La suma de los hogares que están de acuerdo o totalmente de acuerdo con gravar la exportación de soja en grano se eleva a 80,2% en el departamento de San Pedro, a 67,6% en Caaguazú y a 60,8% en Itapúa.

Tabla 2.14

El impuesto a la exportación de soja en grano se debería implementar. Preferencias por departamento (%)

Preferencias	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Totalmente en desacuerdo	6,3	9,3	3,0	6,3
En desacuerdo	3,1	6,0	13,2	6,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8,9	15,2	22,7	14,9
De acuerdo	48,4	43,7	8,2	35,5
Totalmente de acuerdo	31,8	23,9	52,6	35,1
No sabe/no responde	1,4	1,8	0,3	1,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El apoyo al impuesto a la exportación de soja en grano está altamente relacionado con el tamaño de la finca.

Los productores cuyas fincas tienen menos de 100 hectáreas expresan mayor conformidad con esta medida, a diferencia de los productores con 100 hectáreas o más. Por ejemplo, el 73,7% de los productores con fincas de 5 a 20 hectáreas está de acuerdo o totalmente de acuerdo con este impuesto, pero este nivel de aprobación baja a 42,2% en el caso de los productores con las fincas de 100 o más hectáreas. Además, en este último grupo, 28% de los encuestados estaba totalmente en desacuerdo o en desacuerdo con el impuesto a la soja.

Tabla 2.15

El impuesto a la exportación de soja en grano se debería implementar. Preferencias por tamaño de finca (%)

Preferencias	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Totalmente en desacuerdo	4,4	6,9	7,7	14,4	6,3
En desacuerdo	7,8	4,9	12,9	13,5	6,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	17,2	13,9	8,7	25,8	14,9
De acuerdo	28,6	40,8	30,6	36,0	35,5
Totalmente de acuerdo	39,9	32,9	38,3	9,2	35,1
No sabe/no responde	2,1	0,6	1,8	1,0	1,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.5 Preferencias sobre la regulación del uso de agroquímicos

La mayoría de la población encuestada (81,2%) reporta su conformidad con una regulación más rigurosa del uso de agroquímicos, con poca variación entre los departamentos. El desacuerdo con esta medida es levemente mayor en Caaguazú (13,3%) comparado con San Pedro (6,1%) y con Itapúa (7,1%).

Tabla 2.16

El uso de agroquímicos se debería regular más rigurosamente. Preferencias por departamento (%)

Preferencias	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Totalmente en desacuerdo	5,5	7,4	0,7	4,8
En desacuerdo	0,6	5,9	6,8	4,1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	5,4	9,7	11,9	8,7
De acuerdo	50,7	40,1	15,3	37,2
Totalmente de acuerdo	36,4	35,1	64,8	44,0
No sabe/no responde	1,4	1,8	0,3	1,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Aunque la mayoría de los productores manifiesta su acuerdo con la regulación del uso de agroquímicos, la aprobación de los productores de 100 hectáreas o más

(70,1%) es menor que la de los productores de fincas más pequeñas: 85,7% en el caso de los productores de fincas de 20 hectáreas a menos de 100 hectáreas y 80,5% en el de los productores de 5 hectáreas a menos de 20 hectáreas. También el grupo de 100 hectáreas o más es el que presenta el índice más alto de desaprobación (15,5%).

Tabla 2.17

El uso de agroquímicos se debería regular más rigurosamente. Preferencias por tamaño de finca (%)

Preferencias	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Totalmente en desacuerdo	3,7	5,8	2,2	5,9	4,8
En desacuerdo	6,1	2,3	2,4	9,6	4,1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	5,4	10,7	7,9	13,3	8,7
De acuerdo	32,1	39,5	39,9	43,9	37,2
Totalmente de acuerdo	49,8	41,0	45,8	26,2	44,0
No sabe/no responde	2,1	0,6	1,8	1,0	1,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.6 Preferencias por la regulación de la deforestación

Siguiendo la tendencia observada, en general los productores están de acuerdo con la regulación más rigurosa de la deforestación. Casi el 90% de los productores mues-

tra su aprobación, el 3,9% no está de acuerdo y a un 6,6% le resulta indiferente. A nivel de departamentos, la variación entre los productores de San Pedro y de Itapúa que están de acuerdo con esta medida es mínima (90,9% y 89,4%, respectivamente). Pero, en Caaguazú, si bien la mayoría también está de acuerdo, existe un grupo importante de productores que se mantiene en una posición neutral (9,4%) y otro que manifiesta claramente su desacuerdo (5,5%).

Tabla 2.18

La deforestación se debería regular más rigurosamente. Preferencias por departamento (%)

Preferencias	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Totalmente en desacuerdo	3,6	4,3	0,1	2,8
En desacuerdo	1,8	1,2	0,3	1,1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2,1	9,4	9,7	6,6
De acuerdo	47,6	50,1	23,9	41,7
Totalmente de acuerdo	43,3	32,5	65,5	46,0
No sabe/no responde	1,8	2,5	0,4	1,6
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

Si bien la mayoría de los productores de todos los tamaños de fincas está de acuerdo con la regulación más rigurosa de la deforestación, los productores de fincas más gran-

des (de 100 hectáreas o más) tienen el mayor porcentaje de posiciones neutrales (11,3%). No obstante, las variaciones de la conformidad son mínimas entre productores de diferentes tamaños de finca.

Tabla 2.19

La deforestación se debería regular más rigurosamente. Preferencias por tamaño de finca

Preferencias	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Totalmente en desacuerdo	3,0	3,0	1,8	0,5	2,8
En desacuerdo	1,8	0,7	0,2	3,4	1,1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4,4	8,2	4,8	11,3	6,6
De acuerdo	38,1	43,6	42,1	49,1	41,7
Totalmente de acuerdo	50,1	43,5	49,2	34,6	46,0
No sabe/no responde	2,5	0,9	1,9	1,0	1,6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

3.8.7 Relacionamiento con el Estado

El vínculo de los productores con el Estado tiende a ser pasivo en diferentes formas, sea desde el lado de la obligación como por el lado del beneficio.

Por el lado de la obligación de los productores, solo el 15% de los productores realizó el pago de impuestos a la

renta de las actividades agropecuarias (IRAGRO) en el periodo 2015-2016 y el 12% contribuyó con el impuesto al valor agregado agrícola (IVA agrícola) en el mismo periodo. Los productores que menos impuestos pagaron fueron los de San Pedro (4,2% de IRAGRO y 4,5% de IVA agrícola). El mayor porcentaje de contribuyentes del IRAGRO se encuentra en Caaguazú (24,1%), seguido por Itapúa (19,1%). Con una mínima diferencia entre estos dos últimos departamentos, el 17,3% y el 18,5% de los productores, respectivamente, contribuyen con el IVA agrícola.

Por el lado del beneficio para los productores, las condonaciones de deuda tienen muy baja cobertura (1,7%), la asistencia técnica a través de los servicios de extensión agraria beneficia al 10,9% de los hogares encuestados y la entrega de insumos proveídos por la DEAG al 11,6%. El departamento con menos acceso a los servicios de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería es San Pedro. Los servicios de extensión agraria tienen mayor cobertura en Caaguazú (14,2%) y los servicios de provisión de insumos en Itapúa (17,8%).

En lo que respecta al acceso al crédito, casi el 22% de los productores recibieron asistencia financiera del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) o del Banco Nacional de Fomento (BNF) en los últimos diez años, con diferencias mínimas de cobertura entre departamentos.

En cuanto al relacionamiento con el Estado como mediador, un bajo porcentaje de los productores encuestados (3,6%) reconoció haber estado involucrado en un conflicto de tierras en los últimos diez años. Estos casos se concentran en el departamento de Itapúa.

Tabla 2.20

Porcentaje de hogares encuestados con respuestas afirmativas a las siguientes situaciones de relacionamiento con el Estado, por departamento

	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Pago del IRAGRO ¹ correspondiente al periodo fiscal de julio 2015 a junio 2016	4,2	24,1	19,1	15,0
Pago del IVA Agrícola ² correspondiente al periodo fiscal de julio 2015 a junio 2016	4,5	17,3	18,5	12,5
Beneficiario de condonación deudas con respecto a préstamos del sector privado (últimos 10 años)	0,6	1,8	3,1	1,7
Beneficiario de condonación deudas con respecto a préstamos del sector público (últimos 10 años)	1,1	2,1	2,2	1,7

- 1 El IRAGRO, Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias, es el que grava las ganancias que se obtienen por la realización de actividades agropecuarias tales como la cría o engorde de ganado vacuno, ovino, caprino, bubalino y equino; producción de lanas, cueros, cerdas, semen y embriones; producción agrícola, frutícola, hortícola e ictícola; producción de leche; las ganancias por las ventas del activo agropecuario. También están gravadas las rentas provenientes de la cría de cerdos, conejos, aves, la producción de flores, gusanos de la seda, miel de abeja y la explotación forestal, cuando sean realizadas por el productor y no superen el 30% de los ingresos totales del establecimiento rural.
- 2 El IVA agropecuario, Impuesto al Valor Agregado Agropecuario, grava la enajenación y/o importación de productos agropecuarios.

	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Beneficiario de los servicios de extensión agrícola de la DEAG ³ (últimos 10 años)	6,6	14,2	12,7	10,9
Beneficiario de insumos subsidiados o a bajo costo de la DEAG (últimos 10 años)	8,7	9,6	17,8	11,6
Acceso a créditos del CAH ⁴ y/o del BNF ⁵ (últimos 10 años)	22,7	20,1	22,9	21,9
Estuvo involucrado en algún conflicto de tierra en los últimos 10 años	1,9	2,4	7,4	3,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

El análisis por tamaño de finca permite ver que la mayoría de los productores que contribuyeron al IRAGRO y al IVA agrícola son productores con 100 hectáreas o más (83,6% y 74,3%, respectivamente). Por su parte, los beneficios a los productores en términos de condonación de deudas, servicios de extensión agraria, provisión de insumos y acceso al crédito se inclinaron mayormente hacia los medianos productores de 20 hectáreas a menos de 100 hectáreas. El relacionamiento con el Estado como mediador de conflictos de tierras es mayor en las fincas con más de 100 hectáreas, pero solo alcanza un 7%.

3 Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

4 Crédito Agrícola de Habilitación.

5 Banco Nacional de Fomento.

Tabla 2.21

Porcentaje de hogares encuestados con respuestas afirmativas a las siguientes situaciones de relacionamiento con el Estado, por tamaño de finca

	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Pago del IRAGRO correspondiente al periodo fiscal de julio 2015 a junio 2016.	4,5	14,8	30,6	83,6	15,0
Pago del IVA Agrícola correspondiente al periodo fiscal de julio 2015 a junio 2016.	5,1	10,6	29,1	74,3	12,5
Beneficiario de condonación deudas con respecto a préstamos del sector privado (últimos 10 años)	1,0	0,9	9,0	0,8	1,7
Beneficiario de condonación deudas con respecto a préstamos del sector público (últimos 10 años)	1,5	1,9	2,5	- 0	1,7
Beneficiario de los servicios de extensión agrícola de la DEAG (últimos 10 años)	9,0	10,1	24,0	4,4	10,9
Beneficiario de insumos subsidiados o a bajo costo de la DEAG (últimos 10 años)	9,6	11,4	22,9	1,6	11,6

	Menos de 5 ha	5 ha a menos de 20 ha	20 ha a menos de 100 ha	100 ha o más	Total
Acceso a créditos del CAH y/o del BNF (últimos 10 años)	15,8	23,2	35,6	22,7	21,9
Estuvo involucrado en algún conflicto de tierra en los últimos 10 años	4,1	3,1	4,0	7,0	3,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

En general, ninguna institución llegó, en promedio, a la calificación 3 (Buena) en los departamentos estudiados (Tabla 2.22).

Solo dos de ocho instituciones, y solamente en el departamento de San Pedro, alcanzan una calificación de 3 en una escala del 1 al 5: el CAH (3,2) y el MAG (3,0).

En la clasificación los hogares por rangos de tamaño de las fincas, no se observan variaciones significativas de la calificación de las instituciones públicas.

Tabla 2.22

Calificación de la gestión de las siguientes instituciones gubernamentales, del 1 al 5 por departamento

Institución	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
MAG	3,0	2,1	2,0	2,4
Sd	(0,92)	(0,75)	(0,70)	(0,91)
Indert	2,9	2,0	1,9	2,3

Institución	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Total
Sd	(0,87)	(0,72)	(0,87)	(0,94)
CAH	3,2	2,1	2,2	2,6
Sd	(0,92)	(0,77)	(0,89)	(1,00)
SEAM	2,5	1,8	1,9	2,1
Sd	(0,87)	(0,68)	(0,90)	(0,89)
SENAVE	2,5	1,8	1,8	2,7
Sd	(0,86)	(0,66)	(0,74)	(0,83)
Ministerio Público	2,5	1,7	2,0	2,1
Sd	(0,80)	(0,62)	(0,80)	(0,83)
Corte Suprema de Justicia	2,4	1,6	1,8	1,9
Sd	(0,82)	(0,62)	(0,73)	(0,81)
Fuerzas Armadas	2,7	1,7	1,9	2,1
Sd	(0,91)	(0,69)	(0,83)	(0,93)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

4/ Análisis de regresión

4.1 Reseña de factores explicativos de la demanda de mano de obra

La presente investigación busca analizar y comprender la demanda de mano de obra por hectárea en los departamentos estudiados. Para medir esto, se utilizaron va-

riables independientes que tienen relación directa con el aumento o disminución de la demanda de trabajo en las áreas analizadas.

Entre las variables independientes se encuentran el tamaño de las fincas (en hectáreas), el departamento en que se encuentran y los cultivos más frecuentes que producen, además del porcentaje promedio de superficie destinada a la agricultura por hogar y una variable dicotómica que representa si la cabeza de hogar es de sexo femenino.

Las variables de control son aquellas que se utilizan en las regresiones para eliminar cualquier posibilidad de interferencias de las variables independientes con la variable dependiente. Estas variables de control ayudan a analizar de mejor manera los efectos de las variables independientes, dejando de lado la posibilidad de tener sesgos por variables que hayan sido omitidas en el modelo. En este modelo, se controlan factores como la participación en organizaciones de productores a nivel local, la obtención de insumos subsidiados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la obtención de servicios de extensión agrícola del MAG y el capital educativo del hogar a través del nivel de educación del jefe de hogar.

Todas estas variables de control fueron escogidas para representar las oportunidades de acceso al capital financiero y productivo, asistencia técnica y mercados estables. De esta manera, con las variables de control se pueden analizar de mejor forma las incidencias de las variables independientes sobre la variable dependiente, es decir, la cantidad de mano de obra contratada.

4.2 Regresión del promedio de demanda de mano de obra por hectárea

En este apartado se revisa la metodología para medir la variación del promedio de la demanda de mano de obra por hectárea de los departamentos incluidos en el estudio. Con el fin de analizar la relación del tamaño de las fincas con los puestos de trabajo generados por hectárea de tierra, controlando otros factores como el acceso al capital financiero y productivo, asistencia técnica y mercados estables.

Ecuación de demanda de mano de obra

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X_i + \beta_i Z_i + e_i \quad (1)$$

Donde i es el número total de observaciones de hogares; α es una constante; y indica la variable dependiente que está caracterizada por la demanda total de mano de obra (jornales) trabajados por hectárea; X es un conjunto de las variables independientes de las fincas observadas conformadas por el tipo de cultivo, el tamaño de las fincas (en hectáreas), los departamentos observados, el porcentaje promedio de superficie destinada a la agricultura por hogar y una variable dicotómica que representa si el jefe de hogar es de sexo femenino; Z es el conjunto de las variables de control conformado por: la participación en organizaciones de productores a nivel local, la obtención de insumos subsidiados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la obtención de servicios de extensión agrícola del MAG; β es un conjunto de parámetros desconocidos

que capturan los efectos de las covariables relevantes en la cantidad de mano de obra demandada; y e es el conjunto de errores aleatorios.

4.3 Regresión del promedio de gasto total de mano de obra por hectárea

En este apartado se revisa la metodología para medir la variación del promedio del gasto total de mano de obra por hectárea de los departamentos estudiados. Con el fin de analizar la relación del tamaño de las fincas con el gasto total de mano de obra generado por hectárea de tierra, controlando otros factores como acceso a capital financiero y productivo, asistencia técnica y mercados estables.

Ecuación de gasto total de mano de obra

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X_i + \beta_i Z_i + e_i \quad (2)$$

Donde i es el número total de observaciones de hogares, e es una constante; α indica la variable dependiente que está caracterizada por el gasto total de mano de obra por hectárea; X es un conjunto de las variables independientes de las fincas observadas conformadas por el tipo de cultivo, el tamaño de las fincas (en hectáreas), los departamentos observados, el porcentaje promedio de superficie destinada a la agricultura por hogar, el promedio del total de personas mayores a 9 años y menores a 81 años en el hogar, el porcentaje de superficie titulada en los hogares, el nivel de educación del jefe del hogar y una variable dicotómica

que representa si el jefe de hogar es de sexo femenino; Z es el conjunto de las variables de control conformado por: la participación en organizaciones de productores a nivel local, la obtención de insumos subsidiados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la obtención de servicios de extensión agrícola del MAG; β es un conjunto de parámetros desconocidos que capturan los efectos de las covariables relevantes en la cantidad del gasto total de mano de obra demandada; y e es el conjunto de errores aleatorios.

4.4 Resultados empíricos de la demanda de mano de obra y el gasto en total en mano de obra por hectárea

La Tabla 2.23 presenta los resultados para las ecuaciones 1 y 2, los análisis de regresión lineal múltiple. En ambas regresiones los resultados fueron estadísticamente significativos al 0,01%. En la columna 1 se observan los resultados para la variable dependiente del promedio de demanda de mano de obra por hectárea de los departamentos analizados. De acuerdo con la columna 1 de la Tabla 2.23 el tamaño de las fincas, en hectáreas, tiene incidencia negativa en la contratación de mano de obra. Es así como, si aumenta el promedio de la superficie del total del hogar (hectáreas) en 1%, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar disminuye -0,87% manteniendo constante las demás variables. Esta consecuencia va acorde con la tendencia de las fincas con mayores hectáreas a demandar menos mano de obra por hectárea, que fue observada en los departamentos.

Por el otro lado, si aumenta el porcentaje promedio de la superficie destinada a la agricultura por hogar en 1%, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumentará en 0,19% manteniendo constante las demás variables.

En el caso de las fincas donde la jefatura del hogar es femenina, la jefa del hogar se relaciona a un promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por hectárea 39,0% menor que los hogares con jefatura masculina manteniendo constante las demás variables.

En lo que respecta a la producción agrícola, ciertos cultivos requieren de mayor concentración de mano de obra que otros. Cultivos que se realizan en huertas y cítricos generalmente requieren de más cuidados que los que se siembran en forma extensa. De esta manera se eligieron tres cultivos y un grupo de cultivos correspondientes a las frutas, verduras y yerbas, que son los más representativos de la agricultura paraguaya. El maíz, que es el producto más popular en los departamentos analizados, no requiere de mucha mano de obra cuando se realiza en grandes extensiones. Si la finca cultiva este producto, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumenta 24,6% manteniendo constante las demás variables, mientras que, si la finca cultiva soja, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumenta 43,7% manteniendo constante las demás variables.

El sésamo y el grupo de las frutas, verduras y yerbas también son intensivos en demanda de mano de obra (en jornales trabajados) de manera que, si la finca cultiva sésamo, el promedio de la demanda total de mano de obra por superficie del hogar aumenta 30,1% manteniendo constante las demás variables, mientras que, si cultiva frutas, verduras y/o yerbas, este promedio aumenta a 40,2% manteniendo constante las demás variables.

Los departamentos analizados tienen diferencias económicas y territoriales entre ellos. Si bien San Pedro es uno de los ejes agrarios más grandes del Paraguay, el departamento de Caaguazú, gracias a su capital Coronel Oviedo, es también un gran eje económico y comercial. El departamento de Itapúa es comercial y productivamente inferior a los demás departamentos analizados. El análisis de regresión lineal muestra que el hecho de que una finca se encuentre en el departamento de San Pedro, en vez de Itapúa, hace que el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumente 3,83% manteniendo constante las demás variables, mientras que si la finca se ubica en Caaguazú, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumenta 110,5% manteniendo constante las demás variables.

Las variables dicotómicas de organización, apoyo del CAH y del DEAG en la regresión lineal demostraron que, si la finca pertenece a una organización, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumenta 24,6% manteniendo

do constante las demás variables; mientras que, si recibe apoyo del CAH, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar aumenta 10,8% manteniendo constante las demás variables. Por otro lado, si la finca recibe apoyo de la DEAG, el promedio de la demanda total de mano de obra (en jornales trabajados) por superficie del hogar disminuye 4,72% manteniendo constante las demás variables.

La Tabla 2.23 también presenta los resultados para la ecuación 2 que son estadísticamente significativos. En la columna 2 se ve la incidencia de las variables independientes y de control en el promedio del gasto total de mano de obra por hectárea de los departamentos analizados. Las variables en esta ecuación tuvieron una tendencia muy similar a su incidencia en la variable del promedio de demanda de mano de obra por hectárea de los departamentos estudiados. Sin embargo, las variables de soja, maíz y apoyo de la DEAG obtuvieron resultados opuestos a la regresión de la columna 1. Tanto en soja como maíz, los resultados fueron negativos, de manera que, si la finca cultiva soja y no otro cultivo, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar disminuye en 4,58% manteniendo constante las demás variables. Pero, si cultiva maíz, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar disminuye en 7,48% manteniendo constante las demás variables. Asimismo, si la finca recibe algún tipo de apoyo de la DEAG, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar aumenta en 4,7% manteniendo constante las demás variables.

Por otro lado, la variable de porcentaje de superficie titulada en los hogares presentó una relación positiva con la variable dependiente. Si el porcentaje de la superficie titulada de los hogares aumenta en 1%, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar disminuye en 0,24% manteniendo constante las demás variables. Guardando la misma tendencia, si el promedio del total de personas de más de 9 años de edad y de menos de 81 años de edad aumenta en 1, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar disminuye 26,1% manteniendo constante las demás variables.

Igualmente, si el nivel de educación del jefe del hogar aumenta a un ciclo superior educativo, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar aumenta 14,4% manteniendo constante las demás variables; y, por último, si la finca cultiva caña de azúcar en vez de otro cultivo, el promedio del gasto de mano de obra por hectárea del hogar aumenta en 17,5% manteniendo constante las demás variables.

Tabla 2.23
Estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios

	Variable dependiente: demanda de mano de obra por hectárea (1)	Variable dependiente: gasto total de mano de obra por hectárea (2)
Variables	Coef. – Robust Std. Errors	Coef. – Robust Std. Errors
La de la superficie total del hogar en ha	-0,870*** (0,003)	-0,535*** (0,009)

	Variable dependiente: demanda de mano de obra por hectárea (1)	Variable dependiente: gasto total de mano de obra por hectárea (2)
Porcentaje promedio de superficie destinada a la agricultura por hogar	0,002***	0,011***
	(0,000)	(0,000)
Porcentaje de superficie titulada en los hogares		-0,002***
		(0,000)
Promedio del total de personas > 9 años y < 81 años en el hogar		-0,261***
		(0,006)
Nivel de educación del jefe del hogar		0,144***
		(0,006)
Jefatura Femenina	-0,391***	-0,161***
	(0,006)	(0,019)
Soja	0,437***	-0,046***
	(0,018)	(0,042)
Maíz	0,246***	-0,075***
	(0,007)	(0,017)
Sésamo	0,301***	0,229***
	(0,010)	(0,020)
Caña de azúcar		0,175***
		(0,029)
Frutas, verduras y yerbas	0,402***	
	(0,008)	
Organización	0,246***	0,104***
	(0,006)	(0,015)
CAH	0,108***	0,111***
	(0,005)	(0,014)
DEAG	-0,047***	0,048**
	(0,006)	(0,020)

	Variable dependiente: demanda de mano de obra por hectárea (1)	Variable dependiente: gasto total de mano de obra por hectárea (2)
San Pedro	0,038*** (0,006)	0,035*** (0,023)
Caaguazú	1,105*** (0,006)	0,546*** (0,023)
Constante	2,385*** (0,010)	12,55*** (0,039)

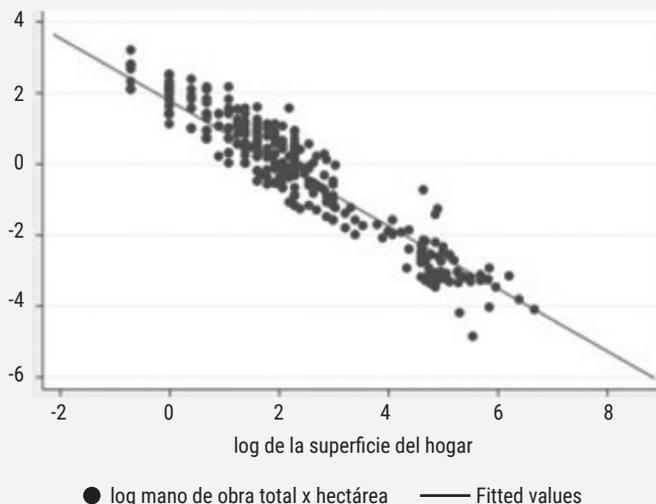
Fuente: Elaboración propia. Encuesta de hogares agrícolas. Departamentos de San Pedro, Caaguazú e Itapúa, 2016.

Errores estándar en paréntesis.

*** p < 0.01. ** p < 0.05. * p < 0.1.

Gráfico 2.19

La mano de obra total demandada por hectárea versus la superficie total disponible del hogar



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la población encuestada.

5/ Conclusiones

Analizando las observaciones estadísticas presentadas a lo largo de este capítulo surgen algunas sorpresas. Primero, la escasa frecuencia de transacciones (venta, compra y alquiler) en el mercado de tierra. Esto contrasta con el dinamismo de la producción y las exportaciones de los rubros agroempresariales. La expansión de este sector no se registró ni como venta o alquiler de tierras por los pequeños y medianos productores ni como compra o alquiler de tierras por los grandes productores. Esto puede ser el resultado de un sesgo de sobreviviente, en el sentido de que es muy poco probable que los hogares que vendieron la totalidad de sus tierras (tal vez migrando a la ciudad) hayan aparecido en la muestra.

Segundo, los productores encuestados expresan su conformidad con políticas para incrementar la regulación del uso agroquímicos, gravar la exportación de soja en grano y corregir la concentración de las tierras. La amplia aprobación de estas medidas refleja un marcado contraste con la polémica política y mediática que tiende a generar estas propuestas.

El reconocimiento de la exclusión de los productores con más de 10.000 hectáreas de la muestra es clave para interpretar estos resultados. A pesar de constituir un grupo numéricamente muy reducido, estos productores probablemente cuenten con mayor capacidad de conducción de los gremios sectoriales, de construcción de percepciones

públicas a través de los medios de comunicación y de articulación de sus preferencias de políticas hacia el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo con relación a los pequeños y medianos productores contemplados en la encuesta realizada para este estudio. Un estudio cualitativo de los productores y empresas con más de 10.000 hectáreas de tierra y un censo agropecuario actualizado podrían iluminar las preferencias políticas y los procesos de formación y articulación de intereses en el sector agropecuario.

La variación observada por tamaño de finca nos da una indicación de las tendencias que se podrían observar en las fincas más grandes. En la muestra, es más probable que los productores de mayor escala cuenten con título de propiedad y alquilen tierras de terceros. La soja se manifiesta claramente como un cultivo de los productores de mayor escala. El monocultivo se observa más a en los extremos de la distribución de tierra, mientras que la mediana producción tiende a ser más diversificada. La participación en asociaciones y organizaciones es marcadamente mayor entre los grandes productores. Y el relacionamiento con el Estado, tanto por el lado de los beneficios como por el de las obligaciones, es también mayor entre los grandes productores.

Finalmente, en el modelo de regresión se observa claramente la relación negativa que hay entre la extensión de la unidad de producción y la demanda de mano de obra por hectárea demandada por la finca (Gráfico 2.19).

Tercero, además de la variación por tamaño de finca que se observa al interior de cada uno de los tres departamentos, surgen algunas variaciones regionales interesantes. Por ejemplo, los jefes de hogares agrícolas de Caaguazú tienen un mayor nivel de educación que los de otros departamentos. Los productores de San Pedro tienen menos probabilidad de tener título de propiedad de la tierra y de interactuar con el Estado en las formas investigadas por la encuesta. Resulta especialmente llamativo que, aun controlando por el tamaño de finca y otras variables significativas, se observa un efecto “regional” positivo no explicado en la demanda de mano de obra total por hectárea en San Pedro y, especialmente, en Caaguazú.

Estos datos empíricos son consistentes con la existencia de economías regionales. Sin embargo, no pueden establecer si la variación observada corresponde a distintas etapas en un proceso de desarrollo convergente o a la emergencia de tres modelos regionales divergentes. Para indagar esta cuestión, el siguiente capítulo presentará casos de estudio cualitativos del proceso de construcción de cadenas de valor agrícolas en los tres departamentos.



Transición agraria y trayectorias territoriales de la agricultura campesina y familiar paraguaya



1/ Introducción

En el Paraguay se escucha con frecuencia, desde distintos sectores, que la agricultura campesina y la agricultura en pequeña escala están atrasadas y deberían modernizarse, adecuándose tecnológicamente a la competencia internacional. Según esta mirada, los integrantes de la agricultura familiar campesina deben transformarse en pequeños agro empresarios o ceder sus tierras y su lugar en la economía nacional a los que sí siguen los pasos de la modernización tecnológica.

Dos cuestionamientos específicos aparecen en las discusiones de las políticas agrarias del país: primero, que a los pequeños productores les falta la capacidad para planificar la producción y la visión para incorporar tecnologías o actualizar prácticas que aumenten la productividad; segundo, que hay una ausencia total de asistencia técnica estatal en el campo (Fogel, 2005; Glauser, 2009). Una mirada casual hacia la realidad del campo paraguayo provee mucho sustento a estas observaciones. Los productores en pequeña escala difícilmente tienen suficiente manejo de su contabilidad para ser proveedores directos de los supermercados y raras veces planean su producción o programan sus inversiones en tecnología para asegurar la cantidad, calidad y continuidad de producción requeridas por un supermercado o un distribuidor grande. Las periódicas movilizaciones campesinas a la Capital para demandar la condonación de deudas, siendo las más disruptivas hasta la fecha las de la Coordinadora Nacional Intersectorial en 2017, evidencian la poca produc-

tividad o falta de disciplina económica de los productores campesinos antes que su insolvencia financiera. Además, el hecho de que solo el 12% de productores con menos de 20 hectáreas tiene acceso a servicios de extensión agrícola, solo el 42% tiene títulos de propiedad y solo el 6,5% tiene acceso a crédito institucional parece una evidencia clara de un Estado ausente en el desarrollo agrícola (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2008).

Esta lectura de la economía agrícola paraguaya resuena con el pensamiento político neoliberal en general y se respalda en teorías económicas neoclásicas. En estas visiones, la economía debe funcionar como un campo de competencia abierto en el cual los actores más racionales prosperan. El Estado debe desempeñarse como árbitro imparcial, especialmente garantizando las reglas de la libre competencia y los derechos de propiedad.

Estas tareas son fundamentales para el funcionamiento apropiado del capitalismo. Primero, la libre competencia de mercado debería premiar a las empresas más eficientes en el uso de capital, trabajadores y recursos naturales y disciplinar a los menos eficientes, impulsando la innovación constante. Segundo, asegurar a los empresarios (con la fuerza del Estado y su sistema judicial) derechos sobre el excedente o la renta generada por la inversión de capital es, también, asegurar que el ahorro privado y la reinversión en la producción sean una práctica racional. Estos incentivos, en teoría, impulsan la productividad y competitividad de un emprendimiento en el mercado y, a nivel macroeconómico, impulsa el crecimiento económico en una sociedad.

Bajo estos supuestos, la acumulación desigual de la riqueza y de la tierra se interpreta y se racionaliza como el resultado de estrategias empresariales superiores y de un gerenciamiento de alta calidad. La concentración de la tierra y de la riqueza recibe hasta cierto tinte de moralidad, como la recompensa de un comportamiento disciplinado y virtuoso. Del mismo modo, la demanda de apoyo estatal por actores económicos privados es interpretada y condenada como la búsqueda de una ventaja política injusta que distorsiona la economía y la desvía de su trayectoria más productiva, protegiendo la ineficiencia y la indisciplina económica para premiar, en su lugar, la lealtad o disciplina política.

De tal modo, parece razonable concluir que los agricultores tradicionales que no priorizan su competitividad en el mercado deben ser desplazados por actores más productivos. También parece razonable que el Estado debería apoyar la transformación de agricultores campesinos en pequeños agro-empresarios, aceptando la salida de la agricultura de muchos campesinos no competitivos y su migración a las ciudades y a otros sectores económicos como un costo de la transición a una economía más productiva en el corto plazo y, a lo largo del tiempo, más igual.

Sin embargo, este retrato empírico y su interpretación teórica relatan de forma demasiado ordenada un proceso de transición agraria mucho más contradictoria que se transita en el Paraguay. Ignora o minimiza cómo, en las circunstancias concretas en las cuales la agricultura capitalista se desarrolla en el Paraguay, las estructuras e instituciones precapitalistas o no capitalistas deben desaparecer, evolu-

cionar o volverse marginales en una economía moderna. Observando este proceso de cerca, es difícil identificar una evolución ordenada, coherente y regida por la racionalidad de mercado. En su lugar, se presenta una realidad bastante más compleja de relaciones económicas y políticas construidas en buena medida por el Estado y por actores políticos, regida por una disputa sobre la distribución de los riesgos de inversión.

Según las definiciones clásicas del economista Frank Knight (1921), el riesgo económico se refiere a las probabilidades medibles y calculables de eventos futuros. La incertidumbre existe cuando la probabilidad de eventos futuros es indefinida o incalculable (Knight, 1921). La diferencia entre estos dos abordajes del futuro gira en torno a la complejidad del fenómeno contemplado. Por ejemplo, un productor puede estimar con cierto grado de confianza la probabilidad de que sea un año de sequía o de merma en los precios de su cultivo. Esto se trata de un riesgo. Sin embargo, es difícil o imposible predecir con precisión cómo las políticas agrarias adoptadas por futuros gobiernos, en el marco de un clima global cada vez más inestable, afectarán la rentabilidad de distintos modelos de producción agrícola. Esto se trata de incertidumbre.

El manejo exitoso de riesgos es una demanda central para una empresa en un mercado competitivo y un elemento clave de la toma de decisiones racionales y rentables sobre la inversión de capital. En un mercado competitivo, las firmas que manejan mal el riesgo deberían fracasar y las que lo hacen bien deberían crecer. Además, en teoría, el riesgo es

manejable dentro del mercado y en el marco de los contratos privados, como las pólizas de seguro y los contratos a futuro y sus derivados.¹

Atravesar exitosamente la incertidumbre económica requiere, sin embargo, otros tipos de mecanismos de coordinación más explícitos y, por lo general, de naturaleza más política e institucional. A continuación, se argumenta que la transición agraria al capitalismo es un proceso caracterizado por un alto grado de incertidumbre, especialmente en la evolución de las fuentes de los riesgos enfrentados por los productores y en los mecanismos de manejo de esos riesgos. Las instituciones estatales y las organizaciones privadas juegan, necesariamente, un rol clave en las tareas de gerenciar y regir esta transición y el caso paraguayo no es una excepción. Esto no solo desmiente el lamento perenne de la ausencia del Estado en el campo paraguayo, implica también que la acumulación de tierra y riqueza observable en el Paraguay no refleja, ni podría reflejar, aún bajo un auténtico régimen de libre mercado, el éxito de los productores más racionales y empresariales en el manejo de la producción.

En lo que sigue de este capítulo, 1) se caracterizarán los cambios en la naturaleza del riesgo durante una transición agraria; 2) se desarrollará el concepto de la “acumulación clientelar” para comprender los abordajes institucionales que construyen el Estado y los actores económicos en la

1 Esta postura teórica fundamenta la financiación del sistema agroalimentario global, a través de la cual la venta de nuevos productos financieros redistribuye de forma más racional y segura el riesgo climático y de fluctuación de precios en los mercados internacionales. Sin embargo, los costos y beneficios de la financiación del sistema agroalimentario y su efecto en el manejo de riesgos son objeto de un importante debate académico.

transición agraria paraguaya; y, 3) se presentarán los hallazgos empíricos de la investigación cualitativa que contribuyeron a este aporte conceptual.

2/ El riesgo y la incertidumbre en la transición agraria

Históricamente, el riesgo principal en la agricultura campesina tradicional era el *riesgo de rendimiento* debido a factores de variación de clima y a la incidencia de enfermedades de cultivos que causan pérdidas de cosecha (Kleinpenning y Rendón, 2011)². Porque la mayoría de la producción se destinaba a cultivos de subsistencia, el riesgo de rendimiento representaba esencialmente un *riesgo de subsistencia* para los productores y sus comunidades.³ Este riesgo se gestionaba a través de los sistemas productivos y sociales integrados y desarrollados por los miembros de las comunidades agrarias. La diversificación y, en mayor o menor medida en distintos sistemas productivos campesinos, prácticas agroecológicas como la rotación de cultivos, asociaciones de cultivos sofisticados y producción integrada de animales y cultivos disminuían la incidencia de plagas, mitigaban el

2 Kleinpenning y Rendón (2011) rastrean la evolución de la economía rural colonial y los posibles orígenes del campesinado paraguayo y sus sistemas productivos: las encomiendas de indígenas esclavizados, las reducciones jesuíticas, las fincas de mestizos libres y las chacras de los “pueblos de indios”. Sin embargo, ofrecen pocos detalles de las prácticas culturales y los riesgos.

3 Kleinpenning y Rendón (2011) reportan que durante el periodo colonial un 70% de las tierras agrícolas se utilizaba para cultivos de subsistencia en el Paraguay.

impacto de sequías e inundaciones y reducían la dependencia de los agricultores en los rendimientos de un solo cultivo (Holt-Giménez, 2006; Scott, 1998). A través del desarrollo del campo académico de ecología y la aplicación de sus conceptos a las relaciones biológicas presentes en la producción agrícola, se ha reconocido y validado la efectividad de estos métodos tradicionales para controlar las plagas y mantener la fertilidad de los suelos (Altieri, 1995, 2002).

En los sistemas sociales agrarios tradicionales, el riesgo de subsistencia se manejaba a través de las *relaciones patrón-cliente*. En estos sistemas, terratenientes latifundistas proveían una garantía de subsistencia, principalmente dando permiso a campesinos para ocupar tierras que el terrateniente reclamaba como propiedad privada (a veces con el reconocimiento del Estado colonial o republicano y, a veces, por derechos consuetudinarios), pero también a través de empleo casual, préstamos y obligaciones sociales de cubrir los costos de fiestas tradicionales, funerales y pérdidas de cultivos. A cambio, los campesinos asentados proveían lealtad y apoyo político al terrateniente frente a sus rivales políticos y frente al Estado colonial o nacional. De tal modo, el clientelismo representaba un intercambio asimétrico de un seguro de subsistencia por un seguro contra riesgos políticos (Scott, 1972, 1976; Setrini, 2011).

En un sistema tradicional como éste, el *riesgo de precio* —proveniente de la variación de los precios de insumos, alquiler de tierra, mano de obra contratada y tasas de interés— es relativamente bajo, porque los campesinos se vinculaban al mercado solo de forma marginal. En general, este sistema

social era altamente desigual o estratificado y relativamente estable. Los patrones se apropiaban y consumían los excedentes económicos producidos por la agricultura campesina y la ganadería. El crecimiento económico era impulsado por la expansión territorial antes que por el ahorro y su reinversión y por el crecimiento de la productividad laboral o de la tierra.

La transición a la agricultura capitalista implicó, por lo general, la adopción de principios productivos industriales para aumentar su productividad (Fitzgerald, 2008). Primero, la división del trabajo, la especialización productiva, específicamente el monocultivo, permite el uso y desarrollo de maquinaria especializada y dedicada a actividades específicas que aumentan mucho la productividad laboral. Segundo, amortizar eficientemente los costos de inversión en maquinaria requiere economías de escala que, en este caso, equivalen a unidades productivas compuestas por grandes extensiones de monocultivos. Tercero, con el desarrollo de las ciencias genéticas y su aplicación a la agricultura, las semillas de variedades híbridas desplazaron a las variedades de polinización abierta, permitiendo durante un largo tiempo incrementos rápidos en la productividad de la tierra (Fitzgerald, 2008).

Sin embargo, estas tecnologías aumentan conjuntamente los riesgos de rendimiento y de precio de los agricultores. Primero, la uniformidad genética de los monocultivos los hace más vulnerables a las plagas y a los eventos climáticos y ecológicamente más frágiles en general. Esto, por sí, aumenta el riesgo de rendimiento.

Segundo, como consecuencia de lo anterior, el uso creciente de insumos comerciales en la agricultura aumenta los riesgos de precio. Obtener efectivamente los altos rendimientos de las semillas híbridas requiere asegurar condiciones ambientales controladas a través de la modificación más amplia y sistemática del ambiente agrícola con la aplicación de insumos químicos de origen mineral. Con el desarrollo de la biología vegetal y de las ciencias químicas, estos químicos fueron sintetizados y manufacturados.

Tercero, estos cambios socio-técnicos impulsaron una integración progresiva de la actividad agrícola al mercado. Por un lado, la agricultura industrial depende de la compra de nuevos insumos especializados: maquinaria agrícola, combustible (una vez que la tracción a motor reemplazó la tracción animal), semillas híbridas, insumos químicos. Por otro lado, la extensión e intensidad de producción de un reducido número de monocultivos (ej. maíz, trigo, soja y algodón) rinde volúmenes mucho mayores de lo que un productor o el mercado local pueden absorber. Esto significa que la racionalidad y rentabilidad de la agricultura industrial depende del acceso a los mercados de commodities nacionales e internacionales de escala masiva, exponiendo la agricultura local a las fluctuaciones de precio que emergen de la demanda y la oferta global.

Cuarto, para producir y competir a una escala masiva, los agricultores deben cubrir costos de inversiones fijas en maquinarias e insumos que sobrepasan sus capacidades de ahorro e inversión. Esto los obliga al uso de préstamos bancarios, integra la producción local a circuitos financieros

nacionales y globales e introduce riesgos financieros relacionados con la fluctuación de las tasas de interés.

Finalmente, el desarrollo de estándares de calidad, valorización y contratación necesarios para el comercio globalizado de los commodities agrícolas, sumado al volumen y el flujo constante de este comercio, habilita el uso de papeles comerciales (contratos a futuro) como un tipo de moneda (Cronon, 1992). Esto marca el inicio de un proceso de financiación del sistema agro-alimentario en el cual su valor económico se genera cada vez más por la compra y venta de productos financieros abstractos y cada vez menos, en términos relativos, del uso de los commodities agrícolas como insumos alimentarios y agro-industriales (Clapp y Isakson, 2018). Estos cambios exponen a la agricultura y a los agricultores a riesgos de origen financiero, además de los riesgos propiamente agrícolas.

Este conjunto de cambios incrementa de forma notoria el riesgo de precio en la producción agrícola. En otras palabras, la industrialización de la agricultura, como parte de su incorporación al capitalismo, transformó el riesgo de rendimiento en riesgo de la fluctuación de precios (de insumos, de commodities globales, de tasas de interés) y, considerando que las unidades de producción se vuelven monoculturas, el riesgo de precio equivale a un riesgo de subsistencia.

En lugares de avanzado desarrollo capitalista, como los Estados Unidos, los productores agroempresariales manejan estos riesgos con contratos y pólizas de seguro. Sin embargo, en lugares como Paraguay, que experimentan una

transición al capitalismo agrario en la actualidad, existe una estructura agraria dualista dividida entre pocas unidades muy grandes, mecanizadas y altamente capitalizadas y con financiamiento, y muchas pequeñas unidades con menos acceso a productos financieros.

3/ Del clientelismo tradicional a la acumulación clientelar

¿Cómo se maneja la proliferación de nuevos riesgos de precio en el contexto de la transición agraria en el Paraguay? ¿Qué rol juegan en este proceso los legados institucionales precapitalistas? ¿Cuál es el destino de estas instituciones en la transición? Específicamente, ¿qué pasa con las viejas estructuras y prácticas clientelares?

La formación de las cadenas de valor y el mejoramiento productivo dentro de las cadenas son un elemento central en el proceso de crecimiento agrícola actual. Mucho del valor generado en el sistema agroalimentario se captura en los eslabones de procesamiento y comercialización y las empresas que controlan estos eslabones tienen el poder de establecer e imponer estándares o normas de producción para determinar la participación de los productores agrícolas. Cumplir con estas normas y superar las barreras a la participación en nuevas cadenas de valor requiere de inversión en infraestructura, tecnología y conocimiento productivo.

Sin embargo, las potenciales fuentes de capital son escasas. El empresariado tradicional paraguayo, como en países

pobres en general, es débil y reacio al riesgo de inversiones nuevas, con una tendencia a mantener su inversión dentro de un solo rubro. Los compradores son aún más adversos a los riesgos de invertir en el eslabón de producción donde tienen nula experiencia. Los bancos en el Paraguay son muy conservadores y ofrecen términos poco atractivos para financiar emprendimientos agroindustriales y las organizaciones de pequeños productores normalmente no tienen suficiente rentabilidad en sus actividades agrícolas como para financiar inversiones. Esto deja al Estado, atravesado siempre por las relaciones políticas, como la principal fuente de capital para inversión en cadenas de valor y el mejoramiento productivo. En el Paraguay, las relaciones políticas que atraviesan el Estado tienen un carácter fuertemente clientelar.

En general, con el desarrollo de los Estados naciones modernos, los sistemas políticos nacionales y las instituciones electorales y democráticas, el clientelismo se desplaza del ámbito social al ámbito político y electoral, manifestándose como el intercambio de votos por bienes materiales divisibles que sostienen las máquinas electorales partidarias, financiados por el presupuesto público (Hilgers, 2012; Lachi y Rojas Scheffer, 2018; Morinigo, 2008; Piattoni, 2001; Scott, 1972; Setrini, 2011).

Sin embargo, adyacente al ámbito electoral, el intercambio clientelar sigue estructurando los procesos de desarrollo agrícola, a pesar de su creciente carácter capitalista. Esto se expresa en la forma en que los actores políticos recurren al Estado para blindarse de los riesgos emergentes de los pro-

cesos de inversión capitalistas y la forma en que el Estado condiciona política y partidariamente la prestación de los recursos de desarrollo.

Argumentamos que la redistribución y refracción del riesgo inherente del proceso de desarrollo capitalista a través de las redes partidarias clientelares es tan central al proceso de “tardío desarrollo tardío” en economías agrarias como la paraguaya, que se debe denominar explícitamente proceso de “acumulación clientelar.”⁴

Más formalmente, la acumulación clientelar tiene las siguientes características:

- a. Consiste en redes de intercambio institucionalizadas entre los actores partidarios que ocupan el Estado y empresarios u organizaciones de productores (cooperativas, asociaciones y comités). Los intercambios son extendidos en el tiempo (ej. duran más de un gobierno), cumpliendo, así, la función de estabilizar un

4 El concepto de desarrollo tardío hace referencia al escrito de Alexander Gerschenkron sobre el “atraso económico en perspectiva histórica” donde argumenta que los países, como Alemania, que copiaron la trayectoria industrial de Inglaterra pudieron llegar rápidamente a la frontera tecnológica solo utilizando herramientas políticas industriales explícitas. Amsden (1992) denomina a los países con experiencia manufacturera previa a la Segunda Guerra Mundial como países de “desarrollo tardío” argumentando que su industrialización exitosa se basa en el disciplinamiento estatal de grupos empresariales diversificados y su reconversión en empresas líderes globales. Véase también (Chang y Salomon, 2004).

Denominamos provisoriamente al Paraguay país de “tardío desarrollo tardío” principalmente para señalar que su transición agraria y los procesos paralelos de urbanización y conversión de la estructura sectorial de la producción y el empleo avanzan en un contexto histórico alterado, una vez más, por la llegada de una nueva camada de países asiáticos a la frontera tecnológica y por la dinámica de competencia y cooperación económica internacional engendrada por este hecho. Este capítulo no trata el tema de las corporaciones multinacionales, sus actividades y su poder político en el Paraguay, o cómo sus decisiones afectan la transición agraria. Estas son cuestiones de enorme importancia que merecen ser estudiadas en base a la literatura existente. Véase, por ejemplo, (Almeida González, 2014; Costa Garay et al., 2020; Palau, 2020; Taraborrelli, 2014; Vázquez, 2019)

régimen político conjuntamente con un régimen de acumulación de capital.

- b. La moneda principal de intercambio son las obras y la maquinaria (antes que el acceso a tierra y la garantía de subsistencia que figuraba en el clientelismo tradicional). En la mayoría de los casos, estos bienes se pagan con donaciones de la cooperación internacional y créditos blandos de instituciones multilaterales. Los productores organizados movilizan sus contactos personales y partidarios para recibir estas donaciones.
- c. La recepción de estas donaciones reduce sustancialmente el riesgo de la transición a métodos de producción y procesamiento industriales, permitiendo que los receptores del apoyo estatal reserven su capital limitado para la operación de nuevos emprendimientos industriales con potencial para mayor productividad, evitando arriesgar sus activos en la contratación de deudas privadas.
- d. Sin embargo, la recepción de estas donaciones de capital en especie es condicionada por criterios políticos partidarios: el apoyo explícito al partido político que ocupa el poder del Estado. Por la dificultad de monitorear y hacer cumplir estos acuerdos a lo largo del tiempo, los intercambios muchas veces se dan en el marco de relaciones que son, por su naturaleza, más duraderas. Por ejemplo, las relaciones de parentesco, de amistad de larga duración o de arraigo territorial.

El subsidio estatal y la reducción de riesgos de inversión es un elemento prácticamente universal del desarrollo tardío y probablemente una herramienta necesaria para incentivar el desarrollo capitalista tardío (Amsden, 1992; Chang y Salomon, 2004; Wade, 1990).

Lo que diferencia la politización de la inversión estatal en un Estado desarrollista y un Estado clientelar como el paraguayo son los criterios con los que se aplican los subsidios y, sobre todo, la falta de una visión estratégica para incentivar el aprendizaje productivo, la acumulación de conocimiento tácito de producción, que acelere el desarrollo de industrias de alto valor ubicadas en la frontera tecnológica y mejore la competitividad internacional e impulsando la transformación estructural de la economía y el empleo. En vez de instrumentalizar la “búsqueda de rentas” (Bhagwati, 1982; Krueger, 1974) hacia estas metas, un sistema clientelar la instrumentaliza para la movilización de votos y el mantenimiento permanente de una estructura partidaria.⁵

La subordinación de los criterios de desarrollo económico a criterios electorales y partidarios para la distribución y asignación de capital de inversión es un elemento central de la acumulación clientelar.

Un habilitador clave de este patrón de intercambio es la debilidad crónica de las capacidades estatales para el

5 Amsden (1992), en contraste, enfatiza la importancia de los incentivos y el disciplinamiento aplicado por el Estado a los actores privados de la economía (sobre todo las grandes empresas) para la acumulación de conocimiento productivo “tácito”, a través de procesos de aprendizaje por experiencia (“learning by doing”) y la fijación de metas de exportación y competencia en el mercado internacional.

análisis y planificación del desarrollo y para la coordinación y ejecución de proyectos integrales interagenciales. En los países de desarrollo tardío exitoso se dio la relación inversa.⁶

Las consecuencias de la acumulación clientelar son amplias, pero explicitamos cuatro en particular:

- a. Las inversiones públicas o colectivas se realizan dentro de una lógica y una dinámica privatizante. Naturalmente, los empresarios individuales que reciben apoyo estatal buscan constituir sus empresas como propiedad privada. Sin embargo, la infraestructura y maquinarias donadas a las cooperativas, asociaciones y comités de productores como colectividades tienden a terminar en manos privadas. Por la dinámica clientelar dentro de las mismas organizaciones -la jerarquía de autoridad entre dirigentes y miembros y el condicionamiento político del uso de bienes que son formalmente colectivos- se observan privatizaciones de hecho cuando los bienes colectivos se manejan para el lucro personal de una o pocas personas y privatizaciones formales o legales cuando las obras y emprendimientos fallan por manejo ineficiente.
- b. Los criterios políticos que se aplican a la asignación

6 Por ejemplo, Chibber (2003) analiza la diferencia entre la experiencia de industrialización de la India y la de Corea del Sur y argumenta que en Corea la existencia de una agencia "nodal" permitió unificar los criterios de las políticas de industrialización entre distintas instancias ministeriales, exigiendo, de forma coercitiva si fuera necesario, el cumplimiento con los planes de desarrollo. La ausencia de este tipo de agencia en la India permitió que las políticas industriales fueran capturadas por diversos y contrapuestos intereses privados y ministeriales.

de capital de inversión en la agricultura eliminan la racionalidad de mercado y eso significa que, de hecho, el desarrollo agrario paraguayo ya es en alguna medida dirigido por el Estado y que el Estado ya forma parte del gerenciamiento de los emprendimientos a nivel local y de la construcción de cadenas de valor a nivel nacional.

- c. La ausencia o la subordinación del mejoramiento productivo, cambio tecnológico, generación de empleos de mayor calidad y otros criterios técnicos en la planificación de hecho del desarrollo económico, resulta en una asignación fragmentada y poco coherente de la inversión a nivel industrial, territorial y de las cadenas de valor. Esto se manifiesta en instalaciones industriales que por falta de inversiones complementarias operan a bajísimos niveles de eficiencia, fábricas ociosas por la falta de materia prima, productores sin posibilidades de vender sus cultivos a procesadores, productores con convenios de venta sin los insumos y el conocimiento para cumplir con los estándares de producción, ciclos de sobre y sub oferta de productos perecederos y muchas de las otras irracionalidades que se pueden observar en el desarrollo agroindustrial (Setrini et al., 2014)
- d. Lo que luce como “indisciplina” de los productores campesinos con relación a su incumplimiento con estándares y normas de suministro y su inversión errática en mejoramiento productivo es, en realidad, consecuencia del lugar que ocupan, como receptores de

riesgo, en un esquema de acumulación clientelar. Por ejemplo, es frecuente que los comités o asociaciones de productores no tengan sus permisos, documentos actualizados y completos; que haya poca participación en las reuniones y actividades de los comités; que la coordinación de actividades productivas e industriales dentro de los comités sea muy mala; y que las instalaciones industriales de comités operen con muy bajos niveles de eficiencia por falta de mayor coordinación y planificación de la inversión y producción. Casi todas esas características son, en buena parte, consecuencia de una lógica organizativa en la cual se conforma el comité para el propósito puntual de recibir apoyo material, muchas veces maquinarias o infraestructura, sin antecedentes ni proyección organizativa.

4/ De lo teórico a lo empírico: estudiando la acumulación clientelar en tres departamentos

Para entender la dinámica de construcción de cadenas de valor, se elaboraron casos de estudio de tres cadenas de valor en tres departamentos con distintos niveles de desarrollo agrícola capitalista. Utilizando el precio promedio de la tierra como indicador, fueron elegidos Itapúa, Caaguazú y San Pedro como representativos de un grado de desarrollo alto, mediano e incipiente, respectivamente. Utilizando los datos del censo agropecuario de 2008, presentados en el at-

las agropecuario (Fabrizio Vázquez, 2011), fueron escogidas las cadenas de valor de la zanahoria, el tomate y el sésamo como cultivos representativos de la producción en pequeña y mediana escala.

En cada uno de los tres departamentos se identificaron y entrevistaron a representantes de comités, asociaciones y cooperativas de productores, de instituciones públicas nacionales y locales que apoyan el desarrollo agrícola y otros actores empresariales de las cadenas de valor seleccionadas. En total se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas para identificar las estrategias organizativas, productivas, comerciales y políticas de los pequeños productores y sus relaciones con los otros actores en la cadena. Estas entrevistas fueron sistematizadas, codificadas e interpretadas para desarrollar el marco teórico presentado arriba y aplicado en la presentación empírica de los casos a continuación.

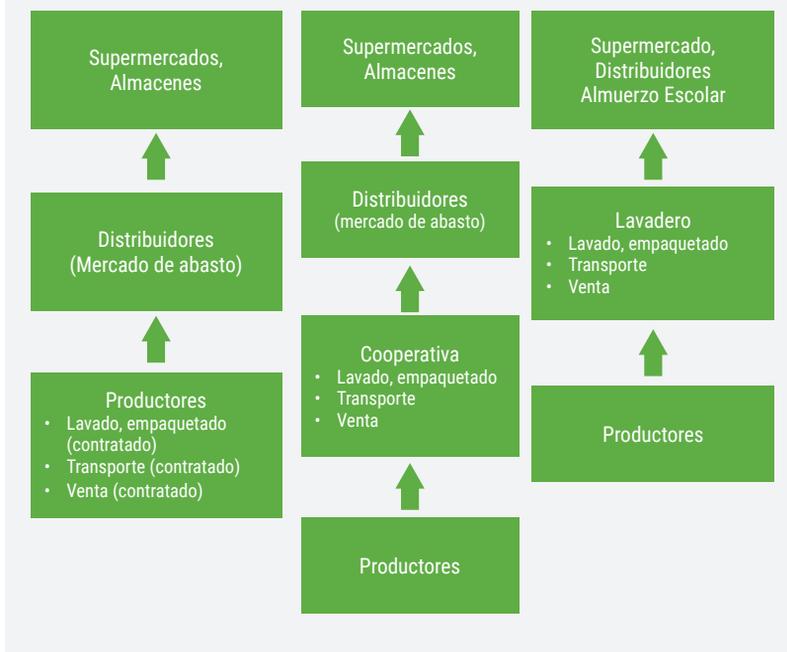
Las calidades materiales de los cultivos –el costo de transporte, su perecibilidad y el tipo de procesamiento que requieren para su comercialización y consumo– proveen un punto de partida para el análisis. Estas variables son decisivas en la estructura de las cadenas de valor, en los procesos laborales y productivos que contiene y en el tipo riesgos que los actores deben manejar. Concretamente, en cada cadena, surgen demandas para inversión en infraestructura, tecnología o nuevas prácticas para mejorar la calidad y la eficiencia de la producción. Estas demandas son impulsadas especialmente por los supermercados que controlan porcentajes cada vez mayores del mercado de comercio de alimentos.

En la cadena de zanahorias, la demanda de mejora se centra primariamente en la inversión de infraestructura de lavaderos y, en segundo plano, en cámaras refrigeradas. Lo primero es necesario para que el producto llegue a los puntos de venta con la limpieza requerida por los compradores, a la que los consumidores se han acostumbrado. Las cámaras refrigeradas y el transporte en vehículos refrigerados extienden substancialmente la vida útil de las zanahorias, previniendo su descomposición precipitada.

Estas inversiones son las que mayor riesgo implican y, por tanto, corresponden a los eslabones con mayores barreras para la participación en general, especialmente para los pequeños productores. Las acciones económicas y políticas adoptadas por los productores y empresarios para responder a estas demandas han resultado en tres estructuras de cadena: a) una donde productores individuales contratan todos los servicios y venden a distribuidores en el mercado de abasto; b) otra donde los productores forman cooperativas que proveen servicios compartidos y venden a distribuidores en el mercado de abasto; y, c) cadenas en las cuales lavaderos privados integran varios servicios y venden directamente a los supermercados.

Gráfico 3.1

Estructura de las cadenas de valor de la zanahoria



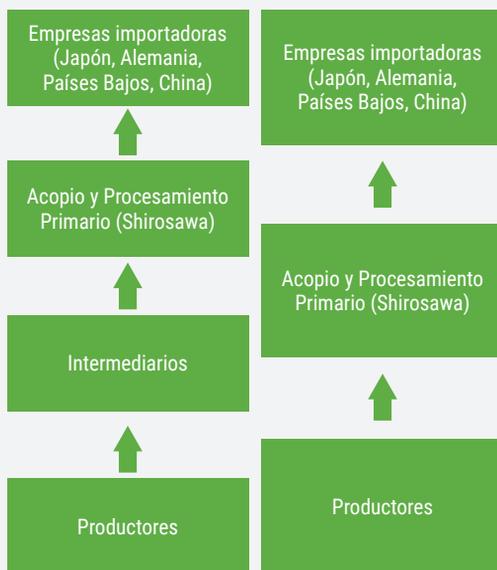
En la cadena de tomates, la mejora demandada es para sistemas de riego e invernaderos que permiten una producción más continua a lo largo del año y de mayor calidad visual, previniendo el daño por insectos o por lluvia y otros eventos climáticos. En este caso, predominan dos distintas estructuras de cadena: una en la cual los supermercados y empresas proveedores de insumos juegan un rol importante en la coordinación y la mejora productiva y otra en la cual los productores contratan transportes y servicios de venta en el mercado de abasto.

Gráfico 3.2

Estructura de las cadenas de valor del tomate



La demanda principal en la cadena del sésamo reside en el manejo de plagas y en la limpieza de los granos entregados a los compradores. Lo primero está vinculado a los rendimientos agrícolas de los productores y lo segundo a los costos de procesamiento primario de las empresas exportadoras. En general esta es una cadena altamente monopsonica (hay un comprador principal, la empresa Shiro-sawa) y altamente intermediada. La principal variación es que a veces la empresa Shiro-sawa compra directamente de los productores y en la mayoría de los casos compra de los acopiadores.

Gráfico 3.3**Estructura de las cadenas de valor del sésamo**

Estos tres cultivos representan y constituyen un vínculo importante y creciente entre los productores y la economía capitalista. Es en el intercambio estructurado por estas cadenas que surgen demandas económicas y empresariales para mejoramiento productivo, por un lado, y demandas políticas para mitigación o protección de riesgos de diversos tipos (Tabla 3.1), como se verá a continuación.

Una dialéctica entre la materialidad de la producción agroalimentaria y la negociación político-partidaria de inversión subvencionada genera tres distintos resultados en los patrones de desarrollo regional o territorial. Denomina-

mos estos resultados en relación al grado y calidad del mejoramiento productivo dentro de la cadena:

- **Mejoramiento desigual:** un patrón de desarrollo donde los pequeños productores participan en el mejoramiento productivo impulsado dentro de la cadena, pero en menor grado y con una desventaja competitiva en relación a los productores de mayor escala y a los actores más capitalizados.
- **Mejoramiento excluyente:** un patrón de desarrollo donde los pequeños productores participan poco en el mejoramiento productivo impulsado dentro de la cadena y van perdiendo competitividad relativa frente a los actores de mayor escala y a los actores mejor capitalizados.
- **Poco Mejoramiento:** un patrón de desarrollo donde se observa escaso mejoramiento productivo y la persistencia de estructuras tradicionales de intermediación y extracción monopsonica.

Tabla 3.1
Resumen de los casos de estudio

Departamento	Itapúa	Caaguazú	San Pedro
Cadena de valor estudiada	Zanahoria	Tomate	Sésamo
Grado de desarrollo capitalista	Alto	Intermedio	Bajo
Exigencias a los productores sobre la mercadería o producto final en la producción	Selección y lavado	Tamaño, aspecto impecable	Limpieza
Cómo se organizan los productores	Comités y cooperativas	Comités y asociaciones	Comités o individuos
Demandas políticas	Inversión productiva	Protección comercial e inversión productiva	Diversas (condonación de deudas, acceso a tierras, justicia de género, proyectos de inversión productiva)
Disciplinamiento clientelar	Alto y directo	Alto e intermedio	Mediano y pluralista
Caracterización resultante	Mejoramiento productivo desigual (pero inclusivo)	Mejoramiento excluyente	Bajo mejoramiento productivo. Cadenas de valor débiles y altamente intermediadas; baja inversión

5/ Tres patrones regionales de construcción de cadenas de valor y mejoramiento productivo.

5.1. Formas de organización

Las formas de organización de los pequeños productores son parecidas en los tres departamentos. Por lo general, la estructura organizativa más común es el comité, integrado por 10 a 20 productores que se nuclean para realizar inversiones colectivas de mejora productiva en una zona geográfica pequeña, por ejemplo, dentro de un barrio. Los proyectos de desarrollo agrícola de distintas instituciones públicas, especialmente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, generan un incentivo importante para la formación de comités de pequeños agricultores por el hecho de adjudicar beneficios solamente a productores organizados. Es muy común que, al enterarse de algún proyecto que se va a ejecutar en su zona, los productores se junten con sus vecinos y parientes para formar un comité y postularse para participar en el proyecto, típicamente con la asistencia de un agente de extensión agrícola.

Debido a este estímulo durante varias décadas, existen comités de productores en casi todos los distritos del país, pero varían mucho en su grado de formalidad y consolidación. Algunos grupos se forman y se desarticulan según la oferta de proyectos, logrando solo el reconocimiento de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), la municipalidad o de la gobernación, no así el registro de contribuyente, per-

sonería jurídica, patentes comerciales, permisos sanitarios y ambientales y otros documentos para formalizar y habilitar plenamente sus actividades económicas. Otros comités avanzan y retroceden en estas dimensiones según el tipo de apoyo que reciben, el liderazgo que tienen y otros factores sociales y políticos.

El nivel de participación efectiva y la calidad de la cooperación también varían mucho en los comités. En general, las relaciones de autoridad tienden a ser clientelares y verticales, entre líderes que monopolizan la información, los contactos interpersonales, el control de recursos materiales y la toma de decisiones, por un lado, y sus seguidores que dependen en ellos para el acceso a un determinado flujo de beneficios materiales. Es común que los cuatro miembros del comité ejecutivo sean los únicos integrantes del grupo que participan activamente en la organización y que el resto de los miembros figuren solo nominalmente, ya sea por tener poca comprensión del propósito o compromiso con el proyecto colectivo, por la frustración del manejo poco transparente y eficaz del proyecto o, simplemente, por haber prestado su nombre para un proyecto que no era de su interés. Otros comités desarrollan formas más colectivas para tomar decisiones e invertir sus recursos.

Las asociaciones de productores tienden a ser agrupaciones de comités y de productores individuales con una cobertura geográfica más amplia. Además de articular el flujo de beneficios materiales y el apoyo institucional a sus miembros, las asociaciones asumen un rol gremial de repre-

sentar a sus miembros en cuestiones políticas y de negociaciones con las instituciones públicas.

En contraste, las cooperativas se constituyen para administrar activos y procesos de producción y comercialización colectivos y para gerenciar estas actividades de forma democrática. En general, sus miembros son individuales, aunque pueden o no pertenecer a un comité de productores, eligen un consejo ejecutivo y pueden contar con funcionarios o contratados para las tareas administrativas y productivas de la organización, o cubrir estas necesidades con los aportes de tiempo y trabajo de sus miembros.

Por último, las organizaciones campesinas son diversas en su estructura y sus orientaciones productivas y políticas (Riquelme, 2003). Son regionales y nacionales en escala, integradas igualmente por comités de base y por productores individuales. En general son organizaciones reivindicativas y políticamente activas con objetivos vinculados a la reproducción de la economía y la identidad campesina y la reforma o replanteamiento del modelo agrario paraguayo. Esto da pie a una serie de demandas específicas: acceso a tierra, crédito, mercados finales y políticas y proyectos de apoyo para la agricultura de subsistencia y comercial.

Estas formas de organización no son excluyentes, en el sentido que un productor puede ser miembro de varias organizaciones. Cabe recordar que una minoría de los productores a nivel nacional y en los tres departamentos estudiados forma parte de alguna organización y que los agricultores con menos tierra participan en organizaciones en menor proporción que los grandes productores.

i. Itapuá: Zanahorias

En el caso de los productores de zanahorias aglomerados en María Auxiliadora, Itapuá, la producción agrícola está organizada por comités y cooperativas de productores con extensiones de tierras no mayores a 10 hectáreas donde este cultivo es predominante. No obstante, hay productores con mayor extensión de tierra que combinan la zanahoria con otros cultivos de renta y de autoabastecimiento. Los comités y las cooperativas, al igual que los productores independientes con mayores extensiones de tierra, tienen un máximo de 150 a 200 hectáreas en total y emplean entre 25 y 30 personas por unidad económica que se dedican a la siembra, cosecha y lavado de las zanahorias, tareas administrativas y comercialización. En varios casos, se trata de productores que en los años noventa se habían dedicado al cultivo de la soja, pero con resultados poco satisfactorios, principalmente porque su producción en pequeña escala resultó ser poco rentable y finalmente insostenible por la carga de deuda necesaria para sostener los costos de esa actividad.

Existe una dinámica de competencia entre un modelo cooperativista de articulación de la producción agrícola con el resto de la cadena de valor y un modelo de empresas prestadoras de servicios, que se acentúa en un contexto de sobreproducción local.

En teoría, en un modelo cooperativista, los productores cultivan, cosechan y venden sus zanahorias a la cooperativa, que luego integra el lavado, embolsado, transporte y comercialización, generando un capital colectivo para cubrir

los costos operativos, las inversiones y el retorno a los productores miembros. Este modelo mitiga una serie de riesgos socializándolos entre los miembros. Los riesgos de precio se mitigan a través de la negociación de contratos entre la cooperativa y los clientes mayoristas (cadenas de supermercados y distribuidores) que fijan precios y volúmenes de producción en un corto y mediano plazo y coordinando un proceso de planificación de la siembra, cosecha y comercialización entre sus miembros para cumplir con los contratos y evitar una subutilización de la capacidad de procesamiento, por un lado, o una sobre producción y pérdida de productos, por otro lado. De tal forma, un productor que es miembro de una cooperativa puede evitar exponerse a fluctuaciones súbitas y grandes del precio de las zanahorias, que generan pérdidas cuando el precio cae por debajo del costo de las inversiones de los productores en los insumos y la mano de obra necesarias para producir y cosechar.

En realidad, las cooperativas de producción de zanahorias en María Auxiliadora no cumplen estas funciones, en gran medida por la competencia entre distintas organizaciones y productores para colocar sus productos en un mercado con una demanda limitada y la consecuente descoordinación de las actividades productivas y comerciales. Dentro de las cooperativas y asociaciones existe una alta competencia para acceder a los cupos de venta y la percepción de que sus líderes monopolizan estos cupos, excluyendo al resto de los productores.

Los productores que no forman parte de una cooperativa, o que no están conformes con la distribución de cupos

de cosecha y venta asignados por la cooperativa, comercializan su producción de forma individual, contratando una serie de servicios. Este modelo funciona con la lógica opuesta a las cooperativas, concentrando el riesgo de precio exclusivamente sobre el productor individual a cambio de la libertad de decidir cuándo plantar, cosechar y vender su producto, por lo general a un distribuidor o comprador mayorista en el mercado de abasto. Los otros actores, el lavadero privado, el transportista y el vendedor en el mercado de abasto limitan su exposición al riesgo de precio y aseguran sus ganancias cobrando una comisión en términos porcentuales o por volumen de zanahorias. Un líder de una cooperativa explicó “hay como diez locales de lavado y cada uno depende de sí mismo, el paraguayo es así, son personas que invirtieron en su lavadero y no quieren dejar eso. Y uno te dice ‘yo te voy a vender tu zanahoria más rápido’ y otro te dice ‘yo te voy a vender por tanto’ y acá venís a una cooperativa a trabajar todos juntos y donde a uno se le va a pagar más... y ahí se van las personas.” Cooperativa Tomás Romero Pereira.

La ventaja de esta modalidad de venta para los productores es poder elegir el momento de cosecha y venta. Pero asumen todo el riesgo de precio. Un productor explicó: “cuando la zanahoria tiene buen precio deja mucha ganancia, pero ahora ni siquiera salvamos nuestro costo de producción, solo el costo de cosecha estamos cubriendo, estamos sacando a 20.000, 25.000, ni lo que invertiste no recuperarás, el precio está por el piso, no vale la pena.”

En teoría, la oferta de zanahorias en el mercado de abasto

se coordina desde los pedidos que hacen los vendedores a través de los transportistas o directamente a las asociaciones, comités y cooperativas de productores. Lo que no venden en un día queda para el siguiente día y los vendedores piden de las organizaciones solo la entrega de suficiente volumen para reponer el inventario. Pero, cuando el mercado se satura, los precios caen, se descomponen los productos y los productores se ven obligados a absorber las pérdidas.

Estas pérdidas ocurren por la dificultad que los comités, asociaciones y cooperativas tienen para coordinar y disciplinar la siembra, cosecha y entrega de las zanahorias de sus productores en un contexto donde 1) no se coordinan las inversiones colectivas en insumos y equipamiento necesarios para calendarizar durante todo el año la siembra; 2) tanto los supermercados como las cooperativas y asociaciones son reacios a firmar contratos estipulando precios, volúmenes y fechas de entrega; 3) los productores experimentan mucha urgencia para recuperar la liquidez del capital invertido para repagar préstamos o para subsistir; y, 4) los lavaderos y fleteros, que cobran montos o porcentajes fijos por servicio y están menos expuestos a riesgos de precio, tienen un fuerte incentivo de mantener un flujo constante al mercado de abasto, sin importar el nivel de demanda. Según el líder de una cooperativa:

“El mercado consume en días malos más o menos 1.200 bolsas por día. María Auxiliadora en sí produce aproximadamente 4.000 bolsas por día y yo no debo pensar en mí no más, debo pensar en todos. Entonces, por eso debo planificar y también debo pensar en mi bolsillo. No debo pensar

en producir más cantidad, porque si yo vendo a un precio de menos de 25 mil guaraníes por bolsa, yo estoy perdiendo, y eso sin tomar en cuenta el proceso de siembra. Si tomo en cuenta el proceso de siembra estoy perdiendo 5 mil guaraníes en 25 mil si me sale 30 mil guaraníes la bolsa y también depende del tiempo, porque hay meses que producen menos de 800 bolsas por hectárea que son menos de 16 mil kilos por hectárea y hay veces que duplican los 16 mil kilos por hectárea y por eso se tiene que tener en cuenta la fecha y la cantidad. Cuando es el día de máximo consumo, el mercado consume más o menos hasta 2 mil quinientas bolsas por día, viernes y sábado son 2500, pero los otros días, jueves, por ejemplo, 2.200 máximo” Cooperativa Tomás Romero Pereira.

Veremos que, en la mayoría de los casos, estas organizaciones y emprendimientos deben su existencia y sus orientaciones al apoyo estatal que recibieron.

ii. Caaguazú: Tomates

En la cadena de tomates de Caaguazú, los comités de productores agremiados en asociaciones de productores son la forma de organización predominante. En el departamento existe una densidad bastante alta de comités. Un representante gremial entrevistado estimó que en el departamento existía un núcleo de 1.000 a 1.500 productores y más de 70 comités. Señaló que las áreas con mayor participación en los comités son las zonas que iniciaron primero, hace más de 15 años, la producción de tomates con cierto cúmulo de experiencia y de capital.

Los comités se articulan a una estructura relativamente pluralista de organizaciones de segundo y tercer piso a nivel regional, como la Coordinadora Frutihortícola del Quinto Departamento y el Comité de Productores Arroyo Balde (que integra comités de base); y de nivel nacional, como la Cámara de Productores Frutihortícolas, la Unión Nacional de Productores Frutihortícolas del Paraguay y la Federación Nacional de Productores Frutihortícolas. Como se verá, los líderes de estas organizaciones compiten por el acceso al apoyo institucional y económico para responder a las demandas de sus seguidores y mantener y desarrollar sus organizaciones.

En Caaguazú predominan dos modalidades de comercialización, por un lado, la venta al mercado de abasto se coordina de una forma equivalente a la venta de zanahorias, aunque sin la necesidad de una etapa de lavado. Por la desconfianza de los productores hacia los vendedores, era muy común que acompañaran su carga de tomates en el camión hasta la entrega. Durante los últimos años esta modalidad fue siendo reemplazada por otra en la que los camioneros se convierten en intermediarios: compran de los productores los tomates cosechados y asumen los riesgos de precio en el mercado. Aunque reciban menor precio, esta modalidad es preferida por los productores porque con ella tienen ganancia asegurada, sobre todo considerando el poder de negociación del productor de tomates en el momento de la cosecha si el mercado está saturado. Si no se cosecha y coloca en el momento adecuado, la fru-

ta madura en la planta y se pudre y el productor pierde la inversión realizada.

La venta a supermercados también sigue una lógica parecida al caso de las zanahorias. Las asociaciones y comités negocian convenios con cadenas u otros clientes mayoristas para la venta directa, pero tienden a evitar el compromiso de firmar contratos y facturan sus ventas como individuos, no como organización. Como en el caso de Itapúa, los actores políticos y el apoyo estatal figuran prominentemente en la historia de la estructura organizativa y económica de esta cadena.

iii. San Pedro: Sésamo

Las formas de organización de los productores de sésamo en el departamento de San Pedro son aún más diversas. Al igual que en Itapúa y Caaguazú, el comité es la estructura organizativa de base más común. Sin embargo, los comités se articulan a una diversidad de organizaciones campesinas regionales y nacionales y asociaciones de productores regionales y nacionales, cada una agrupando y representando diversos intereses.

Esta diversidad organizativa y de intereses refleja, en parte, la mayor diversidad de las estrategias productivas de los productores. Si bien el sésamo representa el rubro de renta más común en el departamento, los pequeños productores también experimentan con otros rubros de renta como la producción lechera y la pequeña ganadería y mantienen la producción de rubros de consumo como el maíz, el maní,

la mandioca y las frutas y hortalizas. En la economía campesina de San Pedro, el grado de especialización productiva, integración comercial y exposición a riesgos de mercado varía más que en las cadenas estudiadas en los otros dos departamentos. Esto significa que los propósitos organizativos de los comités y sus gremios también demuestran mayor variación.

La mayor diversidad y complejidad organizativa y política corresponde a modalidades de comercialización más sencillas que en las otras dos cadenas. Esencialmente, el sésamo se vende a través de intermediarios que pagan a los productores un precio determinado unilateralmente y estos intermediarios venden a una sola empresa, Shirosawa, que se encarga de un procesamiento primario para exportar sésamo en bruto. La única variación es que, en algunos casos, los compradores de Shirosawa llegan a la finca y compran directamente en nombre de la empresa. Existen otros compradores menores de sésamo y otras empresas, como Bioexport y Aratex, que ingresaron al negocio de comercialización de sésamo y chía, pero con poco éxito y, por tanto, con poca incidencia en la estructura de la cadena de sésamo en San Pedro.

5.2. Demandas políticas

Se nota mayor divergencia entre los tres departamentos en las demandas políticas que surgen desde las organizaciones de los productores y en el contexto de sus distintos desafíos productivos. Cada grupo que se forma para hacer

pedidos al Estado articula la demanda que, según su análisis de su situación, mejor responde a sus intereses, particularmente a los riesgos que perciben y que buscan mitigar. Se ha observado cómo la estructura de la economía agraria da forma a la estructura organizativa. Esto ejerce también su efecto en las demandas políticas. En Itapúa, con un alto grado de desarrollo agrario capitalista, todas las demandas políticas que surgen desde los productores van ligadas directamente a las necesidades productivas que surgen en la cadena de zanahorias. En Caaguazú con un grado de desarrollo mediano, se nota un dualismo en las demandas políticas hechas por los productores de tomates. En San Pedro con un grado de desarrollo capitalista más bajo, las demandas políticas hechas por las organizaciones son mucho más heterogéneas.

Los problemas que viven los productores en la transición agraria no llegan con “etiquetados” que definan claramente la estrategia económica o política más adecuada para resolverlos. Los productores deben realizar un proceso de análisis, interpretación y definición de los problemas, su naturaleza y sus posibles soluciones antes de poder inspirar una acción, un reclamo, una reivindicación o un pedido a alguna institución. En general, muchos factores, ideológicos, culturales y sociales, pueden incidir en el marco cognitivo y conceptual que terminan aplicando. Sin embargo, el clientelismo, como institución social altamente arraigada en el Paraguay y especialmente en los partidos políticos y en la economía agraria, marca de forma decisiva el proceso de interpretación política dentro de las organizaciones campe-

sinas y de productores donde los desafíos personales de los productores se traducen en demandas políticas colectivas para llegar a acciones específicas.

i. Itapuá: Zanahorias

Las demandas principales que surgen desde las organizaciones de productores de zanahorias son para mejorar su acceso al mercado de las cadenas de supermercados y, muy vinculado a esa demanda, para recibir donaciones de fondos e infraestructura productiva para mejorar la calidad de su producción. Por ejemplo, una organización pidió al Ministerio de Agricultura una cámara de frío/seco. “En esta época hay bastante zanahoria y muy lindo que se tira todo, en Asunción no se vende, está a 25.000, 30.000, 35.000 la bolsa y se tira mucho, entonces nosotros podemos sacar todo de la chacra y meter todo en la cámara y de ahí se lleva, para no dejar en la chacra que se descomponga todo. Eso pedimos ahora al ministerio, si hay alguna posibilidad, para trabajar los 365 días con el súper. Al ministro luego le entregamos la carpeta.”

Otras organizaciones se juntaron para solicitar inversiones de mayor escala y diversidad, para extender el periodo de producción y mejorar la preparación de suelo para que las zanahorias desarrollen el tamaño demandado por los supermercados:

“El proyecto fue un tractor con equipamiento, con subsolador, porque tiene que subsolar para la zanahoria, porque si no se mueve la tierra

no sirve la zanahoria y para entregarle al super se tiene que mejorar, entonces nuestro pedido es un tractor con equipamiento. Una sembradora especial y después pedimos riego para 75 personas de las tres organizaciones, también pedimos una cámara para instalar y que pueda mantener nuestra producción y un camión refrigerador, todo eso fue nuestro pedido, para las tres organizaciones. Mandamos hacer este proyecto a un profesional.”

Esta misma organización había recibido su tinglado y edificio como donación del Ministerio de Agricultura.

ii. Caaguazú: Tomates

En el caso de los tomateros de Caaguazú, surge la misma demanda para insumos, equipamiento e infraestructura donada para mejorar la calidad, el volumen y la continuidad de la producción. Por ejemplo, algunos grupos de productores señalaron: “Nuestra necesidad era el agua, el agua es lo básico. Entonces presentamos el proyecto a la gobernación para poner pozos artesianos, con cañería completa y con sistema de riego para los 17 socios.” El mismo comité consiguió otras inversiones del Ministerio de Agricultura:

“En los años 2010, 2011 era cuestión de organizarnos, presentarnos a la municipalidad, audiencias públicas, conseguimos entre 300 y 400 metros de caños, pero la necesidad era enorme. Después ya conseguimos el agua con la cañería completa y ahí ya empezamos a trabajar mejor, conseguimos un poco de media sombra también, por lo menos unos 200 metros por 4 para cada socio, ahí ya empezamos a producir con resulta-

dos, pero la necesidad seguía siendo grande, ni agua potable para tomar no teníamos. Empezamos a gestionar el agua potable y conseguimos a través de la gobernación, pero lo que no fue fácil fue el tema del reglamento interno, conseguir todos los documentos.”

Por otro lado, la reivindicación de medidas de protección comercial para pequeños productores es otro eje importante de organización y movilización. El presidente de la Coordinadora Frutihortícola del quinto departamento relató los motivos de conformar su organización:

“Partiendo de un problema del año pasado cuando hubo cantidad muy importante de producto, ya sea tomate y locote. Llegamos a un momento dado en que no se podía comercializar porque estaba el tema del contrabando y estaba también la producción a nivel país como se dice. Como es el único rubro rentable que nosotros vemos en la hortaliza, cada pequeño productor, el que tiene un poquito de bienestar económico, lo primero que hace es comprar y plantar. Después de ese problema llegamos más a nivel nacional que es la Unión Nacional de Productores Frutihortícolas, un equipo país, a partir de ahí nosotros tenemos contactos, intentamos llegar con los gobiernos ya sea el Ministerio de Agricultura, ya sea en el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE).”

Explicó que, en épocas de alta producción, que son las épocas donde el clima permite producir tomates sin sistemas de riego, mallas de media sombra o sin invernaderos, y otros tipos de inversión inalcanzables para la mayoría de los productores, la Coordinadora negocia con las institucio-

nes reguladoras del comercio de frutas y vegetales y las empresas comerciales:

“Lo que hacemos nosotros como organización es reunirnos en el SENAVE con los importadores, con los vendedores del mercado de abasto y nosotros los pequeños productores llegamos a un acuerdo con nuestra organización de cómo vamos a hacer. Lo que hacemos es llegar a un acuerdo en que a partir de ahora se ataje el tema de las importaciones desde Brasil o la Argentina. ¿Y cómo medimos eso? Por el volumen de precio, es decir, si el tomate cae de 70.000 a 60.000 guaraníes eso quiere decir que hay una cantidad muy importante de tomate extranjero que está metiendo esa gente. Bueno, esta semana nosotros llegamos a un acuerdo con ellos que se tiene que atajar el permiso de AFIDI [Acreditación Fitosanitaria de Importación], el permiso de AFIDI es un permiso para que vos puedas traer del extranjero productos, ya sea tomate u otros productos también y hacemos una medición: si el precio del tomate llega a alcanzar los 90.000, 100.000 o 120.000 guaraníes, eso quiere decir que el pequeño productor no tiene la capacidad suficiente para llenar el consumo, o sea, el mercado. Y bueno, que hacemos, nos reunimos con los importadores y con el presidente del SENAVE y nosotros mismos, los productores, les damos esa facilidad de que puedan dar el permiso de AFIDI para que puedan traer un poquito el producto para que se pueda estabilizar el mercado, así trabajamos porque es la única manera.”

En parte, esta división se explica por la postura “reactiva” de la mayoría de los productores, que no se movilizan ni participan en la política si no es en una situación de crisis que les afecta individualmente. Según un líder, “el pequeño productor, pues, es muy complicado de organizar y te puedo asegurar de que cuando hay problema de por medio te vienen 2.500 o 2.000 ñatos que quieren una solución

parche, de repente, pero cuando está buena la cosa es muy difícil la organización.” Otro líder razonó que “el tema de la movilización tal vez tiene su lado positivo, pero también tiene su lado negativo: mucho gasto, tiene su costo, se pierden días de trabajo. Fácilmente, 100.000 a 200.000 guaraníes tenés que poner para irte. Gastás en transporte, comida y perdés días de trabajo también. Te levantas a la una o dos de la mañana para llegar a Asunción a las 8 de la mañana y al final, no se logran tantas cosas. El contrabando para 10 a 15 días por ahí y después es la misma cosa, la misma historia. Nosotros con la tecnología queremos mejorar la calidad, la producción y entonces hacer frente al contrabando.”

iii. San Pedro: Sésamo

En San Pedro es observable una gama mucho más amplia de demandas políticas desde las organizaciones de productores y campesinos. Como en los otros departamentos, existe demanda organizada para proyectos de desarrollo agrícola enfocados en la distribución de insumos, equipamiento e infraestructura. Por ejemplo, un comité explica cómo solicitan a través de la DEAG servicios de rastroneado, nivelado, siembra de maíz y sésamo, ejecutados por la agencia de Operaciones de la ONU (UNOPS) y financiados por la entidad binacional Itaipú: “Acá el proyecto salió de la DEAG y nosotros solicitamos a través de la organización, hacés pasar tu planilla y cargás el proyecto y eso va a Asunción y ahí se gestiona. Ahora ya está todo definido, ya está por cumplirse, en 8 a 15 días ya llega. El proyecto que ellos

nos presentaron ya está todo, ellos mencionaron y nosotros aceptamos.”

Otro foco de reivindicación organizativa es la renegociación de deudas agrícolas. Como en el caso de la crisis del algodón, los bajos precios internacionales del sésamo y el colapso de la demanda de los exportadores dejó altos niveles de deuda inservible entre productores que habían adoptado el rubro después de su auge inicial, muchas veces con apoyo estatal para conseguir préstamos privados. Desde las movilizaciones espontáneas para demandar respuestas políticas a esta crisis, surgen nuevas organizaciones que articulan y representan más formalmente estas demandas en procesos de negociación:

“Contábamos con 452 personas y después subimos a casi 800 asociados y después bajamos otra vez, ahora estamos en 200 y algo. Yo también estoy en una coordinadora por la igualdad de oportunidades que es una organización casi departamental y, justamente, salimos a la ruta en noviembre de 2014 acá en Santa Rosa del Aguaray. En este momento es casi igual o peor el endeudamiento de la gente con entidades públicas y mucho más con las entidades privadas en vista de que los rubros de la agricultura familiar campesina prácticamente ya no existen. El algodón prácticamente ya no existe, ya se murió, el sésamo también hace cinco o seis años que ya no da más ganancia a la gente que cultiva y, entonces, la gente se endeudó en el Crédito Agrícola de Habilidadación, se endeudó en las financieras, Banco Atlas, Banco Visión. La mayoría de la gente está en una situación demasiado difícil en este momento en ese aspecto y, entonces, nosotros formamos otra vez esa coordinadora y gestamos, salimos de Santa Rosa del Aguaray y en noviembre y diciembre de 2014 casi cerramos

la ruta como nunca y después se formó una mesa de dialogo con el Gobierno y de ahí empezamos a trabajar en la mesa de diálogo y en este momento hay un grupo que salió otra vez de movilización, se fueron a Asunción con los cooperativistas y nosotros ya nos quedamos acá con un grupo de gente trabajando con el Gobierno. Ya no salimos porque salió la ley de habilitación financiera que nosotros fijamos para nuestro trabajo y estamos trabajando en eso en este momento. Estamos en un tira y afloje con el Gobierno ahora, pero estamos siguiendo.”

Dentro de este grupo, entonces, existía una división entre los que mantuvieron una postura posibilista de sumarse a las mesas de dialogo para la refinanciación de las deudas y para acceder a nuevos créditos y los que mantuvieron una postura maximalista de conseguir la condonación de las deudas. Un entrevistado explico esta diferencia en función a los intereses electorales de los lideres:

“Resulta que en este momento ya hay varios intereses políticos mirando al 2018 y nosotros en noviembre de 2014 estuvimos todos juntos en Santa Rosa. [Elvio Benitez] es una persona demasiado inteligente, da gusto escucharle, sabe hablar y sabe convencerle a la gente y él argumentó que el Gobierno no está haciendo nada, que la gente ya tiene hambre y que la deuda no se va a solucionar así nomás y eso a la gente le gusta también. Entonces, vamos a pedir la condonación de la deuda. Él se fue con nosotros a Mburuvicha Róga dos veces, pero después, cuando la negociación pasó a la fundación Ñande Paraguay, él ya no se fue y, como ustedes ven, ahora totalmente 2018 es el tema, que los diputados, que los senadores y él tiene una aspiración política, él es concejal departamental y quiere ser diputado y su puntería es ahí. Inclusive cuando hubo

esa movilización a Asunción, él era el ídolo, la prensa se enfocaba en él, nuestro compañero que se fue acá de San Pedro, nada.”

Según este agricultor, la mayoría de estos productores quieren recuperar la seguridad que tenían durante el auge de las exportaciones de algodón. Opinó que “la gente tiene que cambiar su método de trabajo” explicando que “antes, por ejemplo, uno plantaba diez hectáreas de algodón y te cubría totalmente los gastos del año, después se acabó eso y vino el sésamo que anduvo bien por lo menos tres años desde el 2010 y después empezó a fracasar. Ahora, si uno planta sésamo, pierde.”

Otros productores buscan cambios más profundos, organizándose para articular reivindicaciones más allá de lo económico, pidiendo políticas públicas para la sustentabilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria y la igualdad de género en la economía agraria. Una dirigente campesina relató:

“Nosotras nos empezamos a organizar en comités. Después, recibimos la invitación para el congreso de CONAMURI. Integré yo como directiva a nivel nacional por cinco años y luego salí y formé mi propia organización de mujeres con compañeras de 12 departamentos, entre ellas mujeres campesinas, indígenas, también urbanas. Nosotras también estábamos con las compañeras trabajadoras sexuales, estaban con nosotras gente del grupo LGTB y de Panambí, porque las que se consideran mujeres también tienen derecho a pertenecer a una organización de mujeres.”

Para esta dirigente, las reivindicaciones de justicia de género se anclan en las identidades y necesidades específicas de las mujeres campesinas, que las impulsa a enfrentar la explotación de intermediarios en la agricultura comercial y a reivindicar la alimentación sana de sus comunidades:

“Nosotras luchamos por los derechos de la mujer. Somos ecofeministas, porque también defendemos el ecosistema, porque tratamos de producir de forma orgánica. Dentro de nuestro reglamento tenemos la exigencia de tener una huerta familiar. Ese es nuestro supermercado. No queremos consumir agrotóxicos. En nuestras chacras tampoco usamos agrotóxicos. Nosotras vimos la necesidad de formar una organización porque cuando producimos solas se aprovechan de nosotras y somos explotadas por los acopiadores, los intermediarios. Cuando va a haber el sésamo, ellos siempre empiezan a reunirse, ponen un precio bien bajo y, por supuesto, que nosotras caemos en eso. Ahora, con nuestra asociación, nuestra meta es producir en gran escala maíz y poroto rojo y eso es lo que estamos tratando de incentivar en la gente, sobre todo cultivar productos de consumo. Esa soberanía y seguridad alimentaria es nuestra lucha y, también, luchar un poco contra los agrotóxicos. Estamos entre 20 comités y hay grupos que ya están siendo asechados por los productores de soja, y no vas a creer que hay algunos comités dentro de la organización que todavía no tienen agua potable, que es algo que a mí me parece irreal.”

5.3. Articulación y disciplinamiento clientelar

En los casos estudiados, son actores políticos, normalmente de los más altos niveles, quienes articulan las respuestas estatales a las demandas hechas por las organizaciones de productores. En distintos momentos y lugares,

las intervenciones de ejecutivos, ministros y viceministros permiten que productores organizados agilicen o salten el camino burocrático que deberían recorrer con sus peticiones. En general, esto sugiere que la política electoral, antes que la política institucional y burocrática, impulsa y aporta los criterios para las intervenciones de cadenas de valor.

Esto condiciona de tres formas estas intervenciones. Primero, los productores locales con acceso personal a los ejecutivos a través de redes clientelares y personales tienen mucho mayor probabilidad de recibir respuestas a sus demandas. Segundo, en un esquema clientelar, estos proyectos no se consideran como parte de una política estatal o institucional de desarrollo agrícola, sino un favor a los productores locales, que debe ser devuelto en otro momento. Típicamente, el intercambio es por apoyo político electoral o por tolerancia al uso corrupto (robo) de una parte de los fondos estatales. Finalmente, este mismo esquema clientelar se replica entre los líderes de organizaciones y sus seguidores, diluyendo o descomponiendo los elementos colectivos de los proyectos de inversión y apoyo a cadenas de valor en bienes particulares apropiables por los líderes o seguidores particulares. Esto se ve especialmente en los casos de Itapúa y Caaguazú.

i. Itapúa: Zanahorias

Desconfianza, acusaciones y falta de transparencia arrojan una sombra sobre los orígenes de la estructura local de la cadena de valor de zanahorias en María Auxiliadora, de-

partamento de Itapúa. Además, por su falta de confianza en el sistema legal, los productores son reacios a presentar denuncias formales que tengan poca probabilidad de prosperar y una posibilidad real de traer represalias. Este contexto hace difícil adjudicar entre las distintas versiones presentadas por los entrevistados. Sin embargo, varios elementos quedan en claro. Primero, Juan Afara, vicepresidente de la república (2013-2018) figura prominentemente en los relatos de los productores de zanahorias sobre cómo se consolidó la estructura local de esta cadena de valor. Casi todos los entrevistados mencionaron el contacto y la intervención de Afara como factores decisivos en la consecución de donaciones y financiamiento no reembolsable para establecer sus locales de procesamiento. Más precisamente, es Afara y el presidente de turno, Horacio Cartes, quienes articulan un convenio de tres organizaciones de María Auxiliadora con el grupo de supermercados Retail para la comercialización directa de sus productos, además de una serie de inversiones del Ministerio de Agricultura para dotar a las organizaciones de la infraestructura necesaria para cumplir con los requisitos de los supermercados. Representantes de una de las organizaciones explicaron:

“Mediante el ministerio se pudo lograr esa comercialización directa, porque antes no era así. Nunca se trabajó en forma directa y siempre nos íbamos al mercado a regalar nuestros productos a precio muy bajo y los del mercado nomás ganaban, porque allí luego se venden más caro los productos. Entonces el ministerio nos ayudó, con el pedido de nuestro vecino, el vicepresidente, de que ayude al productor. El vicepresidente

de la República, Juan Afara, y el propio presidente Cartes vinieron acá. Nosotros hicimos acá un proyecto medio grande, entre las tres organizaciones. Yo le entregué al ministro del MAG en sus manos el proyecto, frente al vicepresidente.”

Otro grupo relató, sobre el origen de su organización:

“Un día vino Juan Afara, cuando eso era gobernador todavía, habilitó un centro de salud allá en el kilómetro 57 y nosotros fuimos con una carpeta, pedimos, porque nosotros compramos acá un terreno de no más de 20 x 40, pero con documento, y no teníamos local, ni lavadero entonces. Ahí le dijo a su guardaespaldas para ir al día siguiente a hablar con fulano para medir un 10 x 20, después vino una persona a medir todo y luego de un mes ya se levantó esto. Después fuimos nosotros y ahí me entregó un cheque de 37.000.000 de guaraníes, eso costo este local.”

Segundo, hay consenso entre los miembros de la comunidad de que una cantidad muy importante de dinero fue robado de este tipo de proyectos y también en el Gobierno de Federico Franco (2012-2013). Por ejemplo, la tercera organización afirmó:

“Cada año hay personas que vienen y dicen ‘queremos hacer contigo una suerte de contrato de asociación y vamos a comprarte la exclusividad, pero queremos que vos hagas marketing para nosotros’. Vino el presidente Lugo, vino el vicepresidente Afara, vino Cartes, vino Enzo Cardozo, vino Giuzzio, vinieron del SENAVE para inaugurar las nuevas bolsas con todos los certificados ya impresos, los de la Federación que hicieron aquí

entre este y Cardozo casi casi 30 millones de dólares de desfalco del dinero del FONACIDE.”

Relatos de deudas fraudulentas, solicitadas en nombre de la organización, pero apropiados de forma privada por sus líderes, y de malversación de fondos donados son muy comunes entre los productores. Acerca del conflicto de organizaciones ajenas, un productor explicó:

“Lo que pasa es que los otros reciben ayuda del Gobierno y se apoderaron como si fueran dueños, la verdad no sé qué pasó ahí. Dos lavaderos hay ahí, a uno se le dio como 700 millones de guaraníes y al otro 450 millones y se apoderaron de todo, no sabes luego lo que pasa, se pelean todos ahí. Se fue a Asunción y trajo de ahí abono, semilla, etcétera, etcétera y después les cobraba a los socios y no nos alcanzaba nada para nosotros y así se quedaron con ese feroz local de ahí. Vos como socio no podés pagar la deuda. El pagó por ellos y ahí les sacó todo.”

Tercero, y como bien ilustra la última cita, los activos colectivos establecidos por la serie de donaciones y proyectos de desarrollo tienden a terminar siendo monopolizados para el uso privado de los líderes o explícitamente privatizados en procesos de quiebra impulsados por deudas de origen dudoso. De hecho, el beneficiario del proceso de quiebra al que el entrevistado hace referencia en su testimonio es el propietario del lavadero más grande y capitalizado de Maria Auxiliadora, vinculado a ODJ, uno de los distribuidores de hortalizas más grandes del país, a su vez

proveedor de las cadenas de supermercados de Retail S.A. Si este testimonio provee una representación precisa de la realidad, entonces significa que el manejo clientelar de fondos y proyectos de desarrollo de cadenas de valor, además de ser ilegal y antidemocrático, termina dañando las perspectivas de la economía cooperativa mientras avanzan las fortunas de los que proveen servicios privados, extrayendo de forma segura sus utilidades de los precios volátiles y muchas veces deprimidos que perciben los productores.

Con respecto a este empresario, los líderes de una cooperativa afirmaron, “a él no le interesa el precio, solo comisión, lavado y flete. Tiene mercado, pero a un precio de 25.000 a 30.000 guaraníes. Pero la gente le lleva su mercadería porque ¿qué va a hacer con su mercadería? Si no lleva va a perder todo. Por más de que el precio sea bajo tienen que llevar para vender, porque la zanahoria se descompone en su plantación también si no se saca a tiempo.” Una entrevista con una segunda organización confirma el análisis de la estrategia comercial de este empresario como la fuente de la evidente indisciplina de los pequeños productores: “él a veces es el que funde todo. Nosotros organizamos para la regulación, la próxima semana justamente, nosotros regulamos, alzamos un poco el precio, estaba a 25.000 guaraníes y regulamos y alzamos a 40.000 o 45.000 guaraníes, pero él le pide a la gente, pues hace servicio nomás, a él no le interesa el precio.”

ii. Caaguazú: tomates

El caso de la cadena de tomates en Caaguazú demuestra una dinámica muy parecida a la de Itapúa. Refiriéndose al sesgo partidario en el acceso a funcionarios reguladores, un entrevistado afirmó:

“Hasta entre los pequeños productores se lleva muy en cuenta eso: ‘no porque fulano es de Cerro’, ‘no porque fulano es de Olimpia,’ ‘no porque fulano es de esto,’ pero no mira las ideas de uno para salir adelante sin tener en cuenta que vos pertenecés a un partido político. En Paraguay hay dos asociaciones grandes. Anteriormente era la Cámara Frutihortícola del Paraguay la que manejaba, así como decís [de forma partidaria]. Se llegó a un gran negocio, hasta ahí no más te voy a decir. Por eso es que se armó la Asociación Nacional de Productores para poner otro frente, para defender el tema, para defender legalmente el tema de las hortalizas. La mayoría conoce la historia de lo que pasó en los gobiernos anteriores- Hubo negociados, ellos llegaron a capitalizar muchas cosas, tienen un negociado, negociado en el sentido de puesto de venta en el mercado de abasto y la Federación era manejada por Silvio Riveros que es uno de los grandes monopolizadores del tema del mercadeo.”

El entrevistado se refiere a la Federación Nacional de Productores Frutihortícolas del Paraguay, haciendo que el caso se vincule directamente al relato de los productores en Itapúa citado arriba sobre los fondos robados de FONACIDE. El relato forma parte de un caso de corrupción que involucra al ex ministro de Agricultura, Enzo Cardoso, y al ex presidente de la Federación Nacional de Productores Frutihortícolas del Paraguay, Silvio Riveros, entre otros ex-dirigentes. El resumen de la investigación de la Secretaría

de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) clasificó el caso como “utilizaciones de organizaciones y personas jurídicas como pantalla para la justificación de la generación y movimiento de fondos, respaldadas en proyectos sociales del Estado.” Según la SEPRELAD:

“En el juicio se pudo comprobar la mala utilización de los recursos provistos por el Estado, sin contar con una adecuada rendición de cuentas por la utilización de estos, así como la no entrega a un importante número de beneficiarios de tales subsidios. Conforme a la ley, no se encontraban debidamente respaldados por proyectos que ameriten la financiación, realizándose además rendiciones de cuentas de contenido falso con el objeto de justificar los montos otorgados. Con el fin de dificultar la identificación del origen de los fondos, los implicados adquirieron bienes y realizaron operaciones financieras, disimulando de esta manera su procedencia.”

El fracaso de las inversiones públicas grandes previstas para los productores de hortalizas en Caaguazú significa que los productores que pueden pagar los costos de asistencia técnica y hacer inversiones por su propia cuenta tienen buenas posibilidades de cumplir con los requisitos de los supermercados y consolidar su lugar en la economía agrícola de ese departamento.

iii. San Pedro: Sésamo

El caso de San Pedro provee un contraste marcado con los otros dos departamentos. Sobre todo, se nota la incorpo-

ración más reciente a la economía y la política nacional del territorio que ocupaba un lugar bastante periférico con relación a Itapúa y Caaguazú hasta 2008, cuando, con la elección de Fernando Lugo (2008-2012) como presidente, se convierte en un foco de actividad política e intervención económica estatal con programas como el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay. Este proceso continuó con la elección de Horacio Cartes, la recuperación del poder estatal por el Partido Colorado y la ejecución de proyectos como el programa Sembrando Oportunidades.

Es así como la aceleración de la incorporación política de San Pedro se da en el contexto de la primera alternancia partidaria del Poder Ejecutivo en la historia paraguaya y en el marco de una transición de un clientelismo monopolístico, caracterizado por el poder hegemónico del Partido Colorado, a un clientelismo pluralista, caracterizado por la fragmentación interna de la Asociación Nacional Republicana (ANR), el intento del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de potenciar su maquinaria electoral y el primer ensayo exitoso de partidos de izquierda para entrar al escenario electoral (Setrini, 2011). Esto distingue la economía política de la cadena de sésamo en San Pedro de las otras dos cadenas en por lo menos en dos sentidos.

Primero, en San Pedro se nota más que las nuevas organizaciones e identidades políticas organizan los intereses agrarios de una forma distinta a la que históricamente los productores fueron organizados y movilizados por el PLRA y la ANR. Esta reorganización política es explícita en algunos casos, como en el de una dirigente campesina que salió

de la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI) para formar parte de la Coordinadora de Mujeres del Paraguay, y de la ANR para postularse por el Partido Kuña Pyrenda:

“Uno de nuestros objetivos era formar un partido político que sea totalmente de mujeres y resolvimos también que debíamos postularnos. Yo me postulé acá como concejala, otra compañera se postuló en Caaguazú, otra en Itapúa. Nosotras somos más feministas otra vez y ellas son de una formación política diferente y defienden otra cosa. Ya son de izquierda. Entre nosotras no es así. Pero lo más candente era que si no eras del Partido Convergencia al Socialismo ellas ya te marcaban y yo cuando eso era colorada. Yo no podía usar blusa roja. Yo les hacía también guerra de nervios, y así andábamos.”

Lo llamativo de esta cita son las estrategias explícitamente pluralistas de organización que las nuevas organizaciones y dirigentes van adoptando, en este caso la construcción de una organización multipartidaria anclada en una identidad política de género abarcante: “Nosotros nos respetamos. Hay compañeras que están en el Frente Guasu y en otros movimientos. Vos podés mirar de qué color yo soy, pero nos unimos si tenemos problemas a solucionar, no solo de las mujeres, nosotros decimos multigeneracional, porque dentro de nuestra organización también están los adultos mayores.”

También se nota en esta organización el uso consciente y estratégico del clientelismo pluralista:

“El proyecto Paraguay Inclusivo quiere dotarnos de tractores y todo el equipo, pero nosotros pedimos un terreno y hasta ahora no estamos consiguiendo. La primera vez que vinimos nos dijeron que el intendente no estaba. Para que sepan nomás les quiero contar esta anécdota, para que sepan cómo se manejan las autoridades. Es una vergüenza, no debería ser así, le digo yo a mi compañero que es del mismo partido del intendente ‘habléle que’ y le llama por teléfono para preguntarle si nos puede recibir. Él dice “sí, dentro de diez minutos” y a nosotros nos dijo antes que no iba a estar... Cuando el comité es de liberales, él da los proyectos, y cuando no, ellos traban y traban. Tenemos compañeras de todos los partidos, nosotros no tenemos en cuenta eso, pero yo siempre digo que cada uno tenemos a personas por quienes podemos valernos en nuestro partido. Ahora, justamente, la presidenta del comité es liberal, y ella se va y les dice: yo te ayudé mucho en tu campaña política, por qué no nos querés ayudar ahora.”

Segundo, se nota la poca relevancia política o la débil politización de los requisitos productivos del sésamo en la formulación de las demandas y acciones organizativas de los productores. Entre los entrevistados no se registró ningún intento de comercialización conjunta ni ninguna reivindicación vinculada con la mejora de la calidad de la producción o cosecha de sésamo. Tampoco se observaron intervenciones de empresas compradoras como Shiroswa para adoptar modalidades de gobernanza de cadena de valor que permitan mejoras productivas. La misma productora explica:

“Ellos no diferencian para comprar. Las empresas sí, pero los acopiadores no. Ellos, por ejemplo, no miden si tu sésamo está limpio o está su-

cio. Me habían comentado que estuvo por acá un coreano por un año, y él pagaba un poquito más, pero él sí miraba la calidad del producto, pero estos intermediarios no. Eso es lo que a mí me da rabia, porque tratamos de producir lo mejor, limpiamos y vendemos al mismo precio que los otros que venden de mala calidad, algunos le cargan tierra.”

Esto se explica, en buena medida, por el contexto de mercado deprimido en el momento de este estudio, que genera poco estímulo tanto para los productores como para las empresas. Más que demandas para apoyo a la mejora productiva de sésamo, entre los productores se notó la búsqueda de alternativas:

“Es una buenísima alternativa la cría de animales porque eso sí se vende. Desde las gallinas, los pollos, carne de cerdo, se vende totalmente y vacuno también. Ahora se compra totalmente lo que tiene uno. Un torito, por ejemplo, eso sí da dinero. Y de acuerdo con lo que la gente está diciendo, más adelante va a haber más demanda porque acá cerquita, en Belén, se está haciendo el frigorífico más grande de Sudamérica. Entonces, el plan que nuestra gente está haciendo en este momento en el Crédito Agrícola de Habilitación es casi todo de animales. Algunas que otras cosas tenemos, pero para ganar dinero la gente totalmente piensa en animales porque ahora sí se vende luego y cuando funcione ese frigorífico va a llevar totalmente todo lo que se pueda.”

Sin embargo, se nota en esta misma cita la dualidad entre los rubros de renta y los rubros de subsistencia en San Pedro. En los lugares donde la transición agraria está más avanzada, el proceso de mercantilización de los alimentos

borra esta diferencia. En una economía agrícola capitalista avanzada, todo producto agrícola, comestible o no, puede ser comercializado y convertirse en rubro de renta. Normalmente implica un grado mayor de especialización productiva que también genera una identidad de intereses con otros productores, en función a las necesidades técnicas del rubro en cuestión y, por tanto, un alineamiento de acción política, como se ve especialmente en el caso de Itapúa y también en el de Caaguazú. En San Pedro, la relevancia política del sésamo no es el resultado de una identidad productiva y organizativa, sino del endeudamiento generalizado que limita la autonomía de las unidades campesinas y su capacidad de reproducción.

Estas relaciones de deuda constituyen potenciales mecanismos de disciplinamiento de la producción campesina desde el Estado y desde las instituciones financieras, especialmente por su capacidad de expulsar campesinos morosos de sus tierras y desapropiarles de otros activos. Representan el “cincel” de la transición agraria en San Pedro que, al chocar con las estructuras sociales y económicas existentes, afloja las identidades y racionalidades tradicionales, obligando a los actores a repensar y, posiblemente, reconfigurar sus estrategias productivas y políticas. En este momento de flujo, las alianzas políticas y partidarias formadas por productores campesinos brindan marcos conceptuales para interpretar sus intereses, definir tácticas y tomar decisiones como salir a la calle a manifestarse o sumarse a las mesas de diálogo y negociar con el Gobierno.

Sin embargo, es palpable en las entrevistas la duda acerca de la coyuntura y cierta ambivalencia acerca de las posturas políticas tomadas:

–La gente siempre dice “¿por qué no se juntan todos?” Eso dice la gente, como se les dice también a los docentes. Y yo veo que en cada grupo hay eso y no hay caso.

–Pero ¿por qué no se juntan todos?

–Y esa es una pregunta. Porque la situación es igual para todos. Uno no puede tener una confianza plena con ellos. Es muy difícil, porque siempre la gente tiene un interés ahí atrás y a mí personalmente no me gusta. Yo quiero un objetivo y solo ese objetivo, y ahora muchísimos compañeros nuestros están mirando al 2018 para ser candidatos a la junta departamental. Uno ya entró en la junta municipal. Eran dirigentes campesinos, dirigentes sociales y no digo que está mal, pero sí que todo se define por la política. Yo quiero que digan “yo quiero esto y voy a acompañarles a ustedes y ustedes me tienen que dar esto,” que sean abiertos. Pero la gente no dice eso y le miente a la gente.

–¿Cuál es la mentira?

–La mentira es que mi situación, por ejemplo, es igual que la de los otros, y yo no digo que no hay absolutamente nada para la gente. Hay diferentes posibilidades, pero no es muy difícil convencerle a la gente y decirle que no hay absolutamente nada para los compañeros, que el Gobierno no hace absolutamente nada, que la gente se está muriendo de hambre. De eso es muy fácil convencerle a la gente y no es así, la gente dice nomás.

–O sea ¿vos decís que hay posibilidades trabajando con el Gobierno y que se debería aprovechar y otra gente dice que no hay posibilidad?

–Es duro el Gobierno. No es fácil, pero no por eso uno no tiene que buscar la posibilidad, y yo estoy por eso, por buscar la posibilidad una vez, dos veces y tres veces y cien veces si es posible, en vez de llevar a la gente a Asunción. La vez pasada ellos se fueron 24 días y casi no consiguieron nada, mientras nosotros ya estábamos dándole créditos a la gente. Como yo te digo, yo no estoy en contra de la movilización, está totalmente correcto. Si se abre una posibilidad y si la gente te va escuchando de a poco, yo prefiero seguir eso y ellos por ejemplo ahora consiguieron 500 mil guaraníes para la gente que se fue con ellos, no para todos. Ahora hay muchos enojados con ellos por eso, y 500 mil es poquísimos. Ellos se fueron a Asunción, mientras, cómo te digo, nosotros estamos dando créditos. Hoy, ayer y mañana, si ustedes se pueden ir a visitar el Crédito Agrícola de Habilidadación, silenciosamente le está dando créditos a la gente. Una vez vino el ministro con la presidenta del Crédito Agrícola para la primera entrega, ahora solamente se está dando silenciosamente sin ninguna publicidad, se está dando crédito a la gente –a esos que están en Informconf– y la gente está comprando sus animales, y esa deuda vieja se le refinancia a diez años de plazo a muy bajo interés.

6/ Conclusiones: Tres patrones de desarrollo regional

La interacción de las características materiales y económicas de los rubros estudiados y la dinámica política-clientelar en cada departamento engendran distintos patrones de desarrollo agrícola territoriales. Estos patrones de desarrollo son una función de quienes pudieron acceder a los beneficios del Estado, de quienes no pudieron y de qué estructura de cadena de valor se va consolidando como resultado.

El salto de la descripción y análisis de variación territorial de corte transversal a pronunciarse sobre futuras trayectorias de desarrollo divergentes es inevitablemente especulativo. No es posible predecir el futuro en base a las variables y los casos estudiados en este capítulo, que son abstracciones analíticas y simplificaciones de la realidad. Sobre todo, factores fuera del alcance del análisis pueden, en algún futuro no previsto, resultar determinantes para las economías agrarias del Paraguay. Sin embargo, vale la pena cerrar el ejercicio con una breve reflexión sobre las tendencias convergentes y divergentes observadas en los tres territorios.

En cuanto a factores convergentes, el papel creciente de los supermercados como coordinadores de las cadenas de valor es muy marcado en el caso de Itapúa y de Caaguazú. Es probable que la conversión de productores campesinos y familiares en proveedores de las cadenas de supermercados nacionales siga siendo uno de los principales motores de la transición agraria al capitalismo en el Paraguay. La eventual llegada de inversión multinacional al sector de supermercados del Paraguay y el marco regulatorio que se aplique a esa inversión tendrán un efecto decisivo en la naturaleza de esa transición.

Si bien se nota menos esta dinámica en la cadena de sésamo de San Pedro, la eventual adopción de producción láctea y ganadería menor como rubros de renta por productores campesinos, probablemente expondrá la región a las mismas presiones.

En cuanto a los factores divergentes, los distintos modelos organizativos y comerciales adoptados por los pequeños productores y los otros actores a nivel local y su viabilidad competitiva parecerían ser los factores determinantes. En función a estas variables descritas y analizadas arriba, se identifican tres patrones y posibles trayectorias distintas.

6.1. Itapúa: mejoramiento productivo desigual

La dinámica competitiva observada en Itapúa favorece a los prestadores privados de servicios, especialmente a los lavaderos de mayor escala que han podido aprovechar el contexto de poca confianza y transparencia institucional para acumular capital físico y financiero. Estas pocas empresas están bien posicionadas para responder a las demandas crecientes de calidad, volumen y especificaciones logísticas de las cadenas de supermercados. El modelo cooperativo representa una alternativa más inclusiva que podría permitir que productores agrícolas acompañen el crecimiento económico generado por la “transición supermercadera”, acumulando capital y conocimiento para participar en las actividades de procesamiento y comerciales de forma integrada con las actividades agrícolas. Sin embargo, la debilidad de estas instituciones deja abierta la posibilidad de que la supermercadización de la cadena de zanahorias impulse mayor desigualdad en la región de Itapúa.

6.2. Caaguazú: mejoramiento productivo excluyente

El eje principal de actividad política y organizativa en la cadena de tomates en Caaguazú es la demanda de protección comercial. Dada la ausencia en el Mercosur de instrumentos legales y regulatorios apropiados para este fin, existe un riesgo muy real de que la mayoría de los productores vaya perdiendo competitividad frente a los pocos productores mejor capitalizados que ya están emprendiendo procesos de mejoramiento productivo en Caaguazú y frente a productores regionales, cuyo acceso al mercado paraguayo aumentará con la eventual multinacionalización de la industria de supermercados. En el extremo, este proceso llevaría a la exclusión de la industria de una mayoría de los pequeños productores familiares.

6.3. San Pedro: poco mejoramiento

El caso de estudio demuestra una dinámica de poca especialización y mejoramiento productivo en la cadena de sésamo de San Pedro, contrastando la persistencia de estrategias de subsistencia campesina, la búsqueda de nuevos rubros de renta y la pluralización de la política clientelar. Según las variables estudiadas, el caso de San Pedro parece ser el más “abierto” o indeterminado, en el sentido que tanto la diversidad de posibilidades económicas como de estrategias organizativas y políticas sugiere que la trayectoria económica del departamento seguirá siendo objeto de una disputa amplia y en varios campos por un tiempo más.

Bibliografía

- Almeida González, C. F. (2014). *Capitalismo paraguayo, agronegocio: Las contradicciones del modelo de crecimiento económico actual y la reacción del movimiento campesino* [Universidad Federal de Integración Latino-Americana]. [https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/612/Capitalismo paraguayo%2C agronegocio Las contradicciones del modelo de crecimiento económico actual y la reacción del m.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/612/Capitalismo%20paraguayo%20agronegocio%20Las%20contradicciones%20del%20modelo%20de%20crecimiento%20económico%20actual%20y%20la%20reacción%20del%20m.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Altieri, M. A. (1995). *Agroecology: The science of sustainable agriculture*. Westview Press.
- Altieri, M. A. (2002). Agroecology: The science of natural resource management for poor farmers in marginal environments. *Agriculture, Ecosystems y Environment*, 93, 25–32.
- Amsden, A. H. (1992). Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization. En *Asia's Next Giant*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195076036.001.0001>
- Bhagwati, J. N. (1982). Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities. *Journal of Political Economy*, 90(5), 988–1002.
- Chang, H.-J., y Salomon, M. (2004). *Retirar la escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Los Libros de la Catarata.
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton University Press.
- Clapp, J., y Isakson, S. R. (2018). *Speculative Harvests: Financialization, Food, and Agriculture*. Practical Action Publishing, Fernwood Publishing. <https://doi.org/10.3362/9781780449920>
- Costa Garay, S. M., González Cáceres, A. A., y Levy Sforza, A. A. (2020). Agroindustrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en Paraguay: Un análisis comparativo de su impacto económico y socio ambiental. *Novapolis Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos*, 16, 29–58.
- Cronon, W. (1992). *Nature's metropolis: Chicago and the Great West*. Norton, WW & Company, Inc. <https://doi.org/10.2307/970252>

- Fitzgerald, D. K. (2008). *Every farm a factory: The industrial ideal in American agriculture*. Yale University Press.
- Fogel, R. (2005). *Estructura social y procesos políticos*. https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=ramon+fogel+estructura+social+y+procesos+politicos&btnG=
- Glauser, M. (2009). *Extranjerización del territorio paraguayo*. Base IS. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403033241/pdf_1246.pdf
- Hilgers, T. (2012). Clientelism in everyday Latin American politics. En *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137275998>
- Holt-Giménez, E. (2006). *Campesino a campesino: Voces del movimiento campesino a campesino de América Latina por la agricultura sostenible*. https://books.google.com/books?hl=es&lr=lang_es%7Clang_en%7Clang_pt&id=Kc8mvYuGLEwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Campesino+a+campesino:+voices+from+Latin+America%27s+farmer+to+farmer+movement+for+sustainable+agriculture&ots=I_QaqwjW63&sig=vM8x1gLYEi9JjC-4Ke3eppgIDNA
- Kleinpenning, J., y Rendón, J. (2011). *Paraguay 1515-1870: Una geografía temática de su desarrollo*.
- Knight, F. H. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. <https://fraser.stlouisfed.org/files/doc/publications/books/risk/riskuncertaintyprofit.pdf>
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291–303.
- Lachi, M., y Rojas Scheffer, R. (2018). *Correligionarios: Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo* (CEEP Germinal, Ed.). Arandurá Editorial.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2008). *Censo Agropecuario Nacional*.
- Morinigo, J. N. (2008). Clientelismo y padrinzago en las prácticas patrimonialistas de gobierno en el Paraguay. *Novapolis*, 3, 9–29.

- Palau, M. (2020). *Con la soja al cuello 2020, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*. BASE-IS. <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/11/ConlaSojaalCuello2020-versionweb-2-compressed.pdf>
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139175340>
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91–113.
- Scott, J. C. (1976). *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia*. Yale University Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. <https://doi.org/10.2307/525426>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En F. Masi y D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay 1870 2010* (pp. 327–299). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Setrini, G., Anichini, F., Borda, D., Ramírez, J., y Servín, B. (2014). *Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay* (F. Masi, Ed.). CADEP.
- Taraborrelli, D. (2014). *La economía política de los agronegocios regionales. Argentina y Paraguay en perspectiva comparada* [PhD Thesis]. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31036.33926>
- Vázquez, F. (2011). *Atlas agropecuario y forestal del Paraguay: Con datos oficiales del Censo Agropecuario Nacional 2008* (Unión de Gremios de la Producción).
- Vázquez, Y. E. (2019). *Las empresas transnacionales del complejo agroindustrial: Su actuación en el Paraguay* [Universidad Federal de Integración Latino-Americana]. https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/5501/TCC_YAMIL_%281%29%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Wade, R. (1990). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. En *Governing the Market*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv346sp7>

IV.

Conclusiones y recomendaciones



1/ ¿Una transición agraria o muchas?

Este estudio ha presentado una serie de preguntas, perspectivas teóricas y datos empíricos para analizar e interpretar el proceso de transición agraria que vive el Paraguay. Si bien la intención ha sido abrir un debate más que aportar respuestas definitivas, nuestro análisis permite ensayar algunas breves conclusiones retomando y replanteando algunas de las preguntas: ¿Cuál es la relación entre la agricultura a pequeña y gran escala en la transición agrícola? ¿Cuáles son las características de la transición agraria paraguaya? ¿Qué matices territoriales tiene la transición agraria? ¿Cuál es el rol de la política en esta transición? ¿Qué posibilidades existen para emprender una transición agraria más inclusiva y sustentable?

Los datos descriptivos y el modelo estadístico presentado en el Capítulo 2 demuestran claramente un uso diferenciado de la tierra y de la mano de obra entre la agricultura de pequeña escala y la de gran escala. El monocultivo de rubros mecanizados es mucho más común en las fincas grandes y está casi ausente en las fincas pequeñas y medianas dedicadas mayormente a rubros de subsistencia y comerciales no mecanizados, utilizando la asociación o rotación de cultivos. Estos mismos hechos explican por qué el tamaño de la finca tiene un efecto negativo –estadísticamente significativo, fuerte y grande– sobre el uso de mano de obra agrícola total por hectárea.

Estos hechos no necesariamente significan que la agricultura en gran escala y la agricultura en pequeña escala sean incompatibles. Sin embargo, sugieren que en el Paraguay representan dos modelos o caminos distintos de transición hacia la agricultura capitalista. En la medida en que la agricultura en gran escala sea la que impulse la transición, se tratará de una transición que concentrará en pocas manos la riqueza de la economía agrícola y que generará una economía urbana vulnerable y desigual. En contraste, una transición impulsada por la pequeña y mediana agricultura distribuirá mejor, a través del mercado de trabajo agrícola, el capital y la riqueza generada por las mejoras de eficiencia y la innovación productiva.

En los tres territorios estudiados se puede observar cómo el desarrollo capitalista de la agricultura en gran escala afecta el campo de posibilidades para el desarrollo de la agricultura en pequeña escala. En Itapúa, núcleo del sector sojero paraguayo, se nota también el mayor grado de especialización productiva y de orientación comercial en la agricultura en pequeña escala. Las racionalidades y subjetividades organizativas y productivas de los pequeños productores son también relativamente uniformes en la industria de zanahorias de Itapúa.

En Caaguazú, región donde la agricultura en gran escala capitalista también ejerce mucha presión competitiva sobre la agricultura en pequeña escala, se puede notar en ciertas organizaciones una transición hacia a estrategias parecidas a las de los productores de zanahorias de Itapúa, contrastada con una orientación proteccionista de otras organizacio-

nes que buscan frenar o desacelerar el aumento de la presión competitiva.

Finalmente, en San Pedro, donde la agricultura y la ganadería en gran escala están en transición y, probablemente, retienen en mayor medida su orientación tradicional latifundista, se puede notar la vigencia de la producción de subsistencia, mucho mayor diversidad en las orientaciones organizativas y una búsqueda abierta de nuevas alternativas entre los pequeños productores organizados. Por esta razón, es en San Pedro donde un mayor potencial existe para una transición agraria impulsada por pequeños productores.

Sin embargo, en base a los datos reunidos por este estudio, no es del todo posible dilucidar si esta variación representa tres etapas distintas en un solo proceso de transición agraria convergente o tres modelos regionales de desarrollo agrícola divergentes. Los casos de estudio revelan, en lugar de un proceso económico predeterminado, una dinámica de evolución política y construcción en cada región que quizás no sea totalmente abierta, pero que sí depende de como se comportan los actores locales.

Debe quedar claro que la transición agraria paraguaya es impulsada no solamente por el libre mercado, en los términos clásicos de la oferta y demanda, intercambio y competencia impersonal y por la inversión privada racional. En su lugar, se observa un proceso de acumulación de capital profundamente mediado por relaciones personales, políticas y clientelares. A nivel social, la reciprocidad clientelar,

la desconfianza y la debilidad de la acción colectiva marcan mucho el desarrollo de las cadenas de valor de pequeños productores, así como los intentos de pequeños productores de superar estas barreras abren las posibilidades de la construcción de cadenas de valor más inclusivas. A nivel político, el subsidio estatal y los intereses partidarios electorales marcan de forma determinante quién accede al capital para invertir en el proceso de mejoramiento productivo. Esto significa que las economías regionales del Paraguay son construcciones políticas, sujetas a la reconstrucción y reconfiguración del poder político y a la instrumentalidad del Estado.

Bajo las condiciones actuales, la consecuencia de la acumulación clientelar en el Paraguay es, por un lado, reforzar la captura de las cadenas de valor por actores privados monopolísticos que tienen acceso privilegiado al poder estatal. Por otro lado, genera un punto de anclaje de la agricultura en pequeña escala a la economía capitalista, especialmente de los pequeños productores que se organizan políticamente y aprovechan la orientación clientelar del Estado para conseguir los recursos y subvenciones necesarios para desarrollar modelos productivos colectivos. Al mismo tiempo, las relaciones y las instituciones políticas no son estáticas, y es un ejercicio valioso imaginar qué tipo de desarrollo agrícola sería factible o probable bajo otras condiciones políticas. La trayectoria de la transición agraria dependerá, finalmente, de la evolución del régimen político paraguayo en general.

2/ ¿Hacia dónde van la política y las políticas?

Los hallazgos empíricos acerca de las preferencias políticas de los productores agrícolas sugieren que, a nivel individual, hay suficiente apoyo político para una reorientación bastante fundamental de las políticas agrarias hacia una transición agraria mucho más inclusiva y equitativa. En el Capítulo 2 se vio, por ejemplo, un apoyo mayoritario a políticas de redistribución de la tierra, a mayores impuestos a la exportación de productos primarios como la soja y a la regulación ambiental más rigurosa. Estas medidas y reformas generarían una apertura mucho mayor a una transición agraria impulsada por la agricultura en pequeña y mediana escala, sentando las bases para un crecimiento económico más equitativo y sustentable.

La imposibilidad política de estas reformas no se explica, evidentemente, por la oposición mayoritaria de la población agraria. Desde estos hechos emerge un rompecabezas empírico que demanda mayor investigación académica. Futuros estudios deberían investigar sobre la formación de las preferencias de políticas agrarias de los legisladores, preguntando ¿Cómo los intereses agrarios se organizan y articulan al sistema electoral y legislativo? ¿Qué factores institucionales explican el sesgo anti mayoritario en la agenda legislativa? ¿Qué otros intereses no electorales determinan las políticas agrarias?

Las hipótesis a considerar y contrastar empíricamente son la influencia de los intereses económicos directos de

los legisladores terratenientes, el poder de grandes terratenientes dentro del sistema partidario paraguayo y el rol de los medios en el debate público y la disputa legislativa. De cualquier modo, habilitar una transición agraria más equitativa requerirá corregir estos elementos no democráticos de la economía política paraguaya. A su vez, esto implicaría una serie de profundas reformas institucionales y políticas.

3/ Reformas recomendadas para una transición agraria más inclusiva y sostenible

En el caso de San Pedro, se destacó cómo la reciente incorporación política de los pequeños agricultores reflejaba la coincidente pluralización del clientelismo, ampliando el espectro de acción política. Con base en esta observación se podrían considerar reformas electorales que incentiven la pluralización del sistema partidario y la evolución del clientelismo hacia una disputa electoral programática. El contenido y la naturaleza de esas reformas escapan al enfoque del presente estudio, sin embargo, es el objeto de estudio de una literatura especializada de la política comparada.⁷

Otra respuesta, más vinculada a la discusión teórica presentada al inicio del presente volumen, es fortalecer las instancias de participación y planificación territorial. En los casos de Itapúa y Caaguazú es notoria la concentración excesiva de discreción ejecutiva y prerrogativa partidaria en

7 Ver, por ejemplo, (Piattoni, 2001).

la aplicación de recursos estatales para el desarrollo local. En este sentido, las recomendaciones de cómo limitar los efectos nocivos del clientelismo basado en estos casos empíricos son consistentes con las recomendaciones teóricas y normativas de la literatura de desarrollo territorial.

Sin embargo, construir instancias de planificación participativa a nivel local requeriría no solo importantes reformas normativas (Setrini y Duarte Recalde, 2019), sino también mucho mayor inversión y mejoramiento en las capacidades de planificación y administración pública municipal y la profesionalización y ampliación del servicio civil municipal que actualmente es casi inexistente fuera de las grandes municipalidades. A nivel productivo, requeriría también fortalecer la educación cooperativista y organizativa en el sector agrario. La construcción de capacidades de investigación y formación académica dentro de las universidades públicas regionales, especialmente en administración pública, desarrollo y planificación territorial, y agricultura sustentable podrían proveer un impulso importante para generar estas capacidades.

Por último, la profesionalización, fortalecimiento institucional y normativo, ampliación presupuestaria y territorialización de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) son pasos imprescindibles para posibilitar estrategias participativas de planificación y desarrollo territorial.

Obviamente, todas estas reformas tendrían que ser impulsadas e implementadas por el mismo conjunto de actores políticos que hoy se sostienen en el poder mediante el

uso clientelar del Estado, quienes verían reducidos su poder y su discreción por los cambios sugeridos. Es difícil imaginar un escenario donde la élite política tome estas acciones autodestructivas por voluntad propia. Por tal motivo, el impulso para la reforma necesariamente tendrá que venir por fuera del sistema electoral y partidario actual. Esto implica el rol importante de la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales y populares para impulsar, por fuera de las estructuras políticas e institucionales actuales, reformas institucionales democratizantes.

Bibliografía

- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139175340>
- Setrini, G., y Duarte Recalde, L. R. (2019). El desarrollo de instituciones participativas en Paraguay: ¿una herramienta para la democratización o para el control estatal? *Revista Paraguay Desde Las Ciencias Sociales*, 10, 68–89. <https://doi.org/10.4000/cal.9116>

Transición Agraria en Paraguay reúne viejas y polémicas cuestiones sobre los cambios económicos y sociales que convulsionan el campo paraguayo, enmarcándolas en los debates académicos sobre la transición agraria, la formación de cadenas de valor y el proceso de desarrollo territorial. Centrándose en el estudio comparativo de tres departamentos (Itapúa, Caaguazú y San Pedro), que representan diferentes niveles de desarrollo agrario capitalista, la investigación desarrolla estrategias metodológicas para penetrar la realidad de estos territorios y generar datos empíricos originales:

- La **estrategia cuantitativa** aporta datos sobre las prácticas productivas y el uso, compra y venta de tierras, y desarrolla un modelo econométrico para escudriñar la relación entre el tamaño de las unidades de producción y la demanda de empleo agrícola.
- La **estrategia cualitativa** compara y examina la economía política de la gobernanza de cadenas de valor y el desarrollo agrícola en los tres departamentos.

Sobre esta base empírica, los autores elaboran el concepto de la **acumulación clientelar** como marco teórico para interpretar los distintos procesos de desarrollo territorial. Este libro abre un debate importante sobre las posibilidades de una transición agraria más equitativa y sustentable en el Paraguay.

