

PARAGUAY

AGENDA CON PROPUESTAS CONCRETAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS GOBIERNOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

PROPUESTA POSPANDEMIA: EL CASO PARAGUAYO



**Agenda con propuestas concretas de políticas públicas para los gobiernos
y Movimientos Sociales**
Propuesta pospandemia: El caso paraguayo

Plataforma Mercosur Social y Solidario

Texto elaborado por Quintín Riquelme, Centro de Documentación y Estudios

www.mercosursocialsolidario.org
comunicacion@mercursosocialsolidario.org
Asunción, mayo de 2022

1.

A modo de introducción

Los aprendizajes que dejó la pandemia a las diversas organizaciones sociales del campo son, al mismo tiempo, desafíos que deben ser plasmados en propuestas y en nuevas estrategias de acción.

Los cuatro grandes desafíos marcados por las organizaciones campesinas y de mujeres son:

1. Mejoramiento de la producción agropecuaria y de comercialización.
2. Fortalecimiento de la organización.
3. Formación-capacitación.
4. Incidencia en políticas públicas.

2.

Desafíos marcados por las organizaciones campesinas y de mujeres

1. Mejoramiento de la producción agropecuaria y comercialización

Sobre el primer desafío, todas las organizaciones entrevistadas coinciden en la necesidad de priorizar y fortalecer la producción de alimentos para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de sus asociados/as, con rubros variados, huertas, vacunos, animales menores. Fortalecer lo que se tiene, el funcionamiento de los comités de productores/as, el almacén de consumo, pensar en generar un sistema económico solidario que refuerce los lazos organizativos y productivos.

Otro desafío es generar propuestas de mejoramiento de la comercialización; la demanda existe, pero falta apoyo para promover la comercialización. Hay iniciativas entre productores y consumidores, incluso a nivel de la región Mercosur, para intercambiar experiencias de comercialización. La idea es vender la producción en todos los niveles; local, nacional y regional. En los territorios se debe construir una suerte de sistema de economía solidaria, un sistema de comercialización e intercambio que llegue a todos los integrantes de la organización, para enfrentar en mejores condiciones la postpandemia. Obtener un ingreso familiar que cubra las necesidades básicas y tener un buen vivir en la comunidad. Se considera que sosteniendo como organización las ferias locales y en otras ciudades, se podría lograr.

Paralelamente, es importante que las organizaciones piensen en instalar canales cortos y propios de comercialización conjunta en torno a la economía social y solidaria, establecer un centro de acopio/trueque/comercialización gestionado por la propia organización y coordinar acciones con las demás organizaciones locales; generar estrategias para disminuir los canales de intermediación y conseguir mejores precios para la producción de los comités.

Experiencias de comercialización existen, con resultados óptimos, con producción hortícola abundante y variada. Mujeres integrantes de algunos comités fueron proveedoras de verduras a la comunidad durante la pandemia. Vale decir, “aquellas que se ocuparon de comercializar han sido mujeres con mayores necesidades; ellas afirmaron que con lo realizado no solamente pudieron alimentarse bien, sino que también pudieron obtener ingresos muy interesantes”, (Comité San Isidro Labrador, Repatriación).

2. Fortalecimiento organizacional

La articulación es otro desafío a recuperar. Desde la declaración de la crisis sanitaria, las organizaciones perdieron ese espacio de articulación que les permitía planificar y proponer acciones. “Como organización no pudimos reunirnos más, razón por la cual no hemos elaborado una propuesta de cómo enfrentar la pospandemia. Hay muchas ideas pero no se puede profundizar por la prohibición de encontrarnos”. (Base Santa Catalina, MCP).

Todos estos desafíos planteados para la pospandemia no serán posible implementarlos sin una organización que esté acompañando el proceso. “Que la gente se organice, porque individualmente no se puede lograr nada, el gobierno no hace nada sin presión de la organización” (Base Pirayú, MCP).

En general, se pretende impulsar el crecimiento organizativo con nuevos comités de base y fortalecer la participación de la mujer en la producción y en los ingresos familiares. Visibilizarlas como sujetas empoderadas, con autonomía social, política y económica (Amucap-C, Caaguazú).

En el momento en que se establece la cuarentena, se cierra la frontera, las organizaciones en general pararon. Había un ambiente de incertidumbre y, en parte, de incredulidad. No hubo acciones de organizaciones u opiniones que se opusieron a las medidas tomadas. Las primeras reacciones se dieron a partir de quedar expuestas partes de las acciones corruptas del gobierno, jugando con la pandemia. “Así se gestó una respuesta más general que tenía como uno de sus ejes la condonación de deudas campesinas, pero el gobierno, como siempre lo hace, se desentendió (Comité Ko’eju, Cosor-Repatriación).

3. Formación-capacitación

La formación será otro pilar fundamental de la pospandemia. La agenda de las organizaciones debe ser trabajar el nivel de conciencia de los y las productores/as y la exigencia por parte de los consumidores. El mayor desafío es aumentar la producción, aprender a ser más previsores y de ahora en más tener en cuenta que este tipo de situación se puede dar (comité Ybyraty, Escobar).

Mejorar la capacitación sobre cultivos agroecológicos, sobre las propiedades alimenticias de las verduras, sobre derechos de la mujer. Todas estas acciones con el propósito de reforzar las tareas organizativas y para fortalecer el autoconsumo.

4. Políticas públicas

Las políticas públicas son programas y proyectos elaborados y pensados por un gobierno para satisfacer, mitigar y prevenir necesidades de corto, mediano y largo plazos. Como tal, la política pública es el instrumento con el que cuenta un Estado para planificar y distribuir los recursos públicos a la población.

Para los referentes de algunas organizaciones, “no existen políticas públicas orientadas a las comunidades y producción campesinas” (Oñondivepa). En general, se percibe la ausencia del Estado en esta situación de crisis sanitaria. En Paraguay, históricamente las políticas públicas se caracterizaron por ser puntuales y de carácter clientelista. Durante la pandemia el gobierno se endeudó para crear nuevos programas y reforzar otros, pero de acuerdo a los testimonios de los y las entrevistados/as, estos programas beneficiaron a muy pocas familias, además, no hubo control ni coordinación, a algunas familias llegó más y a otras no llegó. En el caso del programa Tekoporã (vivir mejor), solo algunas familias son beneficiadas y se prioriza a aquellas con similar signo político –Partido Colorado–. El programa Adultos Mayores no llega a todos, si realizan el censo también priorizan a sus partidarios. Asimismo, algunos referentes señalaron que las Gobernaciones y Municipalidades repartieron víveres a sus partidarios, o simplemente estuvieron ausentes.

La principal política pública de emergencia fue Pytyvo (ayuda) un aporte en dinero en efectivo a la gente que perdió su trabajo. Sin embargo, hubo muchas quejas por la cobertura, muchas familias no recibieron y otras fueron estafadas, ya que la mayoría de la gente no maneja el dispositivo a través del cual se cobraba estos subsidios. Algunos comerciantes inescrupulosos aprovecharon para sacar rédito económico, hubo mucha queja de la ciudadanía.

El sistema salud prácticamente no existe en el interior del país, los centros de salud y las Unidades de Salud Familiar (USF) responden a la medida de sus posibilidades, carecen de insumos, de remedios.

Un programa que sí está llegando es el de vivienda, “estamos tramitando la construcción de viviendas para 107 familias (Base Araujo Cue, MCP).

En algunos lugares, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) distribuyó semillas de sandía y después casi nada, sólo busca potenciar rubros de renta, “como productores agroecológicos no recibimos nada, no potencia la seguridad alimentaria. La Gobernación hace asistencia pero solo para rubros de renta, distribución de semillas. Faltó mayor asistencia a los productores para fortalecer su producción de autoconsumo. Faltó promover la comercialización de los rubros de renta. Los programas sociales llegan a muy pocas familias. Nosotros sabemos que el subsidio no es la solución, pero favorece en un momento de crisis”. (Base Altos MCP)

En el Ministerio de Agricultura existen algunos programas y proyectos, pero estos no llegan a todas las familias ni tienen una acción territorial. Son eventuales, sin continuidad y sin la presencia de técnicos que apuntalen la vida y la producción. Se puede afirmar que no existen políticas públicas para el campesinado; estos no son vistos como sujetos colectivos de derecho (Amucap-C, Caaguazú).

Tampoco en el contexto de pandemia “existían mecanismos de comercialización y cada familia lo afrontó como pudo. De hecho no existen políticas estatales orientadas al sector campesino y las perspectivas de alternativas propias aún están lejos de concretarse” (COC, Caaguazú).

La cuarentena fue muy fuerte y afectó a todos, especialmente a los más pobres, aquellos que carecían de fuentes seguras de ingreso. No se planteó ninguna política pública ni para el sector campesino ni para los sectores urbanos (Comité San Francisco, Repatriación).

El Estado no estaba preparado para dar una respuesta inmediata a la situación de emergencia, las políticas públicas o planes de contingencia no llegaron a todos los sectores. Las medidas económicas, no obstante, resultaron insuficientes si se tiene en cuenta a la población en situación de pobreza y el débil sistema de protección social que caracteriza al país.

Por todo ello, es clave seguir presionando, no descuidar el reclamo al gobierno por mayor asistencia a la agricultura campesina, infraestructura vial y mejoramiento de la asistencia en salud, educación, recuperación de las tierras malhabidas, entre otros. Presionar por una reactivación productiva que mejore las condiciones sociales y económicas de las familias campesinas.

4.1 Propuesta de políticas públicas

En mayo de 2019, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 6286 de Defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina en Paraguay.

En su Artículo 4°.- establece: Crease el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF) dependiente del MAG. Dicho Viceministerio será la autoridad de aplicación de la Ley y dará participación a todas las instancias institucionales del Estado y a los sectores involucrados en la materia a fin de que coadyuven al cumplimiento de las finalidades previstas en esta Ley.

El 19 de agosto de 2020, se reglamentó dicha Ley mediante decreto N° 3929. La reglamentación en su Art. 3° expresa: autorízase al MAG para que establezca la estructura organizacional, recursos humanos, financieros y patrimoniales, necesarios para el VAF, absorbiendo para tal efecto, la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF), a fin de brindar un equipo técnico compuesto por profesionales de planta del MAG, vía resolución ministerial.

En fecha 5 de abril de 2021, mediante decreto N° 5072, el presidente de la República designa al primer viceministro del VAF.

Atribuciones del VAF

- a) Diseñar las políticas públicas para el sector; cuidar los bienes naturales y ambiente; atender los procesos productivos y de comercialización; encargarse del desarrollo tecnológico, asistencia téc-

Paraguay

nica, investigación; educación, formación y capacitación; infraestructura y equipamientos rurales, políticas sociales e instrumentos de promoción;

- b) Acordar los planes, programas y proyectos en el marco de la política nacional, según finalidad y principios establecidos en la ley;
- c) Coordinar la gestión estratégica y el monitoreo de las principales metas prioritarias establecidas y alineadas por el Ejecutivo;
- d) Dar seguimiento al progreso de las prioridades acordadas y apoyar a las entidades participantes para la revisión y ajuste de sus instrumentos de planificación para facilitar un desempeño efectivo y cooperativo;
- e) Reportar al Ejecutivo, vía Ministerio de Agricultura y Ganadería, por lo menos dos veces al año sobre los avances y dificultades en la implementación de los planes, programas y proyectos acordados o a través del SIPROAF. De igual manera reportar en el plazo establecido para la primera etapa de su implementación;
- f) Promover la aplicación del enfoque territorial en la ejecución de los planes, programas y proyectos del SIPROAF integrando en las estrategias de desarrollo a los gobiernos departamentales y en su caso respectivo, a los municipales, para dar coherencia a las acciones interinstitucionales y territoriales;
- g) Promover principios y prácticas de gestión orientada a resultados, transparencia y gobernanza entre los participantes; y
- h) Proponer los demás actos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

El Viceministerio crea dos espacios de articulación en los cuales estarán representadas todas las instancias gubernamentales vinculadas a la agricultura campesina.

Uno de ellos es el Sistema de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina (SIPROAF), que estará presidido por el VAF y trabajará conjuntamente con los Viceministros de Agricultura y Ganadería, SIGEST, dependencias del MAG y demás entidades. Este sistema integra 14 instituciones del gobierno. Llamativamente quedó fuera del sistema el Ministerio de la Mujer y el Instituto Nacional del Indígena (INDI) a pesar de hacer referencias explícitas a ambos sectores en los incisos ñ y q del Art. 2, que refiere a finalidades de la Ley de la AFC.

Los gobiernos departamentales y municipales tampoco forman parte, pero podrán participar con arreglo a sus respectivas leyes constitutivas, a través de representantes designados, en cada caso.

Otro de los organismos creados en el **Art. 9° del Decreto de Reglamentación** es el Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar (CIAF), el cual estará presidido por el Ministro del MAG, y la coordinación y representación del Consejo será ejercida por el VAF.

El Art. 10 establece: El CIAF representará a las organizaciones campesinas e indígenas, cooperativas y asociaciones de la AFC para la definición, implementación y evaluación de las políticas sectoriales con el SIPROAF.

El CIAF integra:

- a) El MAG y todas sus dependencias así como los representantes de las entidades autónomas y autárquicas que conforman el sector público agrario que integran el SIPROAF;
- b) Representantes de las organizaciones de productores y productoras de la agricultura familiar;
- c) Representantes de las Cámaras de Industria y Comercio del sector privado vinculados a la producción, transformación y comercialización de productos de la agricultura familiar campesina;
- d) Representantes de las Cooperativas de Producción vinculadas a la agricultura familiar campesina nucleadas en Centrales/Federaciones;
- e) Representantes de los Gobiernos Departamentales; y
- f) Representantes de los Gobiernos Municipales.

El CIAF es la instancia de participación directa de los representantes de las organizaciones de productores/as de la agricultura campesina. El decreto de reglamentación no especifica si este Consejo será solo a nivel central o habrá posibilidades de crear en todos los departamentos y a la vez, en los municipios.

Las organizaciones campesinas, de mujeres e indígenas deben presionar para que estos Consejos se creen como mínimo a nivel departamental y en lo posible a nivel distrital. Cada distrito debe contar con este Consejo de tal manera a realizar un buen diagnóstico a este nivel y proponer las acciones que correspondan: organizativas, productivas y de comercialización.

A este nivel también será más factible la participación de las organizaciones de apoyo a la agricultura campesina, ONG, Pastorales Sociales de las parroquias, docentes, etc.

4.2 Cómo efectivizar esta propuesta en los municipios

Se propone partir de un diagnóstico rural participativo en los municipios con la participación de representantes de las distintas compañías o colonias, jóvenes, mujeres, hombres y adultos/as mayores. También contar con la participación de comerciantes, industriales, docentes, curas párrocos y otras fuerzas vivas de los municipios. El diagnóstico rural participativo bien realizado posibilitará una información completa de la situación socioeconómica de cada una de las compañías del municipio, a partir de la cual se podrá conocer cómo es la estructura social –estratificación social–, la infraestructura productiva, principales rubros de producción, cantidad de agricultores sin tierras, situación jurídica de la tenencia, entre otras.

Con estas informaciones se podrá organizar la actividad productiva en las comunidades, comenzando con las familias más vulneradas, a las cuales se les debe asegurar producción de alimentos en primer término, con la ayuda de la comunidad y del municipio para, posterior y paulatinamente, llegar a las familias menos carenciadas. La razón por la cual las acciones se plantean de esta manera es porque generalmente estas, tanto las que provienen del Estado, como las de las organizaciones de la sociedad civil, se reducen a pequeñas organizaciones llamadas comités de productores, dejando de lado a las familias no organizadas en estos comités. Además, los comités integran familias no muy po-

bres, porque formar parte de estas organizaciones requiere tiempo y capacidad de gestión. El MAG trabaja en esta lógica y su cobertura de asistencia es muy reducida y el resultado prácticamente nulo, y si hay logros sólo favorece a un pequeño núcleo de familias.

De las autoridades locales

La participación de las autoridades locales en este proceso consistiría en ofrecer apoyo logístico y económico: movilidad de los técnicos, alimentación para los trabajos comunitarios, insumos para la producción sobre todo semillas, apoyo para la comercialización, incentivando a los comercios locales a comprar la producción local y a organizar ferias de ventas de productos en el mercado municipal y en los barrios.

De los técnicos

Los técnicos deberán planificar la producción en todas las fincas comenzando por las fincas de las familias más pobres y en función a lo que se hará con ellas: alimentación, ventas a nivel local, departamental y nacional. De igual manera, elaborar un programa de capacitación que contemple la transferencia de tecnología agroecológica y recuperación o afianzamiento de las tecnologías campesinas utilizando además los medios de comunicación masivos. Los técnicos deben trabajar con cada una de las familias campesinas y no crear organizaciones llamadas comités de productores, que es una modalidad organizativa excluyente. La organización debe ser resultado del trabajo con todas las familias. Para ello se necesita la presencia de los gobiernos locales y departamentales.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la racionalización de los recursos humanos. Las instituciones tanto del gobierno central como de los municipios, deben utilizar los recursos humanos técnicos adecuadamente y no dar a los mismos responsabilidades administrativas, como ocurre generalmente. Esta tarea debe estar a cargo de otros funcionarios/as.

Todas estas acciones pueden estar controladas por el consejo de la agricultura familiar o un consejo de desarrollo distrital con participación de representantes de todos los sectores del municipio.

Para el trabajo técnico productivo, el MAG debe asignar sus técnicos a los municipios en base a la cantidad de familias con fincas de hasta 50 hectáreas. Cada técnico podría estar asignado para un máximo de 150 familias. Estos técnicos deben recibir el apoyo y el control por parte de los gobiernos locales, de los consejos distritales y de los pobladores/as de las colonias o asentamientos. De esta forma los técnicos conocerán mejor las necesidades y las potencialidades de las unidades productivas campesinas y mejorarán sus intervenciones en las fincas y en la comunidad.

Consejo de Desarrollo Distrital

Este Consejo debe encargarse del control del proceso, de la creación de mercados internos y búsqueda de mercados externos. También buscar financiamiento nacional y local. Así como hay un presupuesto nacional para educación controlado y ejecutado por el Ministerio de Educación, también puede haber un plan de financiamiento anual presupuestado a nivel nacional, ejecutado por un ministerio

o asignado a los municipios y a los consejos de desarrollo para ser destinados a los y las productores/as de pequeñas fincas. Los municipios actualmente tienen recursos financieros a partir de la transferencia de los royalties de Itaipú y Yacyretá y están obligados a utilizar en actividades de producción un 20% de esos recursos.

El consejo y las autoridades locales junto con los técnicos y los/as pobladores/as de las comunidades deben fomentar la cooperación entre los agricultores a los efectos de optimizar los recursos existentes en una comunidad o compañía.

También se deberá promover y fomentar el trabajo en mingas, cooperativas de producción, de consumo y de insumos que evite la excesiva fuga de capitales de un determinado lugar. Para ello es importante garantizar la participación de los comerciantes locales en la compra de los productos.

Generalmente los ingresos de las familias campesinas terminan en poder de intermediarios y de comerciantes extra-locales.

Otros actores

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al área rural y las organizaciones campesinas, deben acompañar y colaborar en la conformación de los equipos técnicos para la realización de los diagnósticos participativos, colaborar en la asistencia técnica, en la organización de los eventos, talleres, ferias, seminarios, intercambios, etc. Este conjunto de propuestas sólo podrá ser realizado con la más amplia participación tanto de los sujetos directos (agricultores/as) así como de otros sectores.

Plan de incidencia

Actividades	Tareas	Responsables	Plazos
Presentar plan a la Mesa Os	<ul style="list-style-type: none"> - Agendar fecha - Presentar la propuesta y el plan 	Decidamos CDE ADA	Marzo 2022
Presentación del Plan al Viceministro de la Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Agendar fecha - Presentar Plan - Analizar posibilidades reales de implementación del Plan 	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Primer semestre 2022 Marzo
Presentación del plan a autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> - Agendar entrevista con autoridades locales - Analizar posibilidades reales de implementación del Plan 	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Primer semestre del 2022 Marzo-abril
Presentación del plan a otros sectores del municipio, comerciantes, cura párroco, docentes, etc.	<p>Agendar encuentro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar posibilidades reales de implementación del Plan - Posibilidad de conformación del Consejo de Desarrollo Local 	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Primer semestre del 2022 Abril
Presentación del plan a representantes de las comunidades a las comunidades para conversar con representantes)	<ul style="list-style-type: none"> - Convocatoria a representantes comunitarios para presentación del plan - Analizar posibilidades reales de su implementación (esto puede implicar visitas a dichos representantes) 	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Primer semestre del 2022 Abril-mayo
Convocatoria para la realización del diagnóstico rural participativo en los municipios (en principio con un municipio)	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación del equipo para la realización del diagnóstico - Logística: Participantes Alimentación Local Cantidad de horas Sistematización 	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Primer-Segundo Semestre Mayo-julio

Actividades	Tareas	Responsables	Plazos
Presentación del resultado del diagnóstico a las autoridades locales y a los/as representantes de las comunidades	Convocatoria a los/as representantes y a las autoridades locales (intendente, concejales, DEAG, responsable de la secretaría de agricultura; representante del Viceministerio de AF; otras	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Segundo semestre Julio
Elección de una o dos comunidades para la ejecución del Plan	Reunión-taller en la comunidad seleccionada para analizar posibilidades reales de implementación del Plan	Representantes de: OS ONG Pastorales sociales	Segundo semestre Julio
Ejecución del Plan	Conformación del equipo técnico Instalación del equipo técnico en las comunidades Preparación del plan de actividades en la comunidad.	OS ONGs	Julio-agosto



**PLATAFORMA
MERCOSUR
SOCIAL Y
SOLIDARIO**

www.mercosursocialsolidario.org

 Plataforma Mercosur Social y Solidario

 @MercosurSocial

 @MercosurSocial