

CAPITULO IV

RELATORIA TEMÁTICA DEL DERECHO AL TRABAJO INFORME PARA PIDESC 2006

Relatoría: Genoveva Ocampos
Socióloga

4.1. Breve Introducción. Análisis del Marco Legal

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en sus Artículos 6, 7, 8 y 9 se constituye en la estructura legal nuclear del derecho internacional al trabajo que deberá considerar aún, sus nexos con otros instrumentos generales como los que se derivan de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como las Declaraciones y Planes de Acción de las principales Conferencias Mundiales de Naciones Unidas en la última década –de Viena a Durban, Cairo y Johannesburgo.

El Artículo 6 del PIDESC establece que el derecho a trabajar comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Así también, establece que: “entre las medidas que habrá de adoptar [el Estado] para lograr la plena efectividad de este derecho deberán figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminados a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

La OIT, agencia de las Naciones Unidas especializada en el derecho al trabajo, ha promovido tratados donde se identifican parámetros mínimos para orientar el trabajo en el ámbito nacional, y que han sido utilizados para revisar la legislación nacional (Constitución Nacional, 1992 y el Código del Trabajo, 1993 y 1995) con el propósito de mejorar la protección de los derechos del trabajo (ver Anexo I sobre marco jurídico nacional).

En 1998, es adoptada la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, que convoca a los países miembros a promover y realizar la aplicación universal de los 4 principios fundamentales de derechos humanos: abolición del trabajo forzoso; erradicación del trabajo infantil; eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación y, libertad de asociación y protección del derecho a la negociación colectiva.

En 1986, Paraguay ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que ha sido importante bandera de lucha para el movimiento de mujeres. Así también, la convención No. 182 sobre Peores Formas de Trabajo Infantil fue ratificada en el 2001; no obstante, persiste la problemática de

los niños de la calle, a la que se le suma en los últimos años, la mendicidad de etnias indígenas, madres y niñ@s, en las calles de Asunción.

En la Constitución Nacional de Paraguay (1992) se establecen disposiciones específicas que garantizan la no discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole (ver Art. 46, 48, 74, 89 y Art. 117) y en lo que se refiere al trabajo, el Art. 88: No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. Y en este caso, se podría decir que la disposición es violada en muchos programas y funciones públicas, donde la afiliación partidaria o el clientelismo político es determinante para el acceso a cargos, lo que tiene sus efectos en términos de idoneidades y capacidades, que a su vez repercuten sobre la eficiencia y eficacia del sistema. Recordemos también que existe un enfoque desarrollado por el movimiento de mujeres de “discriminación positiva”, que puede ser aplicado a la agricultura familiar campesina en la promoción de políticas diferenciadas y programas adecuadamente focalizados.

En síntesis, las provisiones de la legislación internacional de derechos humanos que regulan las obligaciones de los gobiernos sobre la garantía del Derecho Humano al Trabajo y los Derechos Humanos de los Trabajadores y Trabajadoras incluyen además de las Declaraciones, Convenciones y Pactos ya mencionados, la Convención de la OIT sobre Políticas de Empleo (No. 122) y la Convención de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (No. 169).

En el 2001, la OIT adoptó el Convenio No. 184 sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura en el que se proporciona un marco para diseñar y poner en práctica políticas nacionales sobre la seguridad y la salud en el trabajo agrícola. Encontrar formas de garantizar la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo de los trabajadores pero también productores agrícolas es un desafío en la medida en que el sector es diverso, disperso y poco organizado.

El Convenio No. 184 al igual que otros convenios previos como el No. 141 sobre las Organizaciones de Trabajadores y el No. 129 sobre la Inspección Laboral (Agricultura) no han sido ratificados por el Gobierno de Paraguay.

4.2. Diagnóstico Socioeconómico

4.2.1. De la Naturaleza del Trabajo en las Fincas Campesinas.

A los efectos de este informe, cabe recordar que el trabajo como derecho humano, tal y como se realiza en la actualidad, no es exclusivamente el empleo a sueldo, lo incluye pero no se reduce al mismo. Esta distinción es particularmente importante para captar la naturaleza de la ocupación en el seno de la economía familiar campesina y las violaciones al derecho al trabajo en el contexto rural.

Las familias campesinas invierten trabajo en sus chacras, lo que será recompensado en productos para el propio consumo o para la venta en el mercado al término del ciclo agrícola; o sea se trabaja pero en condiciones diferentes a la de

un empleado u obrero que percibe un salario regularmente, sobre la base de un contrato de trabajo. Y la ocupación se da tanto al interior como temporalmente o no, fuera del predio familiar. No obstante, la propia dinámica de la economía campesina, la estacionalidad de los ciclos agrícolas, obliga a contratar jornaleros o a emplearse fuera del predio familiar, esto depende del acceso a recursos como la tierra y el crédito, de la mayor o menor disponibilidad de trabajo familiar, de las ofertas laborales fuera del predio, etc.

Todo trabajo implica realizar alguna actividad que satisfaga necesidades y cree productos o servicios para la sociedad en general, de ahí la necesidad de que sea valorado y recompensado.

4.2.2. Radiografía del Mercado de Trabajo Rural. El Empleo y las características de la población ocupada.

En el 2004, según estimaciones de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo (DGEEC), del total de una población que no llega aún a los 6 millones, el 76% se encuentra en edad de trabajar, y de esta proporción, 2.762.459 constituyen la Población Económicamente Activa (PEA). Esto significa una tasa de participación o de actividad elevada -incluso en los estratos de 10 a 19 años-, del orden del 63%. En este informe, se utilizarán los datos de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH) que contabiliza la PET o Población en Edad de Trabajar a partir de los 10 años, mientras que algunos estudios recientes sólo incluyen en esta categoría a la población de 15 años en adelante, lo que no representa mayores diferencias en términos de tasas y tendencias.

La tasa de ocupación (ocupados sobre PEA) es mayor en áreas rurales (96%) en comparación a las urbanas (90%), lo que estaría indicando la capacidad de retención de mano de obra o fuerza de trabajo por parte de la economía familiar campesina, y esto a pesar de los bajos ingresos y escasez de recursos/activos pero también, por las escasas oportunidades de trabajo en las ciudades y/o en el sector más formal de la economía (ver Anexo II). O sea que la economía campesina, actuaría como una “esponja” que absorbe trabajo en tiempos de escasez de empleo, y los costos de un escenario restrictivo en cuanto a la oferta de empleo, pero se trata aquí de una situación que no podría perdurar en el tiempo, el incremento del trabajo precario y la pobreza son la otra cara de la moneda.

Otra tendencia interesante es el incremento de la participación femenina en el mercado laboral: del 41% al 50% en el periodo de 5 años (1999-2004), o sea que de cada 100 mujeres en edad de trabajar la mitad participa del mercado laboral ya sea ocupada en alguna actividad o buscando empleo. La tasa de participación femenina es ligeramente inferior en el campo con relación a la ciudad (47% y 53% respectivamente) y esto es también producto de esfuerzos por captar estadísticamente la participación de las mujeres en el contexto de la economía rural familiar, orientada tanto al consumo como a la venta de excedentes, por lo que las actividades domésticas y productivas están estrechamente relacionadas.

Esta tendencia creciente a la participación de las mujeres en el mercado laboral guarda relación no sólo con factores económicos (crisis económica, caída de los

ingresos familiares) sino también a factores sociales (desarrollo personal, mayor nivel de instrucción, menor número de hijos, postergación del matrimonio), procesos que involucran en mayor medida a mujeres urbanas con mejor acceso a servicios. Como veremos, en el contexto rural la precariedad de las condiciones de trabajo afecta en mayor medida a las mujeres y genera incertidumbre entre los jóvenes, de ambos sexos.

4.2.3. Ocupación Laboral por sectores económicos, ramas de actividad y por tipos de ocupación.

En Paraguay, el sector primario de la economía -que comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca- sigue siendo importante, en comparación a otros países de la región, generando el 27% del Producto Interno Bruto (PIB) y ocupación para 1/3 de la población (33%). Al comparar las estadísticas de los últimos 5 años, el aporte del sector se mantiene estable y, en parte, esto se explica por la caída sostenida, desde el año 2000, del sector servicios básicos (electricidad, agua y transporte), así como, un comportamiento irregular del sector de producción de bienes (minería, industria, y en especial construcción). No obstante, el sector primario y en particular el agropecuario se ha visto afectado por variaciones climáticas cada vez más frecuentes, como la sequía del 2002 y la del 2004, que afectaron el crecimiento del PIB Agrícola y los rendimientos del trabajo.

Por otra parte, el sector terciario o de servicios -que incluye servicios públicos básicos, comercio y finanzas-, sigue predominando, ocupa al 51% de la fuerza laboral, mientras que en tercer lugar, el sector manufacturas y construcción ocupa al 16% restante. En el ámbito rural, el peso del sector terciario (servicios, transporte, finanzas, etc.) como oferente de trabajo es mucho menor (23%), mientras que la actividad primaria como fuente de ocupación es obviamente más elevada (67%), (EPH 2004).

En términos de género, en el sector rural los varones que declaran trabajar se concentran en el sector primario (73%), mientras que las mujeres se distribuyen entre el sector primario (55%) y el sector terciario (35% en comparación a 16% en el caso de los varones). Esto indica la concentración de la ocupación en actividades primarias, mayormente en la agricultura, que no requieren de mucha calificación, la segmentación del mercado de trabajo, y las escasas externalidades o integración entre sectores económicos, o sea las escasas alternativas de ocupación no agrícola en el sector rural.

Estas tendencias se verifican en términos de categorías de ocupación, dónde se constata que casi 4 de 10 personas son trabajadores por cuenta propia en el ámbito nacional, mientras que en el sector rural los cuentapropistas son 6 de cada 10. En el sector rural, los cuentapropistas son mayoría (51%), le siguen en importancia los trabajadores familiares no remunerados (22%) y, en tercer lugar los obreros privados (16%), que en el campo también incluyen a jornaleros y trabajadores agrícolas (EPH 2004).

Al desagregar estas cifras según el sexo, observamos que las mujeres rurales tienen una participación más elevada que los varones en el caso de cuentapropistas

(60% vs. 46%) y de empleados públicos (3.3 vs. 1.5), mientras que en la categoría de “familiar no remunerado” hay una mayor proporción de varones con relación a las mujeres (24% y 18% respectivamente). Hay que suponer que las mujeres jóvenes migran en mayor medida en búsqueda de un primer empleo, por lo general trabajo doméstico; así también en el caso del obrero privado predominan los varones (22% contra 5% a nivel mujeres), lo que indica que los varones son más proclives a “changar” o contratarse fuera del predio o finca familiar.

4.2.4. Salario mínimo de baja cobertura e ingresos comprimidos.

El alcance del salario mínimo es un indicador de precariedad y segmentación del mercado laboral, también de violación a la ley que supuestamente lo ampara. En el 2003, el 87% de los trabajadores por cuenta propia, el 48% de los empleados privados y cerca del 50% de los empleados públicos, incluyendo a obreros, ganaban menos del salario mínimo vigente (Gs. 972.413). Entre 1999 y el 2003 el salario mínimo aumentó 11% en términos reales, pero como 3 de cada 4 ocupados ganan menos que el salario mínimo vigente, el efecto del aumento fue mínimo.

Otra tendencia preocupante, que acompaña el persistente estancamiento económico de Paraguay, es la disminución de los ingresos de la población ocupada, del 11% en el quinquenio 1999-2003. Esta disminución se distribuye de la siguiente manera: empleados públicos (-18%), obreros públicos (-21%), empleados privados (-11%) y obreros del sector privado (-16%). Los únicos que mantuvieron sus niveles de ingreso, además de los patrones y empleadores (+1.7), son los trabajadores por cuenta propia (+1.9), lo que se explica entre otras por que el nivel promedio de ingresos mensuales en este sector (Gs. 567.512) es de por sí muy inferior al de otras categorías como son: empleados públicos (Gs. 1.418.234), obreros públicos (Gs. 1.011.890) y obreros privados (Gs. 731.791) (Llamosas y González, 2005).

En el contexto rural, de acuerdo a la última Encuesta Agropecuaria del MAG del 2001/2, el 80% de las unidades censadas registran ventas de productos agropecuarios; es de suponer que las otras unidades realizan actividades exclusivamente de subsistencia o extraprediales, no agrícola. Ahora bien, de las unidades que comercializan, el 76% o 199.531 unidades agropecuarias vendieron menos de Gs. 2.500.000, de los cuales el 42% menos de Gs. 1.000.000, se entiende ventas anuales; en esta categoría de unidades que poco venden, el 90% tienen menos de 20 hectáreas. O sea que, en época de crisis y de crecimiento incierto, el dinero es un bien escaso en el contexto de la agricultura familiar campesina.

Así también, en el periodo 1999-2003, la creación de empleos ha sido insuficiente para absorber el contingente de nuevos trabajadores o mano de obra que se ha incorporado al mercado laboral, lo que se refleja en el incremento del número de desempleados en dicho periodo. Y aquí tenemos nuevamente que el sector que más empleos ha generado en el periodo de referencia es el de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca (141.008 o el 44% del total), seguido de Comercio, restaurantes y hoteles (105.939 o el 33%) y el de Servicios comunales, sociales y personales (72.583 o el 23%). Por su parte, los sectores de la construcción e

industrias manufactureras perdieron en total más de 12.000 puestos de trabajo (Llamosas y González, 2005).

Es más bien el sector informal (trabajo por cuenta propia, micro y pequeñas empresas) el que pudo enfrentar mejor el errático comportamiento de la economía, aunque a un costo elevado -baja remuneración, baja productividad, reducida o nula cobertura en salud- y, por lo tanto, con dificultades de sostenerse en el tiempo.

4.2.5. Del desempleo abierto y oculto.

El desempleo es producto del comportamiento del aparato productivo, de los niveles de inversión y oferta laboral, de la calificación de la fuerza de trabajo, entre otros factores. Está asociado a la escasez de medios de producción, la tierra en el contexto rural, pero también a la falta de oportunidades laborales en otros sectores de la economía, tanto en el ámbito rural como urbano.

Según la DGEEC, las personas son desempleadas si ellas “no tienen trabajo, han buscado activamente trabajo en los siete días previos a la encuesta y están disponibles para trabajar”. Se excluye a las personas que trabajaron al menos una hora por cuenta propia como patrón en una empresa no agropecuaria, o al menos siete horas en la chacra o cuidando animales. Por otra parte, la tasa de desempleo “oculto” se calcula como el ratio entre los inactivos que quisieran trabajar dividido por la PEA (Llamosas y González, 2005).

Hay que considerar que los flujos migratorios y las ofertas de otros países pueden incidir en el comportamiento de la tasa de desempleo, tanto abierto como oculto, pero no se disponen de datos oficiales sobre migraciones internacionales. En los últimos años, esta dimensión demográfica del comportamiento poblacional con relación al mercado laboral está cambiando rápidamente en su dinámica y características: migraciones definitivas pero también temporales, que involucran a personas con algún nivel de calificación, que inyectan recursos para actividades productivas a pesar de las fronteras, a través de remesas, que ahora se contabilizan.

En el 2004, el 7,3% de la fuerza de trabajo o PEA se encuentra desempleada; este desempleo abierto es más bien un fenómeno urbano, se concentra en el área metropolitana y pueblos del interior (78%), y afecta en mayor medida a los jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 24 años. De las 201.847 personas desocupadas/desempleadas en el 2004, 1 de cada 4 era desempleados por primera vez; el resto entra en la categoría de desempleados reincidentes. Esta tendencia se mantiene elevada hasta bien avanzada la juventud, ya que en el tramo 25-29 años, 8 de cada 100 personas registran desempleo abierto.

La tasa de desempleo abierta es menor en el contexto rural, 3,7% en comparación al 10% en el urbano, lo que representa unos 44.276 desempleados en el sector rural. No obstante, en cifras absolutas la cantidad de desempleados rurales tiende a aumentar, y además pueden existir subregistros ya que en el periodo de aplicación de la Encuesta de Hogares la actividad agrícola era importante.

Por otro lado está el desempleo “oculto”, categoría que según la DGEEC incluye a “aquellas personas en edad de trabajar que no tienen empleo, y que no realizaron gestiones para conseguirlo porque están desalentadas, pero que estarían dispuestos a trabajar si tuvieran alguna oferta de empleo”. Este grupo es parte de la población económicamente inactiva y tiende a reducirse con los años, incluyendo en el 2004 a 112.297 personas o un 4% de la PEA, de los cuales 58.136 personas en el área rural (52%). En este caso, la tasa de desempleo rural es ligeramente superior al urbano, 4,7% y 3,3% respectivamente, y el grupo más afectado es el de las mujeres rurales donde la tasa se eleva al 9,3%, mientras que en el caso de los varones sólo llega al 2,0%. O sea, son las mujeres rurales, que se declaran inactivas, las más desmotivadas en lo que hace a la búsqueda de trabajo fuera del predio familiar.

Tenemos pues que combinando ambos desempleos, el abierto y el encubierto, en el 2004 la tasa de desempleo total es de 10,9% a nivel del país, 8,2% en el ámbito rural pero se eleva al 14,9% entre las mujeres rurales. Esta tasa es ahora similar al promedio de América Latina (10,7% en el 2003) y si bien es imposible visualizar una situación de pleno empleo, hay que mencionar que esta tasa se redujo en el periodo comprendido entre 1999-2004, en 6.8 puntos porcentuales en el ámbito rural y en casi 4 en el ámbito urbano, lo que se interpreta como otro indicador de una mayor capacidad del sector rural de ajustarse a las crisis de reactivación y absorber el desempleo.

4.2.6. El fenómeno de la subocupación en el ámbito rural.

El fenómeno de la subocupación también pone en evidencia la imposibilidad de ejercer plenamente el derecho al trabajo digno, adecuadamente valorado, el que le otorga sentido a la vida. Si se compara con el desempleo, en Paraguay el subempleo o subocupación es un fenómeno más abarcativo y persistente, que se incrementa en el ultimo quinquenio de 17.6% a 24,2%, situación que afecta a 667.735 personas, siendo más frecuente en el contexto urbano en comparación al rural (28% vs. 21%). Según la DGEEC, se incluyen aquí dos categorías: subocupado visible es “toda persona que trabaja menos de 30 horas por semana queriendo y pudiendo trabajar más tiempo”; mientras que un subocupado invisible es “toda persona que trabaja más de 30 horas por semana por un ingreso inferior al mínimo legal establecido en el periodo de referencia”.

En el contexto rural, la subocupación invisible está mas presente que la visible, en total se registran 244.634 personas subocupadas y, son las mujeres (24%) las que se ven más afectadas que los varones (19%) por la subocupación total, mientras que el subempleo visible las afecta en mayor medida (EPH, 2004). Lo último estaría indicando el manifiesto interés de las mujeres rurales en trabajar más tiempo y en particular, superar la barrera de los magros y/o esporádicos ingresos o simplemente, el deseo de que el trabajo rinda más.

La subocupación refleja la precariedad de la situación laboral, el bajo rendimiento del factor trabajo y suele ser considerado como un indicador de las dificultades para transitar desde el empleo “informal” al “formal”. En realidad, el subempleo es sinónimo de subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada,

incluyendo el que es causado por un sistema económico deficiente e inequitativo o excluyente (por ejemplo, en términos de distribución de activos, asignación de incentivos e igualdad de oportunidades, etc.).

Cabe mencionar que la subocupación también puede estar subregistrada ya que el periodo de la aplicación de la muestra de la Encuesta de Hogares, de agosto a diciembre en el 2004, coincide con el periodo de siembra de importantes cultivos como la soja y el algodón, por lo que las cifras no llegan a captar la estacionalidad del trabajo, más aún en el caso de actividades agrícolas. De todo modo, las tasas son elevadas y esto se verifica al distribuir a la población subocupada de acuerdo a la rama de actividad a la que pertenece: Servicios comunales (36%), Comercio, Restaurantes y Hoteles (20.5%), y en tercer lugar Agricultura (17%), seguido de Industrias Manufactureras (13%).

En términos tendenciales, en el periodo 1999-2003, el nivel de subempleo en la agricultura se reduce 5 puntos porcentuales, mientras que el del comercio se incrementa en igual medida; el nivel de subempleo en los servicios comunales y en el sector manufacturero se mantiene estable (ver Cuadro B-12, Llamosas y González, 2005).

En síntesis, el 35% de la población económicamente activa se enfrenta con algún problema de empleo, ya sea desempleo (abierto u oculto) o subempleo (visible e invisible). Esta precariedad laboral es más frecuente en las áreas urbanas (40%) que en las áreas rurales (29%), o sea afecta a casi 635 mil personas en áreas urbanas y a casi 350 mil personas en áreas rurales. En términos de género, mientras el 43% de las mujeres tiene algún problema de empleo, sólo el 30% de los varones se encuentran en la misma situación. Así también, los jóvenes en general se ven afectados en mayor medida que los adultos, y eso en una sociedad donde el 64% de la población tiene menos de 30 años de edad (EPH, 2004).

4.2.7. Precariedad Laboral y Pobreza en el contexto rural.

La pobreza guarda estrecha relación con factores estructurales, de inequitativa distribución de recursos y oportunidades, y se recrea en el marco de una economía estancada, que no logra re-encauzar su rumbo. La mayoría de los estudios recientes sostienen que la recesión económica afecta en mayor medida a los pequeños productores, a las familias con menos recursos y a campesinos sin tierra, lo que nutre corrientes migratorias hacia las ciudades, que ejercen presión sobre mercados urbanos laborales ya saturados (Nagel 2004).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que de acuerdo a los últimos datos estadísticos esta migración campo/ciudad tiende a disminuir o al menos no ha sido dramática en los últimos años; o sea que, la migración más frecuente ahora sería la intraurbana, o la que se da en el ámbito de y entre pueblos y ciudades, lo que también se explicaría por el incremento de la informalidad y precariedad laboral en el ámbito urbano.

Por otro lado, la heterogeneidad de situaciones no permite asociar simplemente minifundistas y pobreza extrema, ya que aquí también la actividad está regida por el

ciclo de vida y las oportunidades del entorno. Los minifundistas pueden ser tanto jóvenes, en muchos casos subempleados por escasez de tierra o de mercado, como también ocupados en actividades diversas, tanto dentro como fuera de la finca. Así también, un sector creciente de minifundios puede estar vinculado, por ejemplo, a una producción hortícola intensiva en la periferia de pueblos y Área Metropolitana, fenómeno que aún es poco estudiado pero que explicaría la evidencia de mejores niveles de ingresos entre minifundios en comparación a la que se obtiene en unidades de 5 a 20 hectáreas (ver Brunstein, 2003).

Así también, en el contexto rural, el fenómeno migratorio que acompaña la persistencia de la pobreza no significa forzosamente “descampesinización” o disminución del número de unidades de producción campesina, como algunos quisieran o pronostican. Son por lo general aquellos trabajadores familiares no remunerados, jóvenes de ambos sexos, los que la nutren, y esto en parte es así, porque las tasas de natalidad así como el tamaño de la familia son mucho mayores en el contexto rural campesino.

Cuando en el ámbito familiar los recursos escasean y las condiciones laborales no son óptimas, hay mano de obra excedente que la economía campesina expulsa o reacomoda a través del acceso a un nuevo lote o el empleo y autoempleo en la ciudad, pueblos y periferias, buscando con ello también un mayor equilibrio entre producción/consumo entre otros.

4.2.8. Trabajo Informal y Economía Campesina.

Según la OIT, el sector informal está conformado por “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo (en los casos en que existan) se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales” (OIT, 2000, citado en Llamosas y González, 2005, p. 28).

De lo anterior se deduce que el trabajo informal se confunde, en términos estadísticos, con el de cuentapropistas y trabajadores familiares no remunerados, tanto urbanos como rurales; a su vez, se incluye en la categoría de micro y pequeñas empresas.

El trabajo informal tiende ahora a ser equiparado con “producción en pequeña escala y organización rudimentaria”. No puede ser confundido con trabajo ilegal así como tampoco es siempre sinónimo de subempleo, previamente definido como “capacidad productiva subutilizada”. O sea que, si bien la mayoría de los subocupados trabajan en el sector informal, no todos los informales se declaran subocupados.

Los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados comprenden al 73% de los ocupados rurales, unas 831.812 personas; proporción muy superior a la que

se da en el contexto urbano, dónde sólo el 37% se incluyen en estas categorías de ocupación, unas 520.985 personas (EPH, 2004).

A modo comparativo, la Encuesta Agropecuaria 2001/2 del MAG registra unas 270.500 familias en el rango de unidades productivas de menos de 20 hectáreas, lo que representa el 83% del total de productores rurales. Si en promedio cada familia cuenta con 3 o 4 ocupad@s, las cifras tienden a coincidir e indican los desafíos del presente, ya que es en este universo dónde se concentran los problemas relacionados con el ejercicio de derechos varios (propiedad, trabajo, alimentación, igualdad de oportunidades, arraigo y desarrollo).

4.2.9. Mercados segmentados, fronteras agrícolas confrontadas.

En tiempos de crisis del algodón, tradicional rubro de renta, las unidades productivas campesinas también reorientan sus esfuerzos y refuerzan sus estrategias de sobrevivencia diversificando sus cultivos. Por cierto que este esfuerzo tiene sus límites, más aún sin políticas activas y más efectivas que se traduzcan en apoyos adecuados y sustanciales, de manera a revertir las disfuncionalidades del presente.

La desmesurada expansión de la soja en los últimos años responde a la suba de precios internacionales y al incremento de rendimientos debido a innovaciones tecnológicas (paquete transgénico), lo que a su vez produce una fuerte presión sobre el valor de la tierra, que trepa a los USD 2.000 de acuerdo a registros recientes (CDE 2003, citado en Palau y Kretschmer, 2004). Esto significa que la expansión del cultivo de la soja no sólo se da a expensas de los bosques y últimamente también incorpora pasturas, sino a través de la compra de lotes (o “derecheras”), y hasta el alquiler de tierras en asentamientos campesinos. O sea que, luego de convivir/avanzar en paralelo por décadas, las fronteras de la expansión empresarial y campesina se topan actualmente en condiciones bastante problemáticas, dando lugar a conflictos agrarios y entre modos de producir, en departamentos dónde se concentran las familias campesinas (Itapúa pero también Caaguazú, San Pedro).

El futuro se presenta incierto y todo hace suponer que se profundizarán las desigualdades, de continuar una política de crecimiento agro exportador sin medir consecuencias, en el afán por asegurar divisas vía mercados de exportación para la soja y la carne. En ambos casos, se trata de actividades intensivas en capital, de mediana y gran escala, que no generan mayor empleo (Soja/Trigo/Girasol y Ganado) y que han sido subsidiadas y promovidas o protegidas por el Estado y las políticas públicas por décadas. Es hora de revertir esta situación, de superar el doble discurso, de focalizar.

El notable crecimiento de la soja en combinación con trigo/maíz/girasol, cultivos mecanizados desarrollados por la agricultura empresarial, ha opacado en los últimos años el esfuerzo de los campesinos por reasignar activos y diversificar opciones productivas (Ver Anexo II, evolución de principales cultivos). En el periodo 2000-2004, el algodón recupera en parte su dinamismo, sin llegar a niveles de años previos a la aparición del picudo, cuando además los precios eran más favorables y

los costos de producción menores. En el periodo de referencia, la superficie cultivada en algodón se incrementa en 125 mil hectáreas, llegando a 320.000 hectáreas en el 2004, mientras que la soja incorpora 694 mil hectáreas, 396 mil hectáreas en el último ciclo, alcanzando un record de 1.870.000 hectáreas en el último año -lo que equivaldría a 1/3 de las tierras con potencial agrícola en la región Oriental, según datos de un estudio aún no publicado basado en mapas de usos de suelo elaborados por la GTZ para ilustrar el avance de la deforestación en el país.

Como producto de la crisis del algodón, cultivos donde la presencia campesina es significativa, que tuvieron crecimiento negativo a principios de los noventa, se reactivan en los últimos años y, si bien el ritmo de crecimiento es aquí menor, lo destacable del caso es que mejoran los rendimientos, aunque los mismos aún se sitúan por debajo de los promedios regionales, con excepción de la mandioca, el poroto y el sésamo, cuyos rendimientos se equiparan o superan los promedios registrados en el ámbito de América del Sur (ver Anexo II).

Así el maíz y la mandioca, en los últimos 5 años, incorporan cada cual más de 100.000 hectáreas de cultivo, tendencia nada despreciable si se considera las dificultades en el acceso al crédito y asesoría técnica por parte de las unidades productivas campesinas, más aún en el caso de rubros destinados al consumo y/o mercado interno. Además de los rubros tradicionales, en los últimos años y con incentivos mínimos, los campesinos también incursionan en nuevos rubros, como el sésamo, tartago, ka'a hee, así como la agricultura orgánica, la esponja vegetal, etc., absorbiendo gran parte de los riesgos, producto de mercados inestables y poco estructurados o sesgados.

Pero la intensificación del esfuerzo en la propia chacra no garantiza *per se* mejores términos de intercambio. Por ejemplo, en el caso del cultivo "estrella", la mandioca, debido a una mayor demanda local y también del Brasil, la ampliación del tubérculo -que en el 2002 era cultivado por 243.838 familias campesinas (86% del total de los mandioceros) en 183.408 hectáreas (78% de la superficie)-, se acompaña de transacciones costosas y riesgosas, donde los márgenes de ganancia van a parar a manos de transportistas e intermediarios varios.

De poco servirán nuevas instalaciones como el DAMA, en la Central de Abastos de Asunción, si la organización, gestión y contactos no son asumidos por los mismos productores y en su propio interés. En un país donde las distancias son menores, aunque el transporte caro y ruinoso en caminos de terracerías rurales, esto sería posible si los campesinos dependieran menos de lo que pueda ofrecerse o caer desde arriba, y se organizaran mejor desde abajo para incursionar en mercados diversos y cada vez más exigentes.

4.2.10. Trabajo informal, trabajo precario y la apuesta por las MIPYMES.

El carácter de la informalidad en Paraguay se encuentra fuertemente asociada a la situación de precariedad laboral (CADEP, 2003); sólo que, hasta el presente, los estudios relacionados al tema y los programas de apoyo al sector tienden a priorizar, en su abordaje el trabajo informal urbano, en su modalidad MIPYMES o micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el universo del trabajo

precario es muy diverso, por lo tanto, las lógicas de sobrevivencia y/o acumulación requieren de estudios más acotados para una mejor comprensión de las dinámicas del mercado laboral en economías pequeñas y dependientes, diferenciando entre rural/urbano y profundizando en el análisis de sus posibles imbricaciones. Y esto también es necesario porque, en términos operativos y de asesoría, las unidades productivas campesinas y los emprendimientos generadores de ingresos en este contexto familiar/comunitario rural pueden presentar requerimientos y desafíos distintos en comparación a las MIPYMES urbanas.

A nivel país, como ya se mencionara, los sectores ocupacionales que se pueden considerar “informales” no sólo predominan sino que también tienden a crecer. El fenómeno es relevado en estudios sobre el empleo que, al analizar el periodo 1999-2003, observan “una tendencia decreciente de las categorías consideradas como más formales, a excepción de los empleados públicos, cuyos porcentajes de absorción de la población ocupada se mantuvieron relativamente estables durante el periodo de análisis. Aparentemente, esta disminución en la capacidad de absorción, tanto del sector público como privado, hizo que el incremento de la oferta laboral vaya a parar a actividades menos formales...” (OIT, 2005).

En otro estudio, también reciente, se llega a la conclusión que en Paraguay, a diferencia de otros países, el empleo en el sector informal en los 90s no responde a una expulsión importante de funcionarios públicos de sus cargos o a una tecnologización creciente del sistema fabril; tampoco parece responder a una estrategia de reducir costos en el sector formal vía, por ejemplo, la subcontratación, ni se trataría de una mano de obra calificada que decide retirarse del empleo en el sector formal, en respuesta a las oportunidades que se crean en el sector informal, de acumular mayores ingresos con autoempleos (Masi, 2003).

O sea que, la precariedad laboral, tal y como se viene dando desde la década pasada -cuando surge la preocupación por desarrollar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y luego a las microempresas que resultaron ser mayoría-, es más bien el resultado de una economía en recesión, o sea, una economía sin capacidad de absorber una oferta creciente de empleo, sobre todo no calificada.

Según el primer Censo Industrial 2002, el 75,5% de las empresas del país son microempresas (de las cuales 63% unipersonales), 18,5% son PYMES y el 6% son grandes; sin embargo, no existe consenso sobre criterios para diferenciar a las micro de las pequeñas empresas, cuando es de suponer que ambas presentan riesgos y desafíos similares. También este Censo permitió detectar que las MIPYMES contribuyen con el 65% del valor agregado total, emplean el 80% del personal ocupado y representan el 94% del total de empresas (DGEEC, 2002).

Una revisión del criterio diferenciador (número de empleados) en el sector industrial, no produce grandes variaciones, sólo confirma la abrumadora mayoría de microempresas (79%, de 1 a 6 empleados), en comparación a las pequeñas (13%, de 7 a 19 trabajadores), medianas (6%, de 20 a 99 trabajadores), y sólo un 2% con más de 100 trabajadores (UH, Ricardo Rodríguez, Combatir la Pobreza con Micro créditos, 18/Nov/2004).

Sin embargo, a pesar de que las MIPYMES generan trabajo precario o empleos de baja calidad –bajos ingresos, desprotección social e inestabilidad laboral–, el sector informal urbano sería el más dinámico en la generación de empleo, y los programas de crédito existentes tienen aquí su impacto si se tiene en cuenta que el 83% de los microempresarios registrados por el Censo Industrial 2002 financian sus negocios recurriendo al préstamo, de asociaciones (40%), financieras (26%), cooperativas (16), usureros y otros (17%) y bancos (1%) (DGEEC, 2002).

Desde la década del 90, las apuestas de reconversión productiva y/o la necesidad de contención de eventuales ajustes apuntan a este sector. Las MIPYMES adquieren importancia ya sea por su potencial de combatir la pobreza con micro créditos o, como potenciales socias de empresas mayores vía integración vertical del tipo llamado “clusters”, en teoría al menos. También se advierte el peligro de rápida saturación en actividades informales urbanas, lo que obliga a la cautela en materia de orientaciones e incentivos para el sector.

No obstante, cabe señalar que en el ámbito internacional existe ahora más experiencia de un tratamiento diferenciado para las pequeñas unidades productivas, y esto a partir del reconocimiento de que la productividad media del trabajo es menor en ellas, debido en parte a problemas de escala productiva. Aunque también se presentan otras ventajas, al menos en contextos donde predomina la mano de obra poco calificada: una menor inversión requerida por empleo generado, si se aplican y perfeccionan tecnologías intensivas en trabajo.

4.3. Acciones del Estado: Análisis de Programas, Políticas Públicas en Base a los Estándares del PIDESC

4.3.1. A falta de Política de Empleo, programas dispersos y de diversa índole.

El Estado Paraguay no cuenta con una política de empleo que priorice y cree las condiciones para atacar los problemas de fondo de aquellos sectores que agrupan mayor fuerza de trabajo y que además han sido dinámicos en la generación de empleo en años recientes: la agricultura familiar campesina y el sector informal urbano. En la última campaña presidencial (2003) el tema empleo fue escamoteado, sin embargo, actualmente la principal queja ciudadana tiene que ver con la falta de empleo y la seguridad, al menos eso es lo que surge de periódicos sondeos que se efectúan para palpar el nivel de satisfacción con acciones de gobierno y el grado de malestar ciudadano.

Existe un buen número de Ministerios e instituciones públicas que tienen responsabilidad en el tema, pero no hay una visión estratégica ni de conjunto sobre la problemática laboral, por lo que tampoco mucha coordinación. Con relación al derecho al trabajo rural, las instituciones que tienen o podrían tener algún papel importante en su realización son además del Ministerio de Agricultura y Ganadería o Sistema MAG, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Banca Pública, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Pro Paraguay. Desde la década pasada, la gran mayoría ha implementado programas y proyectos diversos con apoyo de la banca

multilateral y cooperación internacional. Un listado no exhaustivo pero sí ilustrativo de las intenciones y recursos invertidos se enumeran a continuación.

- ❖ Plan Nacional de Reactivación de la Agricultura Familiar Año Agrícola 2003/4, orientado al rescate del Algodón. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- ❖ Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008, orientado a reactivar la agricultura familiar como fuerte componente de la recuperación económica y la reducción de la pobreza de las familias del área rural. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- ❖ Plan de Desarrollo Económico con Equidad, Ministerio de Hacienda/Gobierno Nacional, Noviembre 2004.

Programas con Financiamiento Externo:

- ✓ Desarrollo de Fincas Algodoneras PRODESAL 1998-2005, MAG/BID, USD 25.650.000. Remanente a ser utilizado en el año en curso.
- ✓ Tecnificación y Diversificación para Pequeños Productores, MAG/BID, USD 10.000.000, con retrasos de ejecución.
- ✓ Fondo de Desarrollo Campesino 1997-2005, FDC/FIDA/PNUD, USD 4.250.849. Sin información actualizada.
- ✓ Proyecto de Fortalecimiento del Sector Agrícola II/Plan Maestro de Desarrollo 1998-2005, extendido hasta el 2009, MAG/Banco del Japón para Cooperación Internacional (JBIC en inglés), USD 131,6 millones, ejecutado a septiembre 2004: 21%.
- ✓ Proyecto de Administración de los Recursos Naturales en Alto Paraná e Itapúa, MAG/Banco Mundial, USD 50 millones y el Proyecto Piloto de Inversiones Rurales Comunitarias (MAG/DINCAP), introducido como enmienda del anterior por USD 7.3 millones. 1995-2002, reprogramado al 2005. Próximo a concluir.

Cooperación Técnica. Proyectos en ejecución:

- ✓ Proyecto de Desarrollo Rural Regional en Caazapá (MAG/Gobernación Caazapá/GTZ). USD 2.433.750
- ✓ Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Medio Ambiente PMRN I y II (MAG/GTZ/KFW), Euros 7,6 millones y posible ampliación de Euros 9,1 millones para una segunda fase.
- ✓ Centro Tecnológico Agropecuario en Paraguay, (MAG/JICA), USD 8.979.000
- ✓ Mejoramiento de la Administración de Pequeñas Fincas Lecheras (MAG/JICA), USD 1.637.000
- ✓ Apoyo a la Modernización del Crédito Agrícola de Habitación 2000-2005, CAH/PNUD, USD 848.765
- ✓ Programa de Diversificación de la Agricultura Familiar DAF 2004-5, USD 451.700

Para una descripción de las iniciativas MIPYMES ver Borda (2003), listamos aquí las más importantes por incidir e involucrar real o potencialmente al sector rural: Préstamos:

- ✓ Programa Global de Crédito para las Microempresas II (PGC), BCP/UTEP/BID. USD 20.000.000
- ✓ Fondo de Desarrollo Industrial, apoyo financiero a medianas y grandes empresas, posteriormente microempresas, MIC. El Fondo de Garantía no prosperó. Fortalecimiento Institucional 2003-5, MIC/PNUD USD 1.086.558.
- ✓ Programa de Formación y Capacitación Laboral 1994 MJT/BID/PNUD, USD 20.745.000 y USD 3.503.000 no reembolsables del FOMIN.
- ✓ Programa de Desarrollo Empresarial para las PyMES PR0100, Ministerio de Industria y Comercio MIC/BID, en sus inicios. USD 10.000.000

Cooperación Técnica:

- ✓ Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE/MIC) para el fortalecimiento de las MIPYMES (1995).
- ✓ Fortalecimiento Institucional de Pro Paraguay, MRE/BID/PNUD, USD 2,5 millones.

4.3.2. De las Omisiones e Impases en el ámbito de Políticas y Programas.

El Estado falla por omisión y/o por inoperancia, y no se podrá argumentar que los recursos escasean, ya que los hubo y los hay (y otros vendrán, como los Fondos Estructurales del MERCOSUR, Umbral del Milenio, etc.) pero fueron malgastados, de ahí los magros resultados e impacto. Para los efectos de este informe haremos una breve reflexión sobre algunos aspectos institucionales y programáticos que, además de los relacionados con el reparto de tierras, están incidiendo en el subempleo o en la baja rentabilidad de las actividades agrícolas en pequeña escala y, consecuentemente, en los bajos ingresos.

En el campo de la política de desarrollo rural o agrícola, la que guarda relación con la valorización del factor tierra y trabajo, gran parte de lo que hizo y hace el Estado es con el sustento de la cooperación internacional y como se advierte en los primeros relevamientos y monitoreos sobre el tema, la gestión en mayor o menor medida compartida deja mucho que desear (POJOAJU, 2004 y 2005). Por ejemplo, en la fase de identificación y diseño, se detectan problemas relacionados con: el sobredimensionamiento de los paquetes, diagnósticos institucionales ausentes o insuficientes y que tampoco son difundidos ni apropiados por los interesados; objetivos ambiciosos e irreales, que no siempre tienen en cuenta las condiciones e idiosincrasias locales -que también guardan relación con la mediterraneidad, un mal conocido ecosistema subtropical y el predominio de la pequeña escala.

En la etapa de implementación, la restringida capacidad de ejecución y la rigidez burocrática, también la falta o confusión de criterios explican las frecuentes extensiones del periodo de inicio y las demoras en la ejecución de los compromisos; así también, las irregularidades y conflictos de diversa índole hace que la gestión pública, y en particular la del MAG, sea bastante opaca, vista desde fuera.

La información sobre avances y resultados de gestión del Poder Ejecutivo y sus múltiples instituciones es un punto flojo, y si bien en el ámbito de los medios de prensa hay más denuncias sobre el malgasto público, por lo general éstas son *ex post*, lo que sirve para constatar fracasos más no para evitarlos o, en el mejor de los casos, intentar repararlos por el camino.

4.3.3. Problemas de Planificación y Gestión en el MAG.

La dimensión política en los ejercicios de programación del MAG está siendo y ha sido bastante minimizada, en el mejor de los casos reducida a supuestos, en el diseño de los compromisos; de ahí también el doble discurso, cuando no la ideologización de intenciones y prácticas. En realidad, hace tiempo que se ha puesto en evidencia las debilidades institucionales en términos de clientelismo e ineficiencia, lo que incide en la conformación y coordinación de equipos técnicos, y en la apropiación de lógicas y propuestas, importadas por lo general, sin que se logre adecuarlas a las especificidades locales, y que al ser mal asumidas y gerenciadas, generan una dinámica de enredos que están para confundir al público. En muchos casos, hay evidencias de una premeditada voluntad de hacer mal las tareas para que todo quede en foja 0 nuevamente, y seguir en el control de la cosa pública, un negocio redituable para una clase política poco proclive a compartir poder [de gerenciamiento y de decidir], así como rendir cuentas.

En su versión inicial, el Programa de Modernización para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal del MAG, el PROMODAF, fue formulado hace más de 10 años, generando reacciones diversas. Con el transcurso del tiempo y las reticencias en abordarlo y justificarlo públicamente, el paquete demasiado grande y comprometedor fue desagregado, de manera a ir procesándolo por partes.

Surgieron así nuevas entidades reformuladas como el Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP) y se avanzó hacia una nueva institucionalidad en Sanidad Animal y Vegetal (SENACSA y SENAVE), requeridas por el sector privado en primer lugar. Pero quedó varada o pendiente de reformulación una materia crucial con varias aristas: investigación, validación/transferencia tecnológica y extensión agrícola, incluyendo capacitación y educación técnica. Se trata de áreas que deben ser asumidas por el Estado, ya que difícilmente el sector privado y el de las ONGs pueda cubrir por su propia cuenta el déficit existente, más aún cuando la administración pública falla en su operativa y cuando no se comparte una misma visión de los males y posibles soluciones.

Al parecer, en el MAG persiste la actitud de querer abarcarlo todo o de intentar patrocinar a todos por igual, y es así que el despliegue de su rol normativo, de ordenamiento y de promoción, entran en conflicto con el de ejecutor, y al final no hay avances sustanciales en ningún campo. Los procesos de redefiniciones y

readecuaciones institucionales, necesarias por cierto, no son fáciles pero se han dilatado en extremo, generando incertidumbre y reacciones diversas que afectan la labor. De ahí que se vean enemigos dónde no forzosamente existan, al tiempo que se tratan de imponer intereses exclusivamente sectoriales y de defensa gremial.

El MAG tiene por función formular e implementar las políticas de desarrollo agropecuario (Ley No. 81/92) pero predomina en su accionar una concepción sectorial y no integral o sistémica, la cuestión de la agricultura familiar campesina sólo ha sido introducida en años recientes. Sin embargo, los mismos analistas institucionales admiten la falta de una visión integral de la agricultura familiar (FAO, 2003), o sea de la mayoría o de lo que debería ser su exclusivo público meta.

En este contexto, las propuestas del PROMODAF se han llevado a cabo parcialmente y aún no se ha logrado consensos sobre orientaciones estratégicas, más coherentes y consistentes o un marco de referencia para encarar los cambios que una pesada, rígida y centralizada estructura burocrática requiere. De ahí también, la persistencia de una escasa capacidad para planificar, programar y evaluar resultados y divisiones sectoriales que impiden, por ejemplo, integrar la investigación, capacitación y extensión agrícola, de manera sistémica, no es de extrañar entonces la limitada cobertura de servicios y el escaso impacto de programas y proyectos.

A la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) le compete la promoción de la producción familiar campesina, y para tales efectos cuenta con unos 300 técnicos de campo distribuidos en 17 supervisiones zonales y 143 agencias locales, que asisten a unos 35.000 productor@s. En los últimos años, el PRODESAL aportó otros 270 técnicos de Unidades Técnicas Tercerizadas (UTT) en 25 distritos brindando asesoría técnica y orientación de mercado a unas 18.000 familias. Sin embargo, la DEAg gasta el 90% de su presupuesto en salarios y honorarios, pero no siempre se cuenta con recursos para insumos y movilidad, lo que restringe su capacidad de acción y la extensión tradicional por cultivo sigue en entredicho.

En el MAG, las debilidades institucionales se traducen en inercias e ineficiencia o sea, problemas de gerenciamiento que sólo ocasionalmente se evidencian, a través de misiones de inspección de donantes y prestamistas que dan cuenta de recursos no utilizados o subutilizados por años. Valga como ejemplo, el caso de Akarapu'a o Proyecto de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar (2000-2006), suspendido en el 2004 luego de una considerable demora en su rediseño y negociación, por decisión del ex Ministro Ibáñez. No se quiso dar luz verde a un proyecto de 13 millones de Euros, donación de la Unión Europea, que debía beneficiar a unas 14 mil familias en Caaguazú, departamento que para entonces contaba con un nuevo Gobernador de signo contrario al oficial...

Otro ejemplo reciente, en el 2004 Parlamentarios de Alemania advierten que Paraguay puede ser borrado de la lista de receptores de cooperación si no se agiliza la ejecución de proyectos, entre los que figura el Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales (MAG/GTZ/KFW) que, en el periodo 2000-2003, sólo había ejecutado el 2% de los fondos, también de donación, destinados a una población meta de originalmente 10 mil familias campesinas, con el propósito de introducir

prácticas mejoradas de manejo de suelos y desarrollar esquemas de reforestación (ABC, 7/III/2004). En este caso, se recupera el tiempo perdido, ya que si en el 2003 sólo se hubiesen aprobado 106 planes para 1.507 productores en 2.881 hectáreas (MAG, Memoria Anual, 2003), para la campaña agrícola 2005-6 se anuncia la intención de asistir a 25 mil familias con un total de 40.000 hectáreas (sic), de manera a aplicar conceptos de siembra directa, conservación de suelos, uso de abonos verdes, cal agrícola y reforestación (ABC, 25/VI/2005). A raíz de una última misión de la KFW (marzo 2006), que negocia la segunda etapa del proyecto, las cifras se sinceran: el PMRN ha logrado procesar 912 solicitudes de financiamiento de proyectos en 7 departamentos, lo que benefició a 8.600 familias en 8.500 hectáreas de manejo de suelos y 4.500 hectáreas de manejo forestal. En el 2006 se pretende ampliar la cobertura de manera a incluir unas 4.000 familias que se suman a las anteriores y abarcar unas 4.500 hectáreas adicionales (UH, 16/III/2006).

A principios del 2006, en la página Web del MAG (www.mag.gov.py) figuran 14 programas nacionales que estarían en actividad, llama la atención que ninguno guarde relación con productividad y manejo de suelos:

Algodón 2004/5-2008/9

Fomento y Comercialización del Maíz

Fomento de la Producción de Tártago

Sericultura

Fomento del Cultivo de Caña de Azúcar

Hortalizas y Frutas

Producción y Exportación del Sésamo

Fortalecimiento de la Investigación, Difusión y Desarrollo del Mercado de Ka'a Hee

Investigación, Difusión y Desarrollo de Nuevos Productos de la Mandioca

Desarrollo e Industrialización de la Leche

Fomento a la Producción de Aves

Fomento a la Producción de Cerdos

Desarrollo Acuícola

Es usual que el MAG no lleve a cabo o realice a cabalidad lo programado, la razón usualmente invocada es la de problemas con la contrapartida local de los recursos externos asignados a los proyectos. Así también, las indefiniciones de política, los intereses encontrados sobre el qué y cómo priorizar, el clientelismo político, la rotación de personal (incluyendo autoridades y directivos) y el mal gerenciamiento explican el constante desbalance entre programas/proyectos y recursos disponibles, tanto del erario público como de la cooperación internacional. Según la última memoria disponible en la página Web, la del 2003, el MAG ejecutó el 61% de lo presupuestado, de los cuales el 46% proviene de recursos de crédito público; sólo el rubro de prestaciones personales (honorarios y salarios) se ejecutó íntegramente, el más afectado en estos casos es el de inversión física o los programas de inversión (47%).

O sea que, planes y programas se ejecutan a medias y no contribuyen a una gestión por resultados, y hasta cambian de contenido o prioridad según las circunstancias. Cuando no se logra correspondencia entre objetivos, actividades y disponibilidades presupuestarias, el discurso se convierte en expresión de deseo. Un listado de

ejecución presupuestaria de proyectos en el periodo 2000-2004 nos da una idea de la extensión del fenómeno.

MAG -Comparación de Ejecución Presupuestaria de Proyectos seleccionados (en porcentaje).

Proyectos	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio
PG-P14 MAG/DINCAP/JBIC*	2.2	0.3	24.0	8.0	11.0	8.7
Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras PRODESAL BID	41.0	29.0	74.0	76.0	30.0	50.0
Tecnificación de la Producción Campesina BID	0.0	3.0	20.0	17.0	4.0	8.3
Proyecto de Administración de Recursos Naturales PARN-Banco Mundial	34.0	33.0	58.0	60.0	73.0	51.6

* de la porción MAG.

Fuente: Informe SAPI/JBIC, octubre 2004, sobre la base de datos proporcionados por DGAF/MAG.

Para ilustrar el descontrol, se rescata el caso de las fincas escuelas (FE). En su memoria anual del 2003, el MAG no menciona a las fincas escuelas, priorizadas en el componente llamado DINCAP del préstamo del Japón (PG-P14), por un total de USD 2.458.000, que tenía por meta originalmente (1998) implementar 750 fincas escuelas en 5 años, meta que fue ajustada en el 2000 a 166, en función a “la capacidad operativa e institucional del MAG”, y nuevamente en el 2004 cuando la misma se reduce a 120. A Julio del 2004, sólo se había logrado instalar 20 fincas escuelas con distintos niveles de ejecución y una inversión estimada de sólo USD 3.500 por cada finca. El monto total presupuestado para las mismas era entonces de USD 78.535, de los cuales a agosto del 2004 se había ejecutado el 48% de lo previsto, y esto incluyendo el aporte de la Itaipú Binacional y el CAH. Posteriormente, en septiembre 2005, se contaba con 46 estudios de factibilidad aprobados y se esperaban habilitar 20 nuevas fincas escuelas para finales del año.

Sin embargo, en el Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008, las fincas escuelas vuelven a desaparecer, sólo figura que el actual gobierno promoverá las “Escuelas Agropecuarias, que se convertirán en Centros Educativos para el adiestramiento y capacitación continua”, mientras que en un relevamiento echo por un consultor de la FAO en el 2003, se menciona que las nuevas autoridades del MAG promoverán la instalación y desarrollo de Centros Agrorurales, como instrumento de asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercado. O sea que, para comenzar, no hay acuerdo básico sobre el nombre o tipo de intervención...

Así también, un primer Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, 2001/03, elaborado con apoyo del PNUD, incluía un Programa para la Agricultura Familiar, dicho Plan fue aprobado por Decreto No. 17.313/2002, pero impugnado en terreno por su énfasis en el rubro algodón. Por cierto que, aún en el caso de llegar a formularse estrategias factibles y razonables, no siempre se realiza una estimación

de costos para los aspectos netamente productivos o sea las inversiones, tampoco se especifica por lo general fuentes de financiamiento y en la práctica, el MAG sigue realizando sus actividades habituales.

4.3.4. Del inconcluso proceso de reforma de la Banca Pública.

La reforma de la banca pública también lleva unos 10 años de discusión y de revisión de diagnóstico y propuestas, con el sustento de recursos de la cooperación técnica pero también préstamos, desde el Sectorial de Inversiones del BID al Préstamo del Japón y el llamado Crédito Chino, para llegar a soluciones a medias, bajo forma de procesos de reestructuración (creación de la Banca de Segundo Piso) y de capitalización o salvataje del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), sin mayores cambios o requisitos.

Se trata a todas luces de un proceso que ha contado con más detractores que defensores, en parte porque no se lograron consensos básicos, el libreto se complicó en extremo, hubo influencias encontradas de la banca multilateral y bilateral proveedora de fondos y, al final de cuentas, se perdió por el camino la esencia de la intención de cambio. Este proceso, cuando se logra visualizar los cabos sueltos, pone en evidencia la incompetencia e irresponsabilidad en el manejo de una reforma crucial para la reactivación económica del país; la posibilidad de planificar un desarrollo más incluyente a futuro ha quedado nuevamente postergada.

Por ahora, la reforma de la banca pública es un proceso inconcluso ya que una banca de segundo piso sin una de primer piso rediseñada y reorientada, no asegura crédito accesible y en condiciones oportunas al sector campesino. Esta opción no logró imponerse, el sujeto que justificaba el intento de reforma ha quedado excluido, por ello también este es un tema espinoso, y un silencio cómplice por ahora se impone.

Por cierto que, el marco normativo disponible no fue el más propicio para destrabar los intereses creados en torno al tema. La Ley 861/2003 de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito, y la mentada Resolución No. 8/2003 de Clasificación de Riesgos del Banco Central del Paraguay (BCP) no han contribuido a encontrar la fórmula adecuada para deslindar responsabilidades y asumir el giro adecuado: líneas de créditos en pequeña escala y a corto, mediano y largo plazo para la población rural mayoritaria y con potencial de generar o recrear empleo, los productores más pequeños y dispersos, excluidos del sistema bancario; los antecedentes de morosidad fueron también aquí una excusa.

El BNF no ha demostrado interés alguno en reconvertirse en un banco rural, apelando a la ley también puso en su momento reparos en atender a las MIPYMES y, hace tiempo que se desligó del sector de pequeños productores campesinos. Además, las predicciones de inminente quiebra no se han verificado. Para contrariar pronósticos y diagnósticos, al menos lo que se hizo público a través de la prensa, es que en los últimos dos años sus resultados de gestión han mejorado, ha captado más ahorros del público incluido el Instituto de Previsión Social (IPS), ha reducido

en parte su cartera morosa y ha generado utilidades o ganancias desde el 2004, luego de años de pérdidas.

A noviembre del 2005, según datos de la Superintendencia de Bancos del BCP, la tasa de morosidad del BNF sigue siendo elevada (41,02%) en comparación a financieras (5,58%) y bancos privados (3,85%). Si hay nuevamente utilidades, para qué reformarse es al parecer la opinión que se impone y que bien refleja la visión cortoplacista imperante. De todos modos, en materia agrícola la tendencia es cada vez más evidente, se apuesta a la agricultura mecanizada, y no hay interés en concentrarse en el disperso sector de pequeños productores agrícolas.

Para el CAH, que ha disminuido sostenidamente su clientela en los últimos años, 38.000 en el 2004 según declaraciones de prensa, la propuesta de reestructuración es una amenaza para unos 526 funcionarios, que no tienen interés ni condiciones de reciclarse, o ser reincorporados a un Instituto de Economía Solidaria, que según la última versión de la propuesta de ley se encargaría de la asistencia técnica y de la gestión de fondos de donaciones –actualmente realizado por la DINCAP/MAG-, para los que no estarían aún en condiciones de acceder al crédito. O sea que, se sigue en la perspectiva de la “habilitación” por etapas, vía dádivas cuyos resultados o efectos poco importan.

Por cierto que, de la Banca de la República a las Cajas Rurales, no hubo una propuesta consistente y coherente, y terminó por imponerse el criterio de mantener, contra viento y marea, al BNF como banca múltiple, de “desarrollo sin discriminaciones”, léase: al servicio de la vieja y siempre renovada clientela de políticos y operadores, comerciantes y empresarios del transporte o construcción, en menor medida arroceros y sojeros o lo que sea percibido como rentable a costa del erario público o de los ahorros de un público incauto o de lo que mañana serán otras fuentes de “plata dulce”.

En el 2005, se crea por Ley la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) o banca de segundo piso como producto de la fusión de varias instituciones y programas -Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Programa Global de Micro créditos (UEP/BCP)-, la misma entrará en funcionamiento este año y se espera que facilite recursos a mediano y largo plazo y servicios diversos a través de las IFI (financieras, cooperativas, ventanillas de banca privada para líneas específicas, etc.).

La segunda etapa, que consistía en el tratamiento de la banca de primer piso quedó varada por decisión política, eso dicen. No prosperó la anunciada fusión del BNF/CAH, (el Fondo Ganadero (FG) obtuvo a último momento un periodo de gracia para formular su propia propuesta en un par de años), ni lo que fuera su última versión, la reconversión en un Banco Nacional de Fomento y Desarrollo (BNFD) por un lado, y un Instituto de Economía Solidaria por el otro; reingeniería que fue considerado y con cierta razón, “más de lo mismo”.

Lo extraño es que no saliera a la luz, en estos años de disquisiciones sobre la reforma de la banca pública, el rol que le cupo jugar en el proceso al Préstamo del Japón (el PG-P14), ya que se trata aquí de un buen ejemplo de mala gestión y del

cómo también se utilizan los préstamos externos para trabar o dilatar procesos cuando no existen políticas de Estado definidas ni coordinación estratégica entre agencias externas y entre éstas e instituciones públicas; lo que es grave cuando se trata de más endeudamiento sin garantías de colocación y resultados, menos aún en la orientación deseada. Y aquí está la paradoja, mientras las cláusulas del acuerdo stand by del Fondo Monetario (FMI) incluían como requisito la reforma de la Banca Pública, la misma contaba entre otros con recursos de un voluminoso préstamo del Gobierno del Japón con los que, es de suponer, se pensaba redondear cifras y resistir embestidas.

4.3.5. El Préstamo PG-P14, un eslabón perdido.

Del Informe de Asistencia Especial para la Implementación del Proyecto (SAPI en inglés) de Fortalecimiento del Sector Agrícola II (PG-P14) financiado por el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC), se extraen los hechos y datos que a continuación sintetizamos y que ilustran el descontrol, oportunismo y cortoplacismo existente actualmente en el ámbito de política crediticia, lo que tiene sus repercusiones en la reactivación y reorientación agrícola que el país necesita.

Se trata de un voluminosos préstamo -que tiene como antecedente la elaboración del denominado Plan Maestro para el Programa Global a los Pequeños Agricultores de la Región Oriental del Paraguay (marzo 1997)-, que es firmado entre las partes días antes de concluir el mandato de Wasmosy (agosto 1998), aprobado con cuestionamientos por un nuevo Parlamento meses más tarde (diciembre 1998) y, que luego de un año inicia sus actividades (marzo 2000), lo que no es mucho si se tiene en cuenta lo que se interpuso en el camino: el marzo paraguayo y un cambio de mando inesperado.

Es de imaginar que se trataba de un plan estratégico para el MAG y el gobierno de Cubas (1998-1999), que fue en un primer momento jaqueado o afectado por la política, y luego por el mercado... pero ahí no acaba la cuestión. El mismo fue formulado como un Programa Global de Crédito, por un monto de USD 131,6 millones al sector agropecuario bajo un esquema de “two step loan” (préstamo en dos etapas) a ser canalizado a través del BNF, CAH y FDC para diferentes clientelas y que prometía créditos a mediano plazo (USD 107,3 millones o el 81% de los fondos). Por otro lado, el componente llamado DINCAP (Dirección Nacional de Capacitación y Proyectos del MAG) con sub-proyectos de fincas escuelas (FE), mejoramiento de caminos rurales y suministro de agua potable, debía absorber el resto (USD 20,5 millones o el 16% del total), además de servicios de consultoría y contingencias (USD 3,8 millones o el 3% del total).

Meses antes de que concluyera el periodo de desembolsos inicialmente previsto para febrero 2005, se realiza una revisión del progreso del Proyecto que arroja, entre otros, los siguientes resultados. A septiembre del 2004, sólo se desembolsó el 21% del préstamo, con variaciones en el ámbito de componentes: CAH (33%), BNF (23,5%), FDC (0%), DINCAP/MAG (5%) y consultorías/manual de operaciones (77%). O sea que en el transcurso de su implementación, se trató de priorizar al CAH, el FDC se abstuvo de concursar por más fondos, la DINCAP no logró aportar los fondos de contrapartida -5,8% del costo total del proyecto pero el equivalente al

27% del componente DINCAP-, que curiosamente debía asumirlos en su totalidad; tampoco se logró avanzar en la implementación de la estrategia de asesoría técnica, ésta vez bajo forma de fincas escuelas y contrataciones del MAG.

En lo que hace al componente DINCAP, se identificaron las siguientes áreas problemáticas: complejidad en el esquema de diseño del proyecto, excesiva demora en los procesos de licitación de obras y/o compra de equipamientos, así como las debilidades institucionales y la baja sustentabilidad de la asistencia técnica y financiera a los integrantes de los comités beneficiarios de las fincas escuelas.

Si bien, no es de extrañar que la asistencia técnica y financiera no lograran complementarse como previsto en torno a las fincas escuelas y en su área de influencia, esto debe ser atribuido a la excesiva burocracia y escasa voluntad de cambio, en cuanto a la ejecución del componente crédito. Además, llama la atención el escaso número de beneficiados y, en especial, los topes de montos establecidos en la línea PG-P14: USD 20.000 en el caso del CAH y de USD 150.000 a USD 250.000 en el caso del BNF. Un buen indicador de hacia dónde se dirigen las preferencias.

En el periodo 2001-2004, el CAH desembolsó créditos por valor de Gs. 53.937 millones a una modesta cifra total de 2.280 prestatarios (promedio Gs. 23,6 millones o aproximadamente USD 3.600 por prestatario). Y se apela a la condonación de 1999 para justificar la selección de nuevos clientes y la concentración de las actividades en Alto Paraná e Itapúa “zonas de mayor recuperación y de planes de producción” (sic), por lo que el informe concluye que se “ha privilegiado otro tipo de agricultura diferente a la AF”, léase la Agricultura Familiar Campesina fue discriminada. Y, en buena medida, los préstamos se destinaron a medianos y grandes productores de soja. , y a medianos productores, superponiéndose así la actividad del CAH a la del BNF.

Por su parte, el BNF, a junio del 2004, había concedido préstamos a un selecto universo de 824 personas, pero no había reportado listado de beneficiarios trimestralmente, como lo exigía el manual de operaciones y los mismos fueron desembolsados en una sola cuota, violando también lo estipulado. Los préstamos desembolsados en el periodo 2000-2003 ascendían a Gs. 64.883 millones, distribuidos de la siguiente manera: 75% para agricultura, 25% para la producción pecuaria y 0.2% para agroindustrias (sólo 3), cuando que la distribución prevista y acordada era del 50%, 35% y 15% respectivamente. El promedio de créditos otorgados es elevado, lo que explica también el riesgo inherente a las operaciones: Gs. 79,9 millones en el componente agrícola y Gs. 75,8 millones en el componente pecuario, y en el ciclo agrícola anterior a las elecciones presidenciales, los montos promedios otorgados llegan a un pico de Gs. 112,4 millones, puede que una mera coincidencia.

En alguna medida, el ambicioso y sobredimensionado préstamo PG-P14 logra concentrar (sin que trascienda a la opinión pública) los males de la gestión del crédito público. En ausencia de reformas operativas y ante la adopción de procedimientos de dudosa viabilidad, refuerza las asimetrías existentes entre prestatarios y no contribuye a resolver los problemas de cobertura. Así pues, al menos

en el periodo sobre el que se dispone de información, los procesos de aprobación continuaron siendo lentos, complicados y centralizados, lo que condujo a su vez a demoras en los desembolsos.

Tanto el BNF como el CAH, siguen arrastrando problemas de recuperación de préstamos, la participación de la cartera agropecuaria tiende a disminuir –mientras que la comercial se incrementa–, el crédito tiende a concentrarse en medianos productores, mientras que los pequeños son excluidos. Se suele atribuir los males, como el de alta morosidad, a la condonación y refinanciación de deudas en 1999, pero este proceso fue poco transparente y sirvió más bien como excusa para desligarse de la atención al sector campesino y blanquear la cartera agropecuaria.

En el 2004, el BNF interrumpe temporalmente los desembolsos, la razón invocada es la disminución de las tasas de interés activas en el mercado financiero nacional, lo que a criterio de los directivos del BNF afectó la “competitividad” de la línea PG – P14; sin embargo, las tasas de interés se incrementaron del 20% al 24%... Se desconocen los términos de la renegociación entre BNF/CAH/MH y la JBIC pero la información disponible indica que el préstamo japonés resultó ser caro, no ha contribuido a mejorar la gestión crediticia, que sigue siendo lenta, complicada y centralizada, y los controles que eventualmente se ejercen sobre su accionar no trascienden ni tienen mayor efecto. Todo indica que en este caso se pretendió utilizar el crédito público como “salvataje” de la banca pública, lo que permitió mantener el *statu quo*, incluyendo la mala gestión de fondos.

A fines del 2004, cuando era evidente que el tratamiento de la reforma de la banca pública se dilataba ex profeso, un escueto comunicado de prensa informaba que la Contraloría General de la República había detectado, al cierre del 2003, saldos sin desembolsar a las sucursales del BNF y saldos en el ámbito de sucursales que no se desembolsaron a los prestatarios, por un valor total de Gs.11,7 mil millones, así también como otras irregularidades (UH, 19/Nov/2004). Al cruzar esta información con la que ahora se dispone del informe SAPI -que al cierre del 2003 indicaba un saldo sin desembolsar de Gs. 27,6 mil millones–, se detecta diferencias en los registros de saldos, lo que podría estar indicando un uso discrecional de fondos públicos, en este caso un préstamo externo, en periodo de elecciones presidenciales (mayo 2003).

4.3.6. Política y Programas para MIPYMES

Desde mediados de los 90s, al tiempo que se desdibujan las estrategias de desarrollo rural y reforma agraria integral, surgen programas para MIPYMES que se han venido desplegando progresivamente, aunque con dificultades en la adecuada identificación del sector y de los apoyos requeridos para su fortalecimiento. Mientras que en los programas sociales, de combate a la pobreza, el componente generación de ingresos es el que contrariamente a lo esperado no logra afianzarse y avanzar (i.e. PROPAIS I, Fondos de Inversión y actualmente PRODECO).

Muchos de los males que afectan o caracterizan a las MIPYMES también se dan en el caso de las iniciativas de proyectos productivos asociativos promovidos en años recientes, vía fondos de inversión social (Secretaría de Acción Social, SAS) o de

inversión rural comunitaria (DINCAP/MAG/UTEP), que no han logrado la cobertura proyectada ni identificar las actividades y enfoques exitosos que puedan ser replicados y aquellos que ya no conviene promover, por problemas de escasa rentabilidad, técnicos, de escala, etc.. o sea, hay que analizar a fondo estas iniciativas para establecer cuales pueden ser sujetas a crédito y/o más promovidas en el contexto rural.

A diferencia de las iniciativas rurales, las iniciativas para MIPYMES son ambiciosas, se caracterizan por la intención de abordar distintos ámbitos de intervención, desde acceso a créditos, identificación de mercados externos, captación de inversionistas, hasta capacitación y asesoría técnica y, fortalecimiento institucional tanto para las instituciones públicas como privadas. Aquí al igual que en otros campos, la coordinación no ha sido fácil, la dispersión la regla, pero la presión de los interesados, y la disponibilidad de recursos permitió avanzar, sin descartar el ensayo y error.

4.3.7. Algunos casos de Iniciativas MIPYMES.

El Programa Global de Crédito (PGC) para las Microempresas creado en 1994 es de los pocos catalogados como exitosos por los analistas económicos, y esto debido a la cobertura de su línea de crédito y la recuperación del mismo, como al desarrollo de las instituciones financieras intermedias, las IFI o financieras, que ahora operan en este segmento del mercado. En el 2000, el PGC benefició a 38.183 microempresas, con un volumen de USD 33 millones y préstamos promedio de USD 865.

El Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) se inicia en 1994 con líneas de crédito para PYMES y a partir del 2000 incluye también servicios financieros para las microempresas, con resultados muy dispares. Es evidente en este caso que las indefiniciones de política y normas restrictivas en términos de garantías, han inclinado la balanza hacia las medianas y grandes empresas, en principio una clientela de menor riesgo y más accesible. Entre 1994-2002, en la línea PYMES se otorgaron 405 préstamos (de los cuales 101 para productos alimenticios) por valor de USD 120 millones, promedio de USD 296.730 por préstamo; mientras que en el periodo 2000-2002, 5.464 préstamos fueron otorgados a microempresarios, por un total de USD 2,6 millones y un promedio por cartera de USD 476 (Borda, 2003).

En el caso del FDI, la relación monto de préstamos/empleos proyectados fue de USD 9.998 en el ámbito de las PYMES y de USD 302 en el de las Microempresas; los empleos proyectados (no verificados posteriormente) fueron modestos, atendiendo el universo: 12.014 en el primer caso y 8.618 en el segundo (Borda, 2003, Pág. 190). No se dispone de información sintética y accesible al público sobre resultados financieros y económicos de estos proyectos e iniciativas. En el 2006, tanto el PGC como el FDI se fusionarán en la recientemente aprobada Agencia Financiera de Desarrollo o banca de segundo piso.

Paralelamente, proyectos de cooperación técnica no reembolsables se han aplicado al fortalecimiento institucional de cooperativas y financieras, con el criterio acertado de potenciar a las IFIS interesadas en extender sus servicios al ámbito rural. Según

datos del BCP, en el periodo comprendido entre julio 2004 y diciembre 2005, la cartera bruta agrícola de las 14 financieras que operan en el país se incrementa del 10% al 17%, tendencia interesante aunque lejos aún se satisfacer la demanda potencial existente.

Los intereses sectoriales y la rigidez normativa que limitan el desarrollo del sector MIPYMES se hicieron sentir últimamente en ocasión del tratamiento de proyectos de ley relacionados con la reforma de la banca pública y la reforma tributaria y aún no es evidente en qué medida estos procesos puedan generar trabas o incentivos y oportunidades para su mejor desempeño.

Las conclusiones de diagnósticos sobre MIPYMES (ver Borda, 2003) son bastante categóricos y vigentes: a) las MIPYMES están generando empleo de “baja calidad”; b) el marco regulatorio es ineficiente e ineficaz; c) los proyectos son inadecuados y se desperdician recursos; d) no existe visión y estrategia de mediano plazo. No existe una política específica para el desarrollo de las MIPYMES, y esto también afecta la ampliación de este tipo de servicios al sector rural.

4.4. Violaciones Detectadas

En Paraguay los problemas de empleo/trabajo, que presionan sobre el mercado de tierras, tienen su origen en la concentración agraria y en el errático comportamiento de la economía, sin capacidad de absorber una oferta creciente de empleo, sobre todo no calificada. En el ámbito rural, los problemas de empleo se reflejan en la baja productividad en el sector campesino, la subocupación del factor tierra y trabajo, la baja rentabilidad y los altos costos de las transacciones en el medio rural. El Estado no está pudiendo enfrentar adecuadamente estos y otros problemas, algo preocupante ya que sabido es que no basta con distribuir tierra, aunque si eso se hiciera de mejor manera, los esfuerzos estarían hoy más volcados a la producción, y al desarrollo de nuevas competencias que los tiempos exigen.

El deterioro de las principales variables laborales se traduce en una creciente precarización de las condiciones de trabajo. Las estadísticas de la DGEEC indican que se trata aquí de un fenómeno persistente y, no se vislumbran posibilidades de que, en un futuro cercano, los indicadores de empleo mejoren sustancialmente. Recordemos que en el contexto rural, el 29% de la PEA se enfrenta con algún problema de empleo, es decir está desocupada o subocupada y esta precariedad laboral afecta a casi 350 mil personas (EPH, 2004, ver Anexo II).

Ante la naturaleza de los problemas en juego, el desafío -al menos para las organizaciones de la sociedad civil- está en desarrollar capacidades de manera a enfrentar el oportunismo y cortoplacismo, los vicios y debilidades de las instituciones públicas, la tendencia creciente a instrumentalizar la participación de los/as involucrados/as en acciones del Estado. Esta dimensión política es algo que se minimiza en diagnósticos y evaluaciones, y actualmente es evidente que genera desconcierto pero también hastío e indiferencia, puesto que promesas incumplidas y expectativas infundadas hubo demás en los últimos años.

Recordemos que al ratificar el PIDESC, Ley 4/92, el Estado Paraguayo se obliga a adoptar medidas que de manera progresiva logren la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales y, para ello debe **utilizar el máximo de recursos disponibles** (Art. 2 del PIDESC). Este informe ilustra a través de algunos casos, como el préstamo del Japón (PG-P14) -considerado originalmente un proyecto prioritario para mejorar las condiciones de vida (y trabajo) de los pequeños productores-, que el objetivo de utilizar el máximo de recursos disponibles está lejos aún de concretarse. Predomina la subutilización de recursos humanos y financieros destinados a programas y proyectos, lo que no deja de ser una manera de violar o comprometer la realización de derechos humanos de los trabajadores más vulnerables.

Es evidente que los distintos gobiernos de la transición así como los proveedores de recursos –organismos bilaterales y multilaterales que a través de préstamos y cooperación técnica y financiera dan sustento a programas de desarrollo rural-encuentran serias dificultades en establecer estrategias consistentes, en priorizar al sector campesino como grupo meta. El actual gobierno de Nicanor Duarte Frutos no es la excepción a la regla, se sigue discriminando o excluyendo al sector campesino en materia de políticas públicas, tal es el caso de la reforma de la banca pública, que ha quedado varada, por intereses encontrados, falta de criterios pertinentes y voluntad política.

Más allá del discurso, el sector público pone trabas o no demuestra prisa alguna en actuar más decididamente en función a las necesidades y el potencial de la agricultura familiar campesina, o sea actuar en función a la pequeña escala, de manera a compensar desequilibrios e inequidades. Políticos y burócratas siguen concibiendo a la modernidad en términos de gran escala, mecanización y, últimamente, transgénicos. Sin embargo, la etapa expansiva de la frontera agrícola se está agotando, los ecosistemas y suelos frágiles imponen límites a la vía intensiva en capital; la soja y el ganado podrán asegurar divisas pero no generan mayor empleo.

En un terreno viciado y politizado en extremo, las instituciones públicas –como el MAG pero también el INDERT, SAS, MJT, etc.- no logran aún identificar, diseñar y llevar a la práctica mecanismos e incentivos adecuados para complementar esfuerzos entre el sector público, el sector privado, e incluir a beneficiarios del sector social en la planificación y programación, lo que se justifica si con ello se mejora la cobertura y calidad de servicios. Por lo general, en los casos en que se logra avanzar en esta dirección, las iniciativas no se sostienen o sea, no prosperan más allá del término de los proyectos que dan sustento a las mismas.

Cuando se impone el oportunismo y los intereses político-partidarios, las buenas ideas o propuestas fracasan, se manipulan o distorsionan intenciones. No es de extrañar pues que, por ejemplo, prácticos agrícolas cumplan de hecho la función de operadores políticos o, el gobierno se dé el lujo de echar a perder recursos externos, donaciones como en el caso de Akarapuá o Proyecto de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar.

La participación ciudadana no se promueve y se restringe de hecho cuando no hay capacidad ya no digamos de ejercer liderazgo, que con los frecuentes cambios de autoridades y directivos se refuerza –i.e. 14 ministros de Agricultura desde 1989–, sino de interlocución y diálogo. Perspectivas encontradas y deficiencias en la comunicación, a pesar de los esfuerzos en ese sentido muchas veces para fines de publicidad o mediáticos, dificultan todo tipo de compromiso y de proyección a futuro.

Los problemas de diseño y de implementación, las debilidades de gestión que se describen brevemente en este informe, explican el ritmo lento y el rumbo incierto de un buen número de programas y proyectos rurales, especialmente aunque no exclusivamente en el ámbito del MAG, y en el caso de iniciativas que guardan relación con la asistencia técnica y crediticia, así también el llamado combate a la pobreza (i.e. Tecnificación, Red de Protección, PRODECO, PROPAIS II). , no está logrando afianzarse en el campo de las inversiones productivas sostenibles, consecuentemente en la generación de empleo e ingresos.

La inoperancia, desidia y diletancia de los organismos públicos, los excesos de la burocracia y los intereses en juego explican también porqué se dificulta, en el caso de la agricultura familiar campesina, el acceso a recursos productivos –i.e. sistemas de riego, producción de semillas y capacitación en fincas escuelas, crédito barato y oportuno– y lejos se está aún de iniciar un círculo virtuoso en que la progresividad de la acción estatal se imponga.

En el caso del MAG resulta evidente que los planes como tal son ejercicios que no llegan a aplicarse, figuran en el papel que todo lo resiste; los programas siguen siendo diseñados por rubro de actividad, y los proyectos y sus Unidades de Ejecución adoptan un ritmo de baja intensidad. La falta de recursos no puede ser invocada como excusa, ya que los préstamos y donaciones abundan no así los resultados positivos. Son estas circunstancias las que inducen a sostener que el Estado falla al no lograr garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho al trabajo en el contexto rural.

4.5. Iniciativas de la Sociedad Civil.

Las iniciativas ciudadanas con relación a la defensa del trabajo en el contexto rural se concentran más bien en los reclamos agrarios. No obstante, con la transición también se hacen presentes reclamos campesinos por mejores condiciones de producción y buscando incidir en la política económica y agrícola. Este es apenas un primer listado de iniciativas en tal dirección.

- Propuesta de Banca Pública y de Industrialización del Algodón (FNC).
- Creación de Coordinadoras Departamentales por la Defensa de la Vida y el Medio Ambiente, a raíz de los conflictos por la expansión de la soja.
- Experiencias de ONGs/ Organizaciones Campesinas en el terreno de la producción orgánica y de nichos de mercado. i.e. APPRO, APPAC
- Desarrollo de Ferias Locales por parte de organizaciones campesinas (i.e. Asagraba, ACADEI, CECTEC).
- Experiencias de ONGs en la comercialización de granos. i.e. FUNDECA

- Y últimamente, se inicia una Campaña por una Alimentación Sana en varios departamentos (Tesayreka).

4.6. Recomendaciones.

4.6.1 Del derecho al trabajo en el contexto rural.

El sector campesino ha dado señales de dinamismo, ha demostrado que puede responder a las señales del mercado y asumir riesgos, en ausencia de apoyos estatales adecuados, lo que de por sí ya justifica todo esfuerzo complementario, creciente y sostenido para apuntalar al sector en su calidad de productor de alimentos y materias primas.

Se trata de rescatar, más allá del discurso, la agricultura familiar como motor de desarrollo rural, de invertir en el campo con proyección de futuro, no sólo para evitar que los ánimos se alteren o contener la pobreza con migajas. En esta perspectiva, compete al Estado crear un ambiente propicio para generar mejores oportunidades de empleo tanto agrícola como no agrícola en el contexto rural y focalizar los esfuerzos en el potencial productivo de la economía familiar campesina.

Se trata de apostar a la diversificación productiva –que reduce riesgos y genera actividades escalonadas a lo largo del año–, a la difusión de tecnologías intensivas en trabajo, adecuadas a la pequeña escala, buscando absorber el desempleo y la subocupación estacional agrícola, así como mejorar los términos del intercambio entre el campo y la ciudad. De no ser así el costo de enfrentar la reconversión productiva será mayor y la inclusión o cohesión social no podrán asegurarse.

Resulta ahora evidente que hay que evitar ensanchar el sector informal urbano y generar más empleo precario. Es de suponer que si se llegara a intensificar la presión migratoria campo/ciudad incrementándose en consecuencia la oferta de trabajo urbano, esto tendrá por efecto provocar una mayor presión a la baja de los ingresos, lo que afectará a la población ocupada en el sector informal pero también comprometerá la demanda y la expansión del hoy día limitado mercado interno.

El efecto principal de generar empleo o de crear condiciones para una óptima utilización del trabajo rural, debería ser mejorar los ingresos, y por lo tanto, la demanda efectiva del propio sector agrícola, así como el arraigo campesino en las zonas rurales. Esto requiere de políticas públicas activas y más efectivas, lo que a su vez supone un cambio de mentalidad en el ámbito de los hacedores de políticas, autoridades y funcionarios públicos y superar prejuicios en el ámbito de la sociedad en su conjunto.

Enfrentar los problemas de empleo o trabajo de manera adecuada, más aún en el contexto rural, requiere de un Estado que funcione mejor así como de un clima propicio para la participación activa y responsable de los afectados/involucrados y de iniciativas empresariales para el desarrollo de mercados de productos, financieros y servicios diversos. En esta perspectiva, urge entonces redefinir el papel y las modalidades de intervención de las instituciones públicas, focalizando

esfuerzos en términos sectoriales y redistribuyendo recursos y oportunidades al interior del sector y entre sectores.

Puesto que en el caso de la economía agropecuaria empresarial el mercado responde y se trata de sectores relativamente bien organizados para realizar sus labores y metas, es hora de presionar para que el Estado concentre sus esfuerzos y recursos en el sector más desprotegido y vulnerable de la economía rural, el de la agricultura familiar campesina.

Así también, urge superar la etapa del ensayo y error, el de las inversiones rurales mal diseñadas o proyectos de corto plazo de dudosa factibilidad, extrayendo lecciones de iniciativas recientes. En esta perspectiva, se trata de hacer más equitativas las oportunidades para mejorar el empleo, invertir en generar y difundir conocimientos y tecnologías adecuadas al contexto campesino.

Hay que promover actividades que rindan en cierta escala, sin descuidar la necesidad de mejorar la productividad y preservar el medio ambiente. Apostar también a que las inversiones sociales y productivas estén bien dimensionadas y sean sostenibles en el tiempo, con ello se contribuye a superar la desconfianza y el descreimiento producto de fracasos previos.

Un cuello de botella es la capacitación continua en distintos niveles, tanto de productores/beneficiarios como de asesores y técnicos. El sector campesino requiere de técnicos de campo y de mandos medios mejor formados y entrenados, con oportunidades de actualizarse permanentemente para enfrentar un mundo cambiante y cada vez más complejo. La meta es generar trabajo más calificado en el ámbito de fincas, ganancias por productividad mejorada, mejores vinculaciones con el entorno y los mercados.

Se requiere prestar más atención a los métodos y contenidos de la capacitación en el ámbito de las comunidades rurales así como mejorar y desarrollar programas especiales de capacitación vocacional y técnica y adecuar los recursos y capacidades existentes en función a demandas diversas.

Hay que superar la etapa del asistencialismo con más autogestión y técnicas adecuadas para el manejo de una finca diversificada, donde no sólo los rubros cuentan, sino también la seguridad alimentaria, el manejo y recuperación de suelos, almacenaje, riego y reforestación, la comercialización conjunta, por citar las más recurrentes y con alto potencial de desarrollo local.

En un contexto de comunidades dispersas, con problemas de comunicación y transporte, hay que promover la organización especialmente para la comercialización conjunta, con el propósito de acortar las distancias entre productores y consumidores, así también, reducir márgenes de mediación y costos de transacción en el acceso a insumos y en la venta de productos varios. Esto será más factible de encarar con técnicos debidamente entrenados, información oportuna y el desarrollo de una logística apropiada de trabajo con/entre productores campesinos.

Por último, en tiempos de drástica transformación de pautas de producción debido a la introducción de paquetes transgénicos, urge establecer medidas preventivas y de protección relacionadas, por ejemplo, con el manejo de sustancias químicas (herbicidas, pesticidas), la manipulación de animales, la seguridad de la maquinaria, la manipulación y el transporte de materiales, la construcción y mantenimiento de instalaciones agrícolas. El Convenio No. 184 de la OIT sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura sería el referente para una política en tal dirección.

Así también, otros convenios previos como el No. 129 sobre Inspección Laboral en Agricultura, deberían ser ratificados y tenidos en cuenta para hacer valer la ley en lo que hace al salario mínimo; ley que en el contexto rural no es respetada, de ahí que los jornales se mantienen bajos y congelados por años, siendo actualmente frecuente jornales por 15 mil guaraníes según quejas de participantes del taller de validación de este ejercicio (marzo 2006).

4.6.2 Reorganización del MAG: dotarla de contenido.

El proceso de reestructuración del MAG debe ser apuntalado, o sea revisado, reformulado, fortalecido especialmente en su capacidad de prestar directa o indirectamente los servicios de investigación, validación y transferencia de tecnología. Es posible asignar subsidios en estas áreas, ya que el costo de las referidas tareas es elevado, más aún en tiempos de riesgos y cambios rápidos, siempre y cuando se prioricen y desarrollen métodos y tecnologías intensivas en trabajo, capaces de contribuir al invocado arraigo campesino. Por lo tanto, urge revisar criterios y parámetros para identificar prioridades, dimensionar iniciativas, calcular costos y rentabilidades y ello con el propósito de garantizar inversiones productivas sostenibles y por sobre todo viables, tanto en el caso de donaciones como de crédito.

La reestructuración y reorganización del MAG no puede limitarse a sus aspectos formales, la aprobación de una ley o decreto, la imposición de un organigrama; los mismos no bastan si no se logra desarrollar criterios y métodos de trabajo capaces de redefinir e incidir en las interacciones tanto al interior de las instituciones públicas como hacia afuera. En este sentido, más allá del rescate de propuestas de leyes, que aguardan su tratamiento en el Parlamento, es necesario actualizar diagnósticos y justificar opciones institucionales, con información y criterios que permitan avanzar en la readecuación de procedimientos, en la comprensión y revisión de las lógicas de intervención de programas y proyectos, incluso cuestiones más específicas y aún pendientes como el monitoreo del sistema y los dispositivos de comunicación que actualmente son prácticamente inexistentes.

Se trata de dar contenido al rol normativo, mediador y subsidiario del Estado, más aún ante un mercado crecientemente integrado que genera desiguales oportunidades. Al mismo tiempo, se requiere de mayor proactividad por parte de distintos actores sociales, más aún cuando se requiere enfrentar o compensar los desequilibrios que genera la inoperancia e ineficiencia de un Estado sin mayores controles y que se muestra reacio a compartir decisiones y recursos, lo que compromete, en primera instancia, la legitimidad y la efectividad de la gestión pública.

Se requiere insistir en el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación de desempeño de programas y políticas públicas, involucrando a redes e instituciones de la sociedad civil con capacidad de desarrollar metodologías y técnicas apropiadas, que sean de utilidad para detectar problemas y proponer soluciones en tiempo oportuno.

En lo que respecta a la Cooperación Internacional, habrá que insistir en el acceso a información y en el desarrollo de capacidades para un análisis más riguroso y sistemático de compromisos vigentes y/o en gestación. Es necesario que la misma difunda con antelación las propuestas de acción, y comparta los resultados de evaluaciones intermedias y al término de programas y proyectos, especialmente en materia de financiamiento rural, asistencia técnica y emprendimientos sociales generadores de ingresos.

Se requiere que el MAG fortalezca y reoriente la investigación y asistencia técnica hacia la agricultura familiar campesina, lo que implica desarrollar nuevas y diversas habilidades, desde la gestión de proyectos sobre la base de resultados y el manejo de conflictos a la búsqueda de mercados. Por sobre todo, criterios y reglas claras que contribuyan a destrabar, despartidizar y desburocratizar las tareas técnico-administrativas e imprimir a las mismas mayor profesionalismo.

Un uso más transparente y planificado de los recursos existentes, en especial los de la cooperación internacional, podrá mejorar la cobertura pero el énfasis debe estar en la calidad de las intervenciones. Se trata de generar mejores oportunidades de capacitación y servicios a costos razonables, que puedan ser replicables por otros actores o en otros espacios a futuro. El éxito también dependerá del modo en que se enfrenten y superen vicios y errores con conocimiento de causa y efecto.

La tercerización será una receta pero lo cierto es que apunta a resolver ciertos problemas de baja cobertura y, obliga a tener en cuenta al “otro”. No puede ser reducida a privatización y puede contribuir al desarrollo de capacidades, al trabajo en equipo y complementación de tareas, a la concertación estratégica; PRODESAL puede servir de referente.

Dependiendo del caso, hay que apostar al desarrollo de servicios profesionales tanto en el ámbito de dependencias públicas como de empresas privadas u ONGs y/o las mismas organizaciones de productores, así como cooperativas y otros. Para tales efectos, hay que asegurar, en el caso de fondos concursables, reglas de juego claras e información oportuna. Se requiere desarrollar capacidades en este sentido, no suponer que las mismas existen, más aún en el caso de nuevos esquemas de intervención.

La tercerización bien encarada puede contribuir a flexibilizar y democratizar la gestión de programas y proyectos, de ahí la necesidad de mejorar y ampliar este tipo de intervenciones, y buscar la manera de hacerla sostenible en el tiempo, sin tener que amenazar con recurrir a esquemas de pago por servicios a cargo de los pequeños productores; porque de todo se ha ofertado en los últimos años y no es casual que el terreno se haya ideologizado.

4.6.3 Una Banca Pública rediseñada y orientada hacia la agricultura familiar campesina.

En lo que hace a la Banca Pública, más allá de los impases del presente, llegado el momento, habrá que sopesar o sea, determinar quienes pesan más a la hora de redefinir nuevos rumbos: 1.500 funcionarios públicos (BNF + CAH), en la mira desde hace varios años y no es para menos (además de una gestión deficiente, los escándalos de corrupción también son frecuentes y, por lo general, se trata de hechos que terminan en impunidad o que dan lugar a juicios de nunca acabar, como en el caso de los transportistas), o unas 270.000 familias campesinas, que en su gran mayoría de persistir las tendencias actuales no acceden ni accederán a esquemas de crédito en condiciones adecuadas a su pequeña escala en el futuro cercano.

Es de esperar que la banca de segundo piso, la Agencia Financiera de Desarrollo que entraría a funcionar este año (2006), logre extender y reforzar el crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), incluyendo a las rurales, lo que significa crear líneas de crédito a mediano y largo plazo, readecuar procedimientos en materia de garantías, revisar criterios para evaluar propuestas y asegurar asesoría técnica en paralelo. Y es de esperar que la misma aliente a medianos y grandes productores a depender de líneas especiales de la banca comercial privada.

No obstante, se requiere de una banca pública de primer piso rediseñada a partir de la fusión del BNF y CAH, con normas más flexibles que las instituciones bancarias de plaza, para encarar los requerimientos de la economía campesina, actualmente desatendida, y dimensionar adecuadamente los requerimientos de inversiones productivas diversas, en distintas zonas del país, de manera a asegurar retornos.

Para enfrentar tanto la demanda del sector campesino como la del mercado, se requiere no sólo de créditos accesibles, en tiempo oportuno y a mediano y largo plazo, lo que hoy día no existe, sino también de procedimientos adecuados a la pequeña escala, y el desarrollo de capacidades para encarar con creatividad y profesionalismo el desarrollo rural y la reactivación agrícola sobre bases más equitativas y sostenibles.

Actividades propicias para PYMES, que requieren de respaldo y están en etapas de experimentación, serían: turismo rural, ecológico y de aventura; área de influencia de pequeñas fincas experimentales rurales con nuevos productos, prácticas y tecnologías validadas localmente; artesanías; agroindustrias varias; biodiesel a partir de aceite de tártago, coco y girasol, etc. Actividades generadoras de valor agregado, para las cuales existe capital social acumulado aunque las prácticas y rendimientos pueden ser objeto de mejoras son: almidón, azúcar morena, miel de caña, harina de maíz, locro; productos frutícolas y ganado menor; plantas medicinales, especies aromáticas y productos varios como el maní que pueden ser fraccionados y empacados para su comercialización. Por último, productos orgánicos para el mercado local y productos no tradicionales para exportación.

Pero lo que una banca pública rediseñada debería aportar son esquemas de incentivos de manera a promover un mejor acceso y manejo integrado de recursos productivos –tierra, agua, semillas-, que generen ocupaciones diversas en el ámbito de la economía familiar campesina, así como, mejor vinculadas con agroindustrias rurales y nichos de mercado exigentes.

En el mediano y largo plazo, el crédito rural puede y deberá contribuir a mejorar la cadena de producción / almacenamiento / procesamiento / empaque / transporte / colocación en mercados de materias primas y alimentos procesados en fincas y comunidades. Y los nichos de mercado serán más fáciles de crear si se cuenta con ofertas de calidad, por ejemplo, algodón orgánico y alimentos sanos.

Hay que considerar que todo esto tendrá mayores posibilidades de realización y efecto en un contexto de reactivación económica, y si se acompañan de medidas que pongan definitivamente un límite, o sea se controle y penalice la corrupción, pero también, la especulación y la improvisación, que comprometen hoy día la gestión del desarrollo rural, incluyendo la reforma agraria.

En síntesis, se trata de democratizar y transparentar la gestión pública, identificar los incentivos adecuados, agilizar los trámites y encarar de manera inteligente procesos diversos, que condicionan el logro de resultados, desde planes de ordenamiento territorial y manejo de suelos y de fincas diversificadas, a la gestión de proyectos con la participación de los interesados, incluyendo a mujeres y jóvenes, el sector más afectado por la precariedad laboral.

Al fin y al cabo, los momentos críticos son propicios para las redefiniciones en el ámbito de intenciones y prácticas, y si bien es de suponer que esto no se logrará de la noche a la mañana, ni tan sólo con eventos y marchas, tarde o temprano, desde el Estado y/o desde la sociedad civil y el sector privado habrá necesidad de revisar a fondo el rumbo, buscar consensos para incidir en el rediseño de políticas y programas y en las interacciones sociales que las mismas generan.

4.7. Anexos:

4.7.1. Marco legal Nacional

Constitución Paraguaya Cáp. VIII, sección I, de los Derechos Laborales:

- *Art. 86 del derecho al trabajo: todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables.*
- *Art. 87 del pleno empleo: El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al “trabajador nacional”.*

El Código del Trabajo (Ley No. 496/95) reglamenta y garantiza el derecho al trabajo en los siguientes términos:

Libro Primero. Título Primero. Disposiciones Generales.
Capítulo II. Del Trabajo y sus Garantías.

- Art. 9. El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo del impedimento físico, de raza, color, sexo, religión, opinión pública o condición social.
- Art. 11. El trabajo intelectual, manual o técnico goza de las garantías establecidas por la legislación, con las distinciones que provengan de las modalidades de su aplicación.
- Art. 15. Todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional o técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación.
- Art. 16. El Estado tomará a su cargo brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción.

Mediante una política económica adecuada procurará igualmente mantener un justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiada a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a los minusválidos físicos y psíquicos, ancianos y veteranos de la guerra.

Libro Segundo. Título IV. Del Salario.

Capítulo II. Del Salario Mínimo.

- Art. 249 Del salario mínimo: Salario mínimo es aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia.

- Art. 250: El salario vital mínimo y móvil será fijado periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, teniendo en cuenta los siguientes factores: a) el costo de vida de la familia obrera, según el tiempo y lugar, en sus elementos fundamentales, de acuerdo con el artículo anterior; b) el nivel general de salarios en el país, o región dónde se realice el trabajo; c) las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva; d) la naturaleza y rendimiento del trabajo; e) la edad del trabajador, en la medida que influya sobre su productividad; y, f) cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes a la fijación.

- Art. 251: A los efectos del artículo anterior, el territorio de la República se dividirá en zonas urbanas y rurales, fijándose el salario mínimo de modo general para cada una de ellas o para una o más industrias o trabajos similares, si así fuere indispensable, previo estudio minucioso de sus especiales condiciones económicas.

4.7.2. Datos Estadísticos

A1. PARAGUAY: IMPORTANCIA DEL SECTOR DE PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL CASO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (ciclo 1990/91 y 2001/2)

	1990/1 PEQ.PROD. NUMERO	% DEL TOTAL	2001/2 PEQ.PROD. NUMERO	% DEL TOTAL	Variación % 2002/1991
ALGODON	162.903	86	99.022	88	-40,3
CAÑA DE AZUCAR	23.138	78	50.624	78	26,2
MAIZ	177.355	84	210.818	85	16
MANDIOCA	195.196	85	243.838	86	23
MANI	36.876	82	86.487	88	119,9
POROTO	86.597	85	153.839	88	70,3
SOJA	14.624	55	13.060	47	4,1
TRIGO	779	20	820	15	34,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MAG-DCyEA, Censo Agropecuario Nacional 1991 y Encuesta Agropecuaria 2001/2, Asunción.

A2. PARAGUAY: IMPORTANCIA DEL SECTOR DE PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL CASO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (ciclo 2001/2)

1990-1	2001-2	1990-1	País
--------	--------	--------	------

Variación %	SUPERF. (HAS)	% DEL TOTAL	SUPERF. (HAS)	% DEL TOTAL	HAS MEDIA	2002/1991
ALGODON	293.704	71	133.124	81	1,8	-60,6
CAÑA DE AZUCAR	35.656	47	41.329	48	0,8	11,7
MAIZ	142.876	59	174.876	46	0,8	57
MANDIOCA	132.712	85	183.408	78	0,7	34,1
MANI	11.823	38	25.165	66	0,3	23,5
POROTO	35.194	75	54.628	84	0,4	37,5
SOJA	51.163	9	48.000	3.7	3,5	132,1
TRIGO	2.956	2	3.616	1	3,8	88,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MAG-DCyEA, Censo Agropecuario Nacional 1991 y Encuesta Agropecuaria 2001/2, Asunción.

A3 EVOLUCION DE PRINCIPALES CULTIVOS SEGÚN TIPO DE AGRICULTURA (en Hectáreas).							
	1980	1990	2000	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4
Agricultura Campesina							
Algodón	258	415	194.760	297.865	163.230	186.405	320.000
Batata	14	11	10.926	17.734	20.926	18.718	18.905
Caña Azúcar	41	56	59.450	59.580	52.399	62.255	69.942
Habilla	16	5	8.387	10.033	9.628	10.216	10.498
Maíz	377	243	331.725	406.365	382.736	442.600	440.000
Mandioca	136	176	201.792	243.075	235.484	284.383	306.000
Maní	30	31	29.330	30.254		33.410	34.926
Poroto	80	47	54.504	62.505	66.140	73.205	73.500
Tomate	-	1	1.803	1.634	1.699	2.093	2.268
Locote	-	0,5	978	1.506	1.046	1.085	1.113
Sésamo		Nil	Nil	16.000	26.471	24.263	40.000
Agricultura Empresarial							
Arroz	10	11	26.252	26.680	27.026	30.303	31.000
Soja	357	553	1.176.460	1.350.000	1.282.853	1.474.148	1.870.000
Trigo	47	154	127.680	159.342	290.248	310.930	325.000
Girasol			70.800	30.372	23.969	24.722	29.700

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEA-MAG.

Evolución de Principales Cultivos. Tasa Promedio de Crecimiento Anual (hectáreas)		
	1987/1992 *	1999/2004

Agricultura Campesina		
Algodón	2	10
Batata	-2	11,5
Caña Azúcar	-1	3
Habilla	-14	4,5
Maíz	-12	5,8
Mandioca	-5	8,7
Maní	-4	3,5
Poroto	-3	6,2
Agricultura Empresarial		
Arroz	-4	3
Soja	-5	9,7
Trigo	-5	20,5
Girasol	n.d.	-15,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEA-MAG.

A. 4 PARAGUAY. Rendimiento de Principales Cultivos (kg/Ha)							
	Paraguay 2004 MAG	Paraguay y 2001 MAG	Paraguay y 2001 FAO	A.del Sur Promedio 2001	Mayores rindes AS 2001	A. del Sur Promedio 1990/99*	Paraguay Promedio 1990/99*
Agricultura Campesina:							
Algodón	1.031	787	989	2.188	2.995	2.193	988
Batata	8.830	7.383	7.383	11.964	16.443		
Caña Azúcar	52tn/ha	40 tn/ha	40	70	132		
Habilla	969	913	n.d.				
Maíz	950	912	2.331	3.584	9.431	3.408	2.185
Mandioca	17.974	14.679	14.679	13.145	14.679		
Maní	950	912	912	1.979	2.888		
Poroto	887	843	843	755	1.697	765	828
Cebolla	8.386	6.139	n.d.				
Tomate	30.622	29.483	33.767	41.871	68.809		
Locote	8.443	8.862	n.d.				
Sésamo	850	1.209	1.209	674	1.209		
Agricultura Empresarial:							
Arroz	4.032	3.980	3.980	3.849	6.770	3.874	3.834
Soja	1.916	2.601	2.601	2.628	2.756	2.556	2.266
Trigo	2.200	1.381	1.464	2.209	4.300	2.015	1.449
Girasol	1.500	1.157	n.d.				

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGCyEA-MAG y faostat.

A5. PARAGUAY. Rendimiento de Principales Cultivos (kg/Ha)							
	Producción 2000 MAG	Rendimiento 2000 MAG	PY 2001	2002	2003	2004	Producción 2004 MAG
Agricultura Campesina:							

Algodón	246.594	989	787	758	921	1.031	330.000
Batata	69.054	6.320	7.383	5.944	5.681	8.830	166.932
Caña Azúcar	2.244.900	38 tn/ha	40	57	52	52	3.637.000
Habilla	7.187	857	913	957	951	969	
Maíz	647.270	752	912	900	917	950	1.120.000
Mandioca	2.719.410	13.476	14.679	17.021	16.417	17.974	5.500.000
Maní	22.045	752	912	900	917	950	33.180
Poroto	36.624	672	843	880	887	887	65.195
Cebolla		5.645	6.139	4.933	4.983	8.386	18.534
Tomate	61.304	34.001	29.483	34.080	34.092	30.622	69.451
Locote	8.266	8.452	8.862	8.992	8.993	8.443	9.397
Sésamo	n.d.	n.d.	1.209	825	1.040	850	VER
Agricultura Empresarial:							
Arroz riego	101.049	3.849	3.980	3.884	3.638	4.032	125.000
Soja	2.980.058	2.533	2.601	2.770	2.852	1.916	3.583.685
Trigo	231.119	1.810	1.381	1.833	1.726	2.200	715.000
Girasol		1.158	1.157	1.432	1.369	1.500	Ver

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la DGCyEA-MAG y Anuario FAO 2003 Vol 57.

PARAGUAY. RADIOGRAFIA DEL MERCADO LABORAL SEGÚN ESTIMACIONES DE ENCUESTA DE HOGARES EPH2004 Y TASAS CORRESPONDIENTES A 2000/1								
		%	Tasa 2004	Urbana	Rural	Rural Varones	Rural Mujeres	Tasas 2000/1
Población Total	5.701.675	100		3.241.503 57%	2.460.172 43%			5.830.583
PET Población en edad de Trabajar	4.354.918	76		2.529.262	1.825.656	958.447	867.209	74
Población menor de 10 años	1.346.757	24						24
PEA Población Económica Activa	2.762.459			1.577.151	1.185.308	777.128	408.180	
Taza de Actividad			63,4	62	65			60,5
PEI Población Económica Inactiva	1.592.459		36,6	952.111	640.348	181.319	459.029	
incluye Desempleo Oculto	112.297			54.159	58.136	16.169	41.969	
Tasa de Desempleo Oculto			3,9	3,3	4,7			8,3
Personas Ocupadas	2.560.612			1.419.580	1.141.032	757.999	383.033	
Tasa de Ocupación			92,7	90,0	96,3			92,4
Personas Desocupadas/desempleadas	201.847	100		157.571	44.276	19.129	25.147	
Tasa de Desempleo Abierto			7,3	10	3,7			7,6
Desempleados por 1ª vez	51.800	26		38.816	12.984			21,7
Desempleados por 2da o + veces	150.047	74		118.755	31.292			78,3
TDT Tasa de Desempleo Total*			10,9	13	8,2			15,3
Población Subocupada/Subempleada	667.735	100		423.101	244.634	145.213	99.421	
Tasa de subocupación total			24,2	26,8	20,6			22,1
Subocupada Visible	223.010	33	8,1	118.862 7,5	104.148 8,8	42.308	61.840	7,7
Subocupada Invisible	447.725	67	16,1	304.239 19,3	140.486 11,9	102.905	37.581	14,4
Taza de Subempleo			35,1	39,8	28,9			29,8

TDT es la proporción porcentual de la suma del desempleo abierto y el oculto respecto a la población activa (ocupados y desocupados abiertos)

Adicionada a la considerada como desempleo oculto. Fuente: DGEEC, EPH 2004, www.dgeec.gov.py

4.7.3. Referencias Bibliográficas

Brunstein, José, "Cambios Recientes en los Patrones de ocupación rural y agropecuaria en el Paraguay", en Borda, Dionisio y Fernando Masi (Editores). 2003. El Trabajo Precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay. CADEP, Asunción.

DGEEC. 2005. Encuesta Permanente de Hogares 2004, 2003 y 2000/1. www.dgeec.gov.py

DGEEC. 2002. Censo Industrial 2002. Asunción.

DGEEA/MAG. Anuario Estadístico, varios años.

Borda, Dionisio y Fernando Masi, Editores. 2000. Los retos de la Competitividad. Gobierno, Empresas y Empleo en el Paraguay. CADEP, Asunción.

Borda, Dionisio. 2003. "MIPYMES: Diagnóstico y Políticas para su Formalización" en OIT. Paraguay. Empleo y Protección Social. Desafíos institucionales para Reducir la Pobreza. Santiago.

FAO/Banco Mundial. 2003. La pobreza rural en Paraguay. Versión Preliminar. Asunción.

Lacky, Polan. 1996. Rentabilidad en la Agricultura: ¿con más subsidios o con más profesionalismo? FAO, Santiago.

Irún Grau, Joaquín y Mario Paz Castaing. 2005. Código del Trabajo y Código Procesal del Trabajo. Intercontinental Editora, Asunción.

JBIC. Informe de Asistencia Especial para la Implementación del Proyecto (SAPI) de Fortalecimiento del Sector Agrícola II (PG-P14). Mimeo. Octubre 15, 2004.

JICA/STP. 2000. Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay. Informe Final. Resumen Integral. Volumen 1. Asunción.

Llamosas, Oscar y Roberto González. 2005. El Mercado Laboral en Paraguay 1999-2003. DGEEC/OIT.

Ministerio de Hacienda/Gobierno Nacional. 2004. Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Foro Paraguay 2011. San Bernardino, Paraguay.

Nagel, Beverly. 2004. Los Movimientos Campesinos frente a la Situación Agraria (resumen). Mimeo. Asunción.

Ocampos, Genoveva y J.C. Rodríguez. 1999. Hacia el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Paraguay. Un desafío pendiente. BASE-ECTA/CDE. Asunción.

Palau, Marielle y Krestschmer, Regina. 2004. La "guerra de la soja" y el avance del neoliberalismo en el campo paraguayo en OSAL. Año V No. 13, Enero-Abril 2004.

POJOAJU. Asociación de ONGs del Paraguay. 2004. Diseño de un Sistema de Monitoreo Social de 4 proyectos del Banco Mundial en Paraguay. Informe Final. Asunción.

POJOAJU. Asociación de ONGs del Paraguay. 2005. Relevamiento sobre Oferta y Proyectos de Agencias de Cooperación Internacional (ACI) en Paraguay en: Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay. Una contribución al debate. Asunción.

Valenzuela, Maria Elena (Editora). 2003. Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. OIT.

Valenzuela, María Elena (Editora). 2004. Políticas de Empleo para superar la Pobreza. Paraguay. OIT.