Debates en Sociología N° 57, 2023, pp. 162-191
e-ISSN 2304-4284

Hacia la Reforma Agraria Popular en Paraguay: Las políticas productivas y comerciales en el contexto de la transición agraria neoliberal[1]

Gustavo Setrini[2]

[1] Este artículo está basado en un documento escrito para la Vía Campesina como parte del proyecto de actualización de la campaña de reforma agraria con el apoyo de Oxfam Paraguay y Diakonia. Se agradece la asistencia de investigación de Pedro Pérez, Elías Alcaraz y Melisa Portillo. La perspectiva presentada es exclusivamente del autor, igual que la responsabilidad por cualquier error.

[2] Docente y director de Investigación, FLACSO Paraguay. Correo electrónico: gustavosetrini@flacso.edu.py, https://orcid.org/0000-0001-5742-4224.

Recibido: 15/03/2023. Aceptado: 16/06/2023.

CC BY

https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202302.007

Hacia la Reforma Agraria Popular en Paraguay: Las políticas productivas y comerciales en el contexto de la transición agraria neoliberal

Resumen

Uno de los principales acontecimientos políticos del siglo XX para América Latina fue la reforma agraria. Las políticas que se aplicaron en nombre de ella y las diversas comprensiones sobre el problema agrario desplegaron desde diferentes actores propuestas de soluciones. Las reformas agrarias fueron definidas como las políticas de distribución de tierras llevadas a cabo principalmente por la vía de la expropiación o con la asistencia del mercado. Las transformaciones económicas y políticas de recientes décadas ponen a actores sociales aglutinados en la Vía Campesina a replantearse la definición de la reforma agraria. ¿Cuál es la reforma agraria que se necesita actualmente, en qué se diferencia de las anteriores y qué políticas productivas y comerciales serán necesarias para su efectiva realización? Este artículo, luego de identificar la *Reforma Agraria Popular* como la respuesta del movimiento internacional Vía Campesina a las problemáticas agrarias actuales, concluye que las políticas de planificación del sistema agroalimentario, especialmente de sus eslabones productivos y comerciales, son fundamentales para la realización de la reforma agraria popular.

Palabras clave: Reformas agrarias, Reforma Agraria Popular, políticas productivas, políticas comerciales.

Towards Popular Agrarian Reform in Paraguay: Productive and Commercial Policies in the Context of the Neoliberal Agrarian Transition

Summary

One of the main political events of the 20th century for Latin America was the agrarian reform. The policies implemented in its name and the various understandings of the agrarian issue unfolded from different actors' proposals for solutions. Agrarian reforms were defined as land distribution policies carried out primarily through expropriation or with market assistance. The economic and political transformations of recent decades have led social actors grouped in the peasant movement to reconsider the definition of agrarian reform. What is the agrarian reform currently needed, how does it differ from previous ones, and what productive and trade policies will be necessary for its effective implementation? After identifying "Popular Agrarian Reform" as the response of the peasant movement to current agrarian issues, this article concludes that planning policies for the agrifood system, especially its productive and commercial links, are essential for the realization of popular agrarian reform.

Keywords: Agrarian reforms, popular agrarian reform, productive policies, trade policies.

1. Introducción

Las políticas productivas y comerciales son elementos centrales de cualquier reforma agraria que pretende ir más allá de la mera redistribución de tierras. Estas políticas disciplinan el uso de la tierra, definen la inserción de los agricultores en la economía y consecuentemente repercuten fuertemente en la evolución de la estructura agraria. Sin embargo, la elaboración de políticas productivas y comerciales adecuadas para una reforma agraria requiere, primero, identificar algunos principios básicos ideológicos sobre el propósito de la reforma agraria, y, segundo, comprender la evolución del contexto productivo y comercial actual de la agricultura paraguaya.

Luego de analizar estos puntos, y centrarse en el concepto de *reforma agraria popular*, el presente artículo propone la creación de políticas e instituciones de planificación como un elemento central de la reforma agraria.

1.1. Comercio, producción, y el propósito de la reforma agraria

La selección de políticas productivas y comerciales gira en torno a los valores que se buscan potenciar o resguardar dentro del sistema agroalimentario y más ampliamente dentro de una reforma agraria. Como se verá más adelante, el sistema agroalimentario paraguayo actual se basa en el poder de actores multinacionales del agronegocio y de instituciones de libre mercado. Esta configuración prioriza la generación de renta y de divisas y permite altos grados de inequidad económica y social, daño ambiental y consolida una dieta poco saludable. La nombrada dieta industrial se basa en alimentos procesados, es excesiva en proteína animal y en carbohidratos y grasas refinadas, y es carente de fibra y micronutrientes provenientes de frutas, hortalizas y legumbres.

¿Qué instituciones y políticas requiere la promoción de valores más allá de la eficiencia, tales como la justicia o equidad económica, la protección ambiental, la promoción de la salud humana, y la reproducción cultural? En general se puede anticipar que esto requeriría regulaciones más extensas de la producción y comercialización y de la construcción de instituciones por fuera del mercado. Sin embargo, identificar y diseñar estas instituciones como parte de una reforma agraria requiere establecer un acuerdo filosófico e ideológico acerca de cuál es el propósito final de la reforma agraria. Hay una gama de posturas ideológicas acerca de esta cuestión. Como punto de partida para entender los distintos propósitos normativos de las reformas agrarias existentes y potenciales, la siguiente sección utiliza y extiende el marco propuesto por De Janvry (1981).

1.2. Reformas agrarias redistributivas que priorizan la eficiencia capitalista

Por un lado, el propósito podría ser generar un capitalismo más equitativo y sustentable. La redistribución de tierra en este tipo de reforma agraria brinda mayor acceso a la tierra como un *commodity* (mercancía), cuya finalidad es la producción de bienes agrícolas y su venta como mercancía, dentro de un proceso de acumulación capitalista. En este proceso, los productores campesinos se convertirían en pequeños y medianos empresarios agrícolas, adoptando las estrategias de producción, tecnologías y prácticas comerciales impuestas por la competencia del mercado. Las instituciones necesarias para esta transición son, en gran medida, las que ya existen formalmente en Paraguay —para la distribución y titulación de tierras, el acceso a crédito productivo, la prestación de asistencia técnica y comercial, la fiscalización de normas ambientales, y la supresión de prácticas anticompetitivas en actividades comerciales— pero que no cumplen sus propósitos, siendo sometidas a la lógica de un Estado prebendario.

Este tipo de reforma agraria se observó históricamente en Japón y Corea del Sur, como pasos previos hacia su transformación en sociedades industriales y luego posindustriales. Hoy en día la agricultura tiene poco peso dentro de la economía, el empleo, y la demografía de estos países, pero la fase de crecimiento agrícola equitativo fue clave para una transición hacia una sociedad urbana relativamente equitativa. De Janvry (1981) califica como *reformas redistributivas*, las que resultaron de la expropiación o compra de tierras improductivas por el estado y su redistribución a productores campesinos. Cita como ejemplos a las reformas de Chile (1962-67), Colombia (1961-67), México (1934-1940) y República Dominicana (1963), cuyos propósitos eran aumentar la productividad capitalista de la agricultura e impulsar la transición de la agricultura campesina hacia la producción capitalista. Este tipo de reformas fueron impulsadas con la influencia y apoyo de la Alianza para el Progreso emprendido por el gobierno de John F. Kennedy (1961-63) a fin de desalentar rebeliones campesinas y movimientos revolucionarios (Kay, 2003). Bajo este mismo marco, el régimen stronista impulsó proyectos de colonización para asentar a campesinos en regiones vírgenes. Apaciguando las tensiones sociales en las zonas tradicionales de asentamientos pauperizadas y generando apoyo político para la dictadura. (Kretchmer, 2018). En el desarrollo de la «marcha al este», las mejores tierras fueron entregadas a compañías colonizadoras y las tierras de menor calidad fueron entregadas al campesinado. De tal forma, las políticas que se plantearon como solución, fueron en realidad las generadoras del «problema agrario» (Pereira Fukuoka, 2017).

Este tipo de reforma agraria redistributiva ha perdido su vigencia como consecuencia de una serie de críticas a resultados decepcionantes, especialmente en Latinoamérica, considerados por autores de la corriente neoliberal como

consecuencias del rol del estado[3]. Específicamente, se critica que los límites absolutos de tenencia de tierra incentivan la subdivisión de unidades extensas de alta productividad (Berry, 2011; Lipton, 2009),[4] que este tipo de redistribución genera una burocracia estatal inflada y torpe. Además, estas reformas distorsionan los mercados de tierra por bloquear la salida de los productores menos eficientes y obstaculizar la acumulación de tierras por los actores más eficientes, se distribuye terrenos antes de la prestación de servicios y la construcción de infraestructura paralela necesaria para aumentar la productividad agrícola, y se genera costos fiscales excesivos.

1.3. Reformas agrarias impulsadas por el mercado

Las propuestas de reforma agraria impulsada por el mercado, donde el estado provee préstamos con intereses concesionarios a productores sin tierra para facilitar su entrada en el mercado privado de tierras, surgen como alternativa para responder a estas críticas. En este modelo, según sus promotores, la venta y compra de tierras es voluntaria y se da entre grupos autoseleccionados; las transacciones son descentralizadas y teóricamente más transparentes por no depender de la burocracia estatal; la reforma consolida el mercado de tierras, incentivando la salida de los actores menos eficientes y la acumulación de tierras por los actores más eficientes; la aprobación de un proyecto productivo que contemple inversiones paralelas en servicios e infraestructura es un requisito para la compra de tierra; y genera costos fiscales mucho menores, porque depende de una combinación de financiamiento público y crédito privado y los beneficiarios cubren el 100% del costo de la tierra a precio de mercado.

Este modelo de reforma apunta exclusivamente a la mejora de la eficiencia productiva, y no a promover otros valores como las ambientales, las culturales, y las democráticas. Sin embargo, evidencia empírica de Brasil, Colombia, y Sudáfrica desconfirma los supuestos que subyace esta propuesta, por el efecto de las relaciones políticas autoritarias que normalmente rigen en las economías agrarias. En estas experiencias, los terratenientes comúnmente fijaron precios por encima del precio de mercado, la información y asistencia financiera proveída a beneficiarios no fue suficiente para compensar su desventaja, y la descentralización de las transacciones, antes de brindarles mayor transparencia, las expuso a las relaciones prebendarias locales (Borras, 2003).

---

[3] Sección basada en el análisis de Borras (2003).

[4] Sin embargo, la existencia de economías en la agricultura es muy debatido y la "relación inversa" entre la productividad de la tierra y la extensión de la unidad productiva es muy establecida en la literatura. Ver Berry (2011) y Lipton (2009).

1.4. Reformas agrarias que priorizan la reproducción cultural

Al otro extremo, la reforma agraria podría apuntarse hacia la preservación o la recuperación de la economía campesina, con una orientación hacia la autonomía y reproducción cultural de comunidades rurales dentro del marco de una transición al posdesarrollo. En este caso, la redistribución de tierras tendría el propósito de revertir su conversión en *commodity* (mercancía) y de ampliar el acceso al único medio productivo que permite una existencia autónoma del mercado. En este proceso, los productores campesinos disminuirían sus vínculos con el mercado y su dependencia con el dinero, desarrollando estrategias domésticas y comunitarias de autoprovisión de necesidades materiales y servicios.

Dentro de esta propuesta, el rol de las instituciones del Estado queda muy poco definido. Es lógico que este cambio requeriría el desarrollo de modos de gobernanza económica y social al nivel comunitario, el desmantelamiento de las instituciones formales cuyo propósito es generar la transición hacia el capitalismo agrario, y nuevas formas de descentralización de poder. No obstante, queda poco claro qué tipo de instituciones estatales son necesarias para permitir el desarrollo y asegurar la persistencia de la autonomía planteada por esta visión de reforma agraria. De cualquier modo, esto requeriría de políticas que limiten, en vez de fomentar la escala y la importancia del comercio agrícola y que limiten el uso de la tierra para fines comerciales. Este tipo de reforma agraria no tiene antecedentes históricos, pero se asocia a la lucha por la autonomía del Estado Mexicano del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, México (Harvey, 2016).

En América Latina, varios movimientos sociales y corrientes académicas proponen alternativas y propuestas contrahegemónicas inspiradas en las cosmovisiones de comunidades precolombinas, sintetizadas en la expresión *buen vivir*. Esta expresión más allá de ser un principio filosófico se materializaba en prácticas comunitarias solidarias y colaborativas que ordenaban la vida social y económica. Quienes sostienen esta propuesta, ven en los problemas de la actualidad la vigencia del colonialismo que rivaliza a los integrantes de una comunidad. Rojas (2015) señala, "lo alternativo, lo diferente a lo hegemónico, ha existido en el pasado en diferentes momentos de la historia, y sigue existiendo en la actualidad, en diferentes sectores y dimensiones de la sociedad (18). Este principio se vio expresado también en las últimas Constituciones Nacionales progresistas, como en el caso de la República Plurinacional de Bolivia.

1.5. Reformas agrarias radicales

En esta visión, la redistribución de tierra es para ampliar o socializar el acceso a la misma como bien productivo, con un propósito que incluye, pero que va más allá de la reproducción material y cultural de los productores directos. Es decir, priori-

zada la autonomía y el autosustento, esta visión contempla vincular la agricultura y los agricultores campesinos a la economía nacional (y eventualmente a la economía mundial) en un proceso de crecimiento económico no capitalista. Este proceso implicaría la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos métodos productivos, con el fin de mejorar la productividad y ampliar el excedente agrícola. Sin embargo, ni la tierra como bien productivo ni el capital acumulado por medio del excedente de producción se constituirían como propiedad privada, siendo propiedad social colectiva. Los límites a las tecnologías que ahorran mano de obra, a la escala de producción, y al rol de los mercados en la coordinación de la producción y distribución de alimentos en este sistema son cuestiones complejas. Kay (1977) califica al proyecto de reforma agraria del gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende en Chile (1970-73) como un intento de reforma agraria radical.

El referente empírico paraguayo más cercano que existe a esta postura teórica son las propuestas de reforma agraria sostenidas por la Federación Nacional Campesina. Para sus voceros, la reforma agraria se dará a partir de una correlación de fuerzas que oriente la transformación de la estructura y tenencia de la tierra a la eliminación del latifundio, y que sea acompañada por políticas que reactiven la producción agrícola (crédito, investigación, seguro, acceso a mercados) y su industrialización. Con esta reforma agraria se verá afectada la distribución del poder político, social, cultural y la diversificación de la base económica del país (Gómez, 2009).

1.6. *La Reforma Agraria Popular*

En 2016, en un contexto donde tanto las reformas radicales como las reformistas del siglo XX se veían revertidas por las contrarreformas y las políticas de tierra y desarrollo rural impulsadas por gobiernos neoliberales y facilitadas por organismos internacionales, las 130 organizaciones integrantes del movimiento campesino global, La Vía Campesina, se reunieron en la ciudad de Marabá (Brasil) para celebrar la Conferencia Internacional de Reforma Agraria. Luego de analizar los procesos de avance del capital y las luchas emprendidas por las comunidades en defensa de sus modos de producir y relacionarse, proponen en una declaración la Reforma Agraria Popular como vía para conquistar el bienestar de las comunidades.

Observando que las reformas del siglo XX buscaron eliminar el «latifundio improductivo» como obstáculo al desarrollo capitalista y que se basaban en una alianza política de los campesinos sin tierra con ciertas fracciones del Estado vinculado con el capital agrario, los integrantes de la Vía Campesina se preguntan, qué tipo de reforma y de alianza política es factible y deseable en un contexto en el cual los cambios tecnológicos, productivos, y comerciales obvian la necesidad de redistribución de tierra para aumentar la productividad agrícola e imposibilitan alianzas políticas con los intereses globalizados del agronegocio.

De tal forma, la Reforma Agraria Popular surge, por un lado, como una propuesta de alianza de actores afectados por la desigualdad en la tenencia de la tierra en el campo y la ciudad (trabajadores urbanos, campesinos e indígenas) y, por otro lado, como propuesta de nueva comprensión o compresión «actualizada» de las soluciones efectivas y profundas para el campesinado y la sociedad. La sola distribución de tierras no garantiza el bienestar de las familias, por lo que el concepto debe incluir el desarrollo de políticas productivas y comerciales que garanticen el desarrollo de las prácticas campesinas.

Esta propuesta desplaza el énfasis de las anteriores en la productividad capitalista como propósito de la reforma con un énfasis en la producción de alimentos y de valores ecológicos, culturales y democráticos. De tal forma, se puede entender esta propuesta como una apuntada hacia construir la soberanía alimentaria a través de la redistribución de tierras y la redefinición y democratización de las estructuras y políticas de estado que determinan la operación del sistema agroalimentario.

En junio de 2002, la Vía Campesina como parte del *Fórum de ONG/OSC para la soberanía alimentaria*, a propósito de la «Declaración oficial de la Cumbre Mundial de la Agricultura: cinco años después» promovida por la FAO, definió a la soberanía alimentaria como:

> […] el DERECHO de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades. (Carrasco & Tejada, 2008)

A continuación, este artículo desarrollará su análisis del contexto en el cual se pretende construir la soberanía alimentaria y de las políticas productivas y comerciales necesarias para una *reforma agraria popular*.

2. La Globalización como contexto productivo y comercial de la reforma agraria

Para identificar qué tipo de instituciones y políticas comerciales y productivas formarían parte de una *reforma agraria popular*, es necesario analizar la experiencia de desarrollo agrícola de las recientes décadas que transformaron radicalmente el contexto económico y político de la agricultura campesina a nivel mundial y particularmente la paraguaya. A partir de los años 90, los procesos de integración regional y globalización tomaron un ritmo acelerado, liberando a través de nuevos flujos comerciales y de inversión, presiones hacia la convergencia entre las prácticas,

tecnologías, y estructuras productivas paraguayas y las de países de desarrollo capitalista más avanzado. Si bien la economía paraguaya se caracterizaba a lo largo del siglo XX por su apertura comercial de facto, la firma del tratado de MERCOSUR en el 1992 formalizó esta apertura con el establecimiento del libre comercio de bienes y servicios en el Cono Sur. Con este hecho, el agronegocio se convierte en uno de los principales ejes de la integración regional y de convergencia entre la economía paraguaya y la economía internacional.

A estos cambios se han sumado la acelerada urbanización de la sociedad paraguaya como consecuencia del crecimiento orgánico de los centros urbanos y la migración rural-urbana hacia Gran Asunción y ciudades intermedias del interior. Esta transformación demográfica ha promovido la contracción de la economía de subsistencia, la expansión del mercado interno para alimentos, y presiones adicionales hacia la convergencia entre el sistema agroalimentario paraguayo y el de países con mayor desarrollo urbano.

2.1. Evolución del contexto internacional

Los años 90 se destacaron por la aceleración de la globalización agrícola. En el periodo 1990-2000, las exportaciones agrícolas de los países en vías de desarrollo crecieron a una tasa anual de 7,5 %, en comparación con la tasa de 2,7 % registrada en el periodo 2000-2006. Como consecuencia, entre 1990 y 2006, los países en vías de desarrollo aumentaron su participación en el total del comercio agrícola global de 31,8 % a 41,5 % (Aksoy & Ng, 2010). Al mismo tiempo, el comercio agrícola disminuyó marcadamente su participación en el total del comercio internacional. Es decir, los países en vías de desarrollo consolidaron un lugar en la división internacional de trabajo en el sector que menos dinamismo tuvo.

Este crecimiento estuvo concentrado casi exclusivamente en las exportaciones de granos, oleaginosas, y balanceado animal, cuya participación en el comercio agrícola global creció entre, 1990 y el 2007, del 7,5 % al 9,1 %; del 2,8 % al 3,1 %; y del 6,8 % al 8,7 %, respectivamente (Aksoy & Ng, 2010). En contraste, el peso de otras categorías de productos en las exportaciones provenientes de los países en vías de desarrollo decreció o se mantuvo estable. Estas categorías incluyen productos tropicales (las denominadas exportaciones tradicionales), mariscos, frutas y vegetales (las denominadas exportaciones no tradicionales), y otros productos procesados.

En este mismo periodo se observa una disminución relativa de la coordinación interestatal del comercio agrícola en relación con la coordinación privada del comercio (Gibbon & Ponte, 2005). Una serie de fusiones y adquisiciones internacionales —especial pero no exclusivamente por empresas europeas y estadounidenses— dejó el sistema alimentario global bajo el control de pocas corporaciones. El capital brasilero y chino ha sido especialmente activo en este sentido. En años

recientes, empresas como 3G Capital (Brasil), JBS (Brasil), WH Group (China), y Bimbo (México) han participado en el proceso de consolidación global, adquiriendo, incluso, marcas icónicas de los Estados Unidos como Burger King (comida rápida), Anheuser-Busch (bebidas), Kraft-Heinz (comidas procesadas), Smithfield (productos porcinos), y Pilgrim's (pollo).

Más que la libre competencia entre países agroexportadores o productores agrícolas individuales, la globalización agrícola ha engendrado un régimen de comercio internacional dominado por unas pocas empresas multinacionales. Estas coordinan los intercambios comerciales dentro de cadenas de valor que vinculan la producción agrícola, el transporte y logística, el procesamiento primario, la elaboración de alimentos industriales, y la comercialización y venta final de alimentos a consumidores a lo largo del mundo.

El poder de estas empresas para regular el comercio agrícola proviene de su control oligopólico de eslabones estratégicos de las cadenas de valor. Primero, la alta concentración corporativa en la industria de supermercados en países ricos permite que empresas como Walmart, Carrefour, y Anholdt regulen y condicionen la entrada de productos agroalimentarios a los mercados que han sido históricamente los más dinámicos a nivel mundial (Reardon *et al.*, 2003). La influencia de estas empresas es mayor en las cadenas globales de productos frescos.

Segundo, la alta concentración en la provisión de insumos agrícolas, como semillas, agroquímicos, y maquinaria, por empresas como Monsanto, Duponte, Pioneer, John Deere y CNH Global, les permite un amplio grado de control sobre los procesos agrícolas en los sitios de producción.

Tercero, el control concentrado de la logística global, comercio, y procesamiento primario de productos agrícolas por empresas como Cargill, Louis Dreyfus, ADM, y Bunge les otorga un grado de control sobre los precios y condiciones comerciales en la agricultura mundial (Clapp, 2015).

La influencia de estos dos conjuntos de empresas es mayor en los eslabones iniciales de los productos primarios, donde se concentran los insumos para la manufactura de alimentos procesados. Los últimos eslabones de estas cadenas son controlados por empresas de procesamiento y marketing de alimentos, como Nestlé, Anheuser-Busch, InBev y Coca Cola, que ejercen influencia a través de la publicidad y su amplia participación en el mercado de productos alimentarios finales (Nestlé, 2013).

Esta estructura de propiedad en la cadena de valor tiene una serie de consecuencias para los agricultores que termina influyendo sobre la estructura agraria. El poder de mercado de las empresas compradoras de productos agrícolas les permite fijar estándares que regulan las prácticas productivas de los agricultores y las características de los productos agrícolas en cuanto a su calidad, sanidad, impacto ambiental,

volúmenes de producción, presentación y condiciones de venta y entrega. Para cumplir con estos estándares, agricultores en diversos países y ambientes deben adoptar prácticas de producción estandarizadas y tecnologías, semillas e insumos compatibles con los requisitos de sus compradores. Estas prácticas y tecnologías son, por lo general, intensivas en capital y aumentan los costos de producción para agricultores en países en vías de desarrollo. Además, regulan cada vez más a través de protocolos de auditoría y certificación privada, cuyo costo es pagado por los agricultores. De tal modo, los estándares de compradores globales se convierten en barreras a la participación en el comercio internacional de pequeños productores sin capital acumulado y/o acceso a crédito.

Si bien estas inversiones y certificaciones dan acceso a los agricultores de los países en desarrollo a mercados internacionales dinámicos y mejor remunerados, no necesariamente recompensan los adicionales costos de producción. El aumento de competencia entre agricultores y entre países por estos mercados genera una tendencia hacia la disminución de los precios agrícolas y el estrechamiento de los márgenes de ganancia (Tovar *et al*., 2005). La imposición de técnicas de producción intensivas en capital y de márgenes de ganancia estrechas brinda ventajas competitivas a productores de gran escala y altamente capitalizados, promoviendo la concentración de la producción, de la renta y, consecuentemente, de la tierra agrícola.

2.2. Evolución del contexto nacional

Tanto como el global, el contexto nacional de la producción y comercio agrícola paraguayo se ha transformado a lo largo de las últimas décadas. El principal motor de esta transformación fue la incorporación del territorio paraguayo al complejo global de la soja. Capitales agroindustriales euro- brasileros y estadounidense-brasileros financiaron una expansión súbita y masiva del cultivo de soja (en rotación con otros rubros agroindustriales, principalmente el maíz) y forjaron vínculo principalmente con el mercado europeo de granos de soja en bruto. Entre el 2002 y el 2014, el área cultivada pasó de 1 500 a 3 500 millones de hectáreas, y el volumen de producción se triplicó, de 3,3 a 9,9 millones de toneladas (Ferreira *et al*., 2015). En poco tiempo, Paraguay se convirtió en el sexto productor y el cuarto exportador de soja a nivel mundial, transformando este cultivo en el principal producto de exportación del país.

Este patrón de desarrollo ha insertado al Paraguay de un modo dependiente en la economía global, exponiendo el crecimiento económico a una variedad de riesgos y fragilidades. Las exportaciones de la soja y sus derivados representan el 41 % de las exportaciones totales y el 70 % de las exportaciones agrícolas (Ferreira *et al*., 2015). Además, los mercados de soja paraguaya son poco diversificados; 60 %

de las exportaciones de la soja en grano van a la UE y Rusia. Durante la expansión sojera, se observó una simplificación de la estructura sectorial de la economía paraguaya: mientras la participación del sector agrícola en el producto interno bruto (PIB) del país creció del 12,1 % al 17,4 %, la participación de la industria disminuyó del 14,4% al 10,4% y la del sector comercial y financiero del 20,9 % al 17,9 % (Ferreira *et al*., 2015). El alto nivel de dependencia de la economía paraguaya de las exportaciones de soja y sus efectos limitantes se pueden percibir de forma clara en años con bajos precios internacionales y/o malas cosechas provocadas por factores climáticos. Como ejemplo, entre 2011 y 2012, las exportaciones de soja bajaron un 38 %, desde 5,0 a 3,1 millones de toneladas, induciendo a una variación interanual de 109 %, pasando desde una tasa de crecimiento anual de 13,09 % en 2011 hacia una retracción económica de -1,24 % en 2012.

Mientras la macroeconomía paraguaya se ha vuelto más dependiente y volátil, las principales empresas multinacionales exportadoras de soja (ADM, Louis Dreyfus, Bunge y Copagra) conquistaron mayor flexibilidad en sus operaciones comerciales, duplicando su capacidad de procesamiento primario de soja. Estas inversiones protegen la rentabilidad de sus operaciones en Paraguay frente a fluctuaciones en los precios de la soja en bruto, a la vez que profundizan la inserción de la economía paraguaya en el complejo soja. Como la soja en bruto, las exportaciones de soja procesada se concentran también en pocos países; el 54 % de la torta de filtro se destina a la UE, mientras el 57 % del aceite de soja se exporta a la India y Bangladesh (Ferreira *et al*., 2015).

La expansión de los agronegocios en Paraguay produjo una modernización excluyente de la agricultura. Por un lado, la expansión sojera y los profundos cambios que generó en el uso de suelos ha provocado una transformación de las élites agrarias. La clase de terratenientes o latifundistas, que tradicionalmente acumulaba tierras con fines especulativos y para asegurar su posición social (y que en Paraguay fue de extracción militar y partidaria), se transformó y/o fue desplazada por una nueva clase de empresarios agrícolas o *farmers*. Estos han tenido una orientación más explícita hacia la inversión y acumulación de capitales, la aplicación de tecnologías que aumentan la productividad de las tierras y de la mano de obra, y a la venta de su producción en los mercados externos. En suma, la expansión sojera ha representado la tardía consolidación del capitalismo agrario en Paraguay.

El carácter excluyente o conservador de esta modernización se observa en su efecto de mantener y profundizar la concentración de propiedad, y de poder económico y político en pocas manos. La producción de soja se concentra en muy pocas fincas de gran extensión. Unas 4.307 fincas de más de 100 hectáreas (1,5 % de las fincas del país) producen el 87 % del total de la soja; el 44 % del total de la soja se produce en fincas de más de 1 000 hectáreas (Fogel, 2015). Además, el 81,5 %

de las exportaciones de la soja, cereales y sus derivados procesados, es controlado por ocho empresas multinacionales. Las más grandes de estas, ADM Paraguay, Bunge Paraguay, Cargill Agropecuaria, y LDC Paraguay, también controlan casi la totalidad de la capacidad de procesamiento de soja en Paraguay y monopolizan la provisión de insumos agrícolas (Fogel, 2015).

La modernización de la agricultura paraguaya ha sido excluyente también en su efecto de extender y profundizar prácticas antidemocráticas y violaciones de derechos humanos durante el proceso de democratización política del país. Ramón Fogel (2015) escribe,

> «con la notable valorización de la tierra reaparece el modelo de acumulación por desposesión, por apropiación de tierras públicas, con frecuencia con expulsión violenta de campesinos. El cercamiento como medio de acumulación inicial se repite en un nuevo contexto, marcado por la violencia creciente contra campesinos, aplicada por matones contratados por los latifundistas a la que se suma la violencia estatal. No solo se excluye a los campesinos de toda participación en discusiones sobre el desarrollo agrario, sino se criminaliza todo foco crítico. En este contexto toda la violencia estatal se aplica contra los campesinos paraguayos pobres, para beneficiar a adinerados sojeros brasileños, y paradójicamente, cuando los campesinos denuncian delitos ambientales o adquisición ilegal de parcelas en colonias nacionales, acaban siendo ellos «imputados» (47).

En este proceso de modernización excluyente, la alternativa al despojo de los agricultores campesinos ha sido su incorporación al capitalismo agrario a través de su integración a las nuevas cadenas de valor.

2.3. Contexto comercial de la agricultura a pequeña escala

Por lo general, las relaciones comerciales de la economía rural tradicional desfavorecían a los agricultores campesinos. En esa economía, los productores campesinos mantenían vínculos ocasionales con el mercado de productos y el mercado laboral. Generalmente dedicaban una parte de sus tierras y de su tiempo a un cultivo comercial que generaba ingresos monetarios estacionales. También el trabajo casual en estancias cercanas y la migración estacional sirvieron de estrategias para generar ingreso monetario. Los hogares campesinos dedicaban el resto de su fuerza laboral y tierras al autosustento.

Los hogares campesinos normalmente mantenían vínculos indirectos con el mercado, dependiendo en la intermediación de algún «patrón» que proveía crédito, transporte, y acceso a compradores finales en los mercados urbanos o internacionales. Estos vínculos normalmente eran *monopsónicos*; es decir, un intermediario mantenía relaciones comerciales y de patronazgo con múltiples productores campesinos, pero cada hogar campesino dependía de la intermediación de apenas un

patrón. Este arreglo comercial permitía que los intermediarios se apropiaran de cualquier excedente resultante de la comercialización, pagando a los productores campesinos un precio igual o por debajo del costo de producción. Es así que las relaciones comerciales tradicionales proveían cierto grado de seguridad al costo de la subordinación económica y política de los productores campesinos. Esta subordinación fijaba límites estrechos a la inversión y al mejoramiento de productividad en las unidades campesinas.

Estas relaciones comerciales intermediadas y extractivas fueron formalizadas a través de las regulaciones estatales impuestas a la cadena de algodón durante la *dictadura stronista* (1954-1989). Turner (1993) describe este sistema, en el cual el Ministerio de Agricultura promocionaba el cultivo del algodón con crédito subvencionado y precios pactados entre las instituciones del Estado, las desmotadoras y los exportadores, sin participación de los productores.

El Banco Central del Paraguay prestaba capital a bancos privados a tasas de interés altamente subvencionadas (Turner (1993) calcula una tasa de -20 % a -30 %), quienes, a su vez, lo prestaban a las desmotadoras, que lo dirigían a financiar la provisión de insumos como semillas, herramientas y químicos, a crédito a los intermediarios. Luego, estos intermediarios proveían los insumos a los agricultores campesinos al comienzo del ciclo productivo, descontando el préstamo al momento de la venta. Las tasas de interés en las fincas alcanzaban niveles usurarios de 40 %a 80 %, pero fueron ocultadas por medio del intercambio de mercadería a crédito (Turner, 1993). Estas relaciones de deuda «ataban» a los productores a un solo intermediario, limitando la competencia en el comercio de algodón. Este conjunto de políticas, combinado con la represión violenta de organizaciones campesinas reivindicativas, afianzó las estrategias de acumulación de los intermediarios, normalmente élites locales vinculadas al Partido Colorado.

A partir de los años noventa, la producción paraguaya de algodón casi desapareció como consecuencia de la caída del mercado internacional, de la incidencia de plagas y del retiro de apoyo estatal a su comercialización. No obstante, el funcionamiento del Mercado Central de Abasto de Asunción sigue reproduciendo la misma lógica. Varias modalidades de comercialización operan en el mercado de abasto, según el tipo de cultivo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los productores frutihortícolas dependen de la intermediación de un vendedor que asegura sus márgenes de ganancia y deja a los productores expuestos a los riesgos de las variaciones de precio. En momentos de sobreproducción, cuando los productores no perciben ningún ingreso por falta de ventas, los vendedores intermediarios y transportistas igual cobran por sus servicios, dejando a los agricultores endeudados.

En los nuevos mercados, organizados en cadenas de valor, la subordinación de los agricultores se mantiene bajo nuevas circunstancias. Dada las mayores exigencias

de los mercados internacionales actuales, las empresas agroindustriales y agroexportadoras tienden a eliminar la intermediación y generar relaciones más directas y estrechas con sus proveedores. Esto les permite un control más directo y completo sobre los procesos de producción para asegurar el cumplimento con requisitos de calidad. Sin embargo, estas relaciones tienden a ser monopsónicas (relaciones económicas con un solo comprador y múltiples vendedores), especialmente en cadenas de pequeños productores, situación que genera una dinámica de poder y de intercambio inequitativo que es similar a la de las relaciones comerciales tradicionales (Setrini, 2014).

En las cadenas modernas, la subordinación económica y política de pequeños productores adquiere mayor grado de formalización. Cada vez más, el control de los compradores se ejerce por medio de contratos formales que mínimamente estipulan volúmenes de producción, precios, tiempos y modos de entrega.

En teoría, los contratos formales eliminan riesgos de fluctuación de precios y dan mayor previsibilidad y seguridad a las ganancias de los productores. Además, los mercados externos, a los cuales se vinculan estas cadenas, son, en teoría, más estables y dinámicos que el mercado interno, permitiendo una mayor renta y más estabilidad para los productores vinculados a cadenas de exportación.

También, el valor agregado a los productos agrícolas genera rentas adicionales que, en teoría, permiten pagar un precio mayor y más estable a los productores. Sin embargo, los contratos limitan la autonomía de los productores en actividades productivas y comerciales.

En Paraguay, las nuevas cadenas de valor agroindustriales siguen operando de manera relativamente informal y con un grado relativamente alto de intermediación. Contratos formales y detallados siguen siendo poco comunes, principalmente por la falta de confianza entre productores y compradores. Existe poca disponibilidad de parte de ambos actores para comprometerse con precios estables al comienzo del ciclo productivo que, por fluctuaciones del mercado interno y externo, pueden resultar desventajosos al cierre del ciclo. Por un lado, los productores desean mantener su autonomía para buscar los mejores precios y las mejores condiciones de venta en el momento de la cosecha. Por otro lado, los compradores buscan desarrollar sus cadenas de suministro con el mínimo nivel de inversión y el mayor grado de flexibilidad. Por dichas razones, ambos actores siguen recurriendo a los intermediarios para coordinar intercambios y a contratos verbales, de cumplimiento incierto (Setrini, 2014).

Provisoriamente, se podrían caracterizar tres tipos de cadenas de valor en Paraguay. Primero, existen cadenas en las cuales los compradores ejercen un alto grado de control sobre sus productores, lo cual les permite coordinar efectivamente procesos de mejoramiento productivo y cumplimiento con estándares de calidad, volumen

y entrega. Esta situación ocurre en cadenas donde hay una sola empresa compradora dentro del país o dentro de determinada zona de producción. Las cadenas de las fábricas azucareras y alcoholeras se podrían ubicar en esta categoría, igual a la cadena de jugos liderada por la empresa Frutika (Setrini, 2010). Estas cadenas organizan intercambio estable entre productores, empresas nacionales y muchas veces, el mercado internacional, pero normalmente fomentan la dependencia económica y política de los productores.

Segundo, existen cadenas disfuncionales donde, por falta de coordinación entre empresas compradoras y productores, persisten irracionalidades, como capacidad de procesamiento y/o exportación subutilizados conjuntamente con ciclos de sobre y subproducción de materia prima. Esta situación se observa en las cadenas de sésamo y chía y las fábricas industriales de almidón de mandioca. El intercambio entre productores, empresas nacionales y el mercado internacional es intermitente en estas cadenas que se encuentran bajo amenaza de descomposición (Setrini, 2014).

Tercero, existen cadenas en las cuales los mismos productores logran una exitosa coordinación entre la producción, el procesamiento y la comercialización como parte de emprendimientos cooperativos. Las cooperativas varían en cuanto a la equidad económica entre sus miembros y el carácter democrático de su gerenciamiento. Sin embargo, casos como el de la Cooperativa Manduvirá en Arroyos y Esteros, que exporta azúcar orgánica y de comercio justo, demuestran que productores a pequeña escala pueden participar en cadenas de valor bajo con condiciones más equitativas. *Cooperativa La Norteña* en San Pedro de Ycuamandiyú, podría ser otro ejemplo en la cadena de hierbas medicinales (Birbaumer, 2007). Largas historias de desarrollo productivo y organizativo permiten a estas cooperativas generar espacios relativamente seguros para sus miembros dentro de estas cadenas de valor.

Los supermercados son un caso especial de los nuevos tipos de encadenamientos productivos. El control que ejercen sobre puntos de venta a consumidores finales permite que controlen cadenas agroalimentarias de distintos tipos. Esto es especialmente el caso en países donde la industria de supermercados monopoliza la venta de alimentos, y donde el capital multinacional monopoliza la industria de supermercados, como es el caso de Argentina, México, y Chile (Reardon *et al*., 2003). En Paraguay, el nivel de concentración dentro la industria de supermercados es todavía relativamente bajo, y existe aún poca inversión multinacional en esta industria. No obstante, las cadenas más importantes pertenecen a grupos empresariales que concentran el control a través de las industrias comerciales, inmobiliarias y mediáticas. Esto convierte a la industria de supermercados en un núcleo clave del creciente poder corporativo en el sistema agroalimentario, desde el cual se imponen nuevos estándares privados a agricultores y agroindustrias y se generan nuevas estructuras y prácticas de distribución y comercialización que fortalecen la rentabilidad de los supermercados.

2.4. Contratendencias y alternativas productivas y comerciales

Es importante tomar en cuenta las alternativas a la agricultura capitalista globalizada que van surgiendo en el margen del desarrollo agrario paraguayo, como insumos y puntos de partida para una *reforma agraria popular*. Existen tres ámbitos comerciales que contrarrestan la tendencia hacia la privatización y mercantilización del sistema de distribución y comercialización de productos agroalimentarios y que buscan ser revertidas, en el sentido de reincorporar o priorizar valores más allá de la renta o la eficiencia económica en la producción, intercambio y consumo de mercancías agroalimentarias. Estas son las compras públicas, los mercados municipales, y las nuevas ferias urbanas.

El término «compras públicas» se refiere a las ventas directas de productos agroalimentarios al sector público. Las distintas instituciones del Estado y sus programas generan una demanda importante de productos alimentarios. Miles de habitantes paraguayos comen diariamente en las escuelas públicas, los hospitales públicos, las fuerzas militares, y las prisiones. Es más, entre un 30 % y 40 % de las compras de alimentos de los ministerios de Justicia, Educación y Salud Pública, y de las Fuerzas Militares corresponden a rubros de la agricultura familiar (Riquelme & Imas, 2014).

La ventaja de esta modalidad, en cuanto a su contribución a una reforma agraria y a la igualdad de la estructura agraria, viene de su carácter público. Esto permite que las compras públicas incorporen prioridades que son ajenas a la racionalidad de la acumulación o la renta que, por exigencias estructurales de la competencia, prevalecen en el sector privado.

En teoría, se podría desarrollar un marco legal y protocolos administrativos para asegurar que las compras públicas promuevan, no solamente la eficiencia económica, sino también la equidad económica entre los distintos actores de la cadena de valor, la sustentabilidad ambiental de la producción y la sanidad, y la salubridad de la alimentación de la población paraguaya. Esta modalidad de comercialización ha sido poco desarrollada hasta el momento, siendo justamente los procedimientos burocráticos requeridos por el actual marco legal y administrativo de contrataciones públicas la barrera principal para su expansión.

En el 2014, las municipalidades de Yvy Yau, Departamento de Caazapá; Tavaí, departamento de San Pedro; y Concepción, departamento de Concepción; y luego las gobernaciones de Misiones y Paraguarí, establecieron compras públicas de alimentos de pequeños productores locales para el almuerzo escolar con el apoyo de la FAO, dentro del marco del proyecto de escuelas sostenibles del Ministerio de Educación (UTGS/Presidencia de la República, n.d.). Como parte de este proceso, el ejecutivo promulgó el Decreto 1056/2014, por el cual se estableció el denominado «Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar».

Este proceso simplificado, aún mantuvo muchas barreras burocráticas y administrativas para la compra directa a productores campesinos o familiares. Para hacer la licitación, las municipalidades debían desglosar el menú anual proveído por el Ministerio de Educación, que tenía una lista de ingredientes o insumos demandados semanalmente y volúmenes por kilo. La Dirección Nacional de Contrataciones Pública tenía que aprobar las compras de esos ingredientes y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición debía comprobar la inocuidad de los productos ofertados.

Esto implicaba un alto costo de administración para compras de valor relativamente modestas. Estos costos fueron superados en los casos de algunas municipalidades solamente por medio de la asesoría de la FAO.

Además, el decreto contenía elementos contradictorios. Por un lado, establecía el uso de herramientas de regulación burocrática de precio, específicamente indicando que las compras de agricultores familiares deberían utilizar los precios de referencia que define el Ministerio de Agricultura y Ganadería con consideración de los costos de producción, la oferta y la demanda. Por otro lado, mantenía las prácticas estandarizadas de la contratación pública que están diseñadas para estimular competencia entre los proveedores y contrataciones a precios de mercado. Indicaba que el mecanismo de compra debe ser el «Sistema de Abastecimiento Simultáneo». Este establece que la oferta más baja se convierte en precio de referencia para la adjudicación del contrato, que los demás oferentes deben reducir sus ofertas al precio de la oferta más baja, y que los oferentes se ordenan según capacidad de provisión para adjudicar los contratos hasta que la demanda de la convocante haya sido satisfecha.

Finalmente, estas contradicciones contribuyeron al abandono de las compras públicas en estas municipalidades luego de que los precios que pagaban por productos agroalimentarios a productores locales se convirtieron en objeto de una polémica mediática que denunciaba las prácticas de estas municipalidades como actos de corrupción.[5]

La segunda modalidad de comercialización alternativa, venta a los mercados municipales, comparte con las compras públicas el carácter público y el potencial como un mecanismo de promocionar el equilibrio entre distintos valores económicos, sociales, y ambientales en el sistema alimentario. Este potencial se da, por un lado, por el hecho de que existen mercados municipales con una sustancial participación en el mercado de alimentos de las principales ciudades del país y también en varias ciudades de tamaño mediano. En las municipalidades donde no funcionan actualmente, existen fondos para inversión y estructuras administrativas que, con relativa facilidad, se podrían utilizar para establecerlos. Por otro lado, en teoría, la

[5] Entrevista con exfuncionario, Dirección de Investigación, Ministerio de Hacienda, junio 2015.

finalidad de estos emprendimientos públicos es facilitar el acceso de agricultores y comerciantes a infraestructura comercial y el acceso de consumidores a alimentos sanos a precios accesibles. Para esto, también en teoría, se aplican regulaciones a los intercambios en los mercados municipales y se establecen criterios y tarifas subvencionadas para el acceso y uso de esta infraestructura pública.

De hecho, estos espacios públicos cumplen parcialmente con estos propósitos, siendo el auge de mercado más utilizado por los pequeños productores y los lugares de compra favorecidos por consumidores de bajos recursos. Sin embargo, también funcionan con mucha informalidad, poca regulación y poca transparencia. Para este estudio, no se pudo identificar el marco legal que regula los mercados municipales, lo cual demuestra su poca vigencia y conduce a especular que este marco sea incompleto, que esté desactualizado y que las municipalidades y otros entes del Estado carecen de capacidad regulatoria para ejecutar sus normativas. Como consecuencia de esta falta de regulación y apoyo, los mercados municipales se desvinculan de su propósito público. Por ejemplo, en los Mercado Municipales Número 1 y 2, cerca del centro de la ciudad de Asunción, ha desaparecido la venta de productos agrícolas. En el primero operan una gran cantidad de comedores con precios accesibles, mientras que en el segundo prevalece la venta de mercadería no agroalimentaria como prendas de vestir y artículos electrónicos. Al acceder a estos espacios públicos, los participantes en estas actividades comerciales reciben de forma directa o indirecta algún tipo de subvención en concepto de costos de alquiler, acceso a energía eléctrica y otros costos operativos más bajos que en el sector privado, pero no se identifican qué actores se benefician de los subsidios, cómo se aplican y en función a qué valores.

Por otra parte, es común que los mercados municipales y comercios privados del interior del país se abastezcan del mercado central de abasto en Asunción, aun cuando se ubican en zonas de producción agrícola y frutihortícola. Esta centralización es el legado de un modelo que prioriza las economías de escala para el desarrollo del mercado y el consumo masivo de productos uniformes. La revitalización de los mercados municipales debería contemplar la generación de enlaces más directos a productores locales.

La tercera modalidad de comercialización alternativa son las ferias agrícolas y agroecológicas y los servicios de entrega de productos agroecológicos impulsados por organizaciones civiles y no gubernamentales. Las ferias tienen lugar mensual, quincenal, o semanalmente y promocionan la venta directa (sin intermediación) a consumidores de productos agrícolas y productos elaborados por productores campesinos y familiares. Los servicios de entrega de canastos normalmente publican una lista de productos ofertados semanalmente, toman pedidos de sus clientes, y entregan en un local o a domicilio.

Estas iniciativas son administradas por diversos tipos de actores. Algunos son proyectos de ONGs que reciben apoyo de donantes internacionales; otros son emprendimientos de asociaciones de productores, de organizaciones campesinas, o agrupaciones políticas.

Normalmente reciben cierto apoyo del sector público, por ejemplo, el uso de vehículos de las municipalidades o del ministerio de agricultura para el traslado de productos y el uso de espacios o infraestructura pública para realizar las ferias. Sin embargo, los fondos y las organizaciones que promocionan estas actividades y organizan las cadenas de suministro son privadas. Muchos de estos grupos explícitamente reivindican valores políticos, sociales y ambientales y construyen las ferias o sus empresas como espacios para apoyar la agroecología, el arraigo de la agricultura campesina y el acceso de consumidores de bajos recursos a alimentos frescos y sanos.

En contraste con el Estado, estas organizaciones no cuentan con mecanismos de subvención de los costos de producción o de consumo de los alimentos y para promocionar valores ambientales y sociales alternativos. En su lugar, intentan instalar esos valores dentro de intercambios de mercado y atraer consumidores «conscientes» que desean expresar cuestiones políticas y sociales en sus compras. Pero los intercambios de mercado exponen estos espacios a la competencia de estructuras comerciales convencionales que se rigen según la oferta y la demanda y según el valor de eficiencia económica en sentido estrecho.

Esto impulsa a estas iniciativas en una de dos direcciones. En algunos casos, se respaldan en la autoexplotación de los productores, que invierten muchas horas de trabajo en la producción y luego en actividades de procesamiento, de logística, y comerciales. Estos costos se compensan en parte por mejores márgenes de ganancia que quedan a los productores que se ocupan de las tareas del intermediario, pero la competencia de productos convencionales y las expectativas de los consumidores acerca de precios razonables limita severamente estos márgenes.

En otros casos, estas iniciativas se focalizan hacia consumidores de altos recursos que pueden pagar precios elevados. Este grupo es reducido en número y la fracción que se consideran consumidores social o políticamente conscientes es aún más limitada. Atraer a estos consumidores requiere productos de muy alta calidad: nuevas e inusuales variedades, una estética perfecta, y/o embalaje y presentación costosa. Esto aumenta el costo de producción y genera barreras para la participación de productores de bajos recursos en estos mercados de alto valor. Al mismo tiempo, el crecimiento e impacto de estas iniciativas está limitado por el tamaño reducido de su mercado potencial. En el peor de los casos, estos emprendimientos contribuyen a un sistema alimentario en el cual las familias ricas tienen acceso a alimentos sanos y los pobres no.

3. La planificación como una condición fundamental para la Reforma Agraria Popular

Dentro del marco de la actual modernización capitalista de la agricultura paraguaya hay muchas políticas públicas que se podrían introducir para mejorar tanto la eficiencia y la equidad económica, con resultados beneficiosos a la agricultura familiar.

Estas políticas están bastante debatidas y detalladas en la literatura técnica de organizaciones y centros de investigación internacionales (Peréz & Sili, 2007). Algunas de las áreas de políticas relevantes para la agricultura familiar incluyen:

- El seguro agroclimático (MAG/DGP, 2015).
- La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para la agricultura familiar (OECD, 2014).
- Sistemas de extensión de conocimiento productivo y tecnología agrícola que responden y rinden cuentas a sus usuarios—especialmente a las mujeres y a los jóvenes (Williams & Taron, 2020).
- Sistemas de información de mercado más eficientes (OIMA, 2016).
- Sistemas de asistencia crediticia ampliadas y adecuadas para la inversión a largo plazo (CDE *et al.*, 2017).
- Políticas de defensa a la competencia económica en el comercio (Aydin & Büthe, 2016).
- Políticas de inversión en infraestructura (CEPAL, 2003).
- Políticas de fomento del cooperativismo y asociativismo (Penrose-Buckley, 2007).

Además, en muchos de estos ámbitos, la introducción de nuevas políticas públicas o la reforma de las actuales, sería beneficioso y también políticamente factible, independiente de una reforma agraria más ambiciosa. Esta estrategia de *reforma por partes* de las políticas comerciales y productivas dependería de la factibilidad política de acuerdos puntuales entre actores legislativos, ejecutivos, y sociales para mejorar la gestión del desarrollo productivo y comercial en base al abundante análisis ya hecho sobre estos temas.

Sin embargo, el proceso continuo de cambio institucional parcial, a lo largo de los últimos gobiernos, se ha profundizado antes de revertir el proceso de concentración de tierra y renta agrícola. El gobierno de Nicanor Duarte Frutos introdujo reformas importantes a la banca pública. El gobierno de Fernando Lugo introdujo reformas a la Dirección de Extensión Agrícola y a la Dirección de Investigación Agrícola. El gobierno de Horacio Cartes ha coordinado sus intervenciones rurales mayormente a través de la Secretaría Técnica de Planificación por medio de su programa de alivio de pobreza *Sembrando Oportunidades*. En el balance, muchas de estas reformas han sido ineficaces o de naturaleza neoliberal al perjuicio del sector campesino. Actualmente, surge un debate sobre la necesidad de políticas de

seguro agroclimático en el cual los intereses del sector financiero amenazan prevalecer sobre los del sector campesino. De manera parecida, ha sido desmesurada la influencia de los gremios de la agricultura empresarial en el actual intento gubernamental de regularizar la ocupación, uso, y titulación de las tierras administradas por el INDERT en el marco del Sistema de Información de Recursos de la Tierra (Franceschelli, 2016).

Cualquier visión de reforma agraria que busca reequilibrar las prioridades de la agricultura requiere la generación de nuevas capacidades e instituciones de planificación dentro del estado paraguayo. Además, una *reforma agraria popular*, apuntada hacia la construcción de la soberanía alimentaria, requeriría una verdadera transformación de la estructura institucional del estado. Requería un estado capaz de garantizar las necesidades nutricionales de la población y el acceso a la alimentación como derecho sin importar el poder adquisitivo de los consumidores. Además, el concepto de alimentos en este contexto se refiere no solamente a una fuente de calorías y nutrientes, sino a la comida como un vehículo de socialidad, de placer, y de reproducción y evolución cultural. Asimismo, el estado tendría que conciliar estas garantías con garantías de ingresos justos a los trabajadores agrícolas y alimentarios y de la reproducción social y cultural de comunidades rurales.

Esto implica la regulación de precios de la producción agrícola, de insumos a las industrias alimentarias y agroindustriales, y de los alimentos. Esta necesidad desencadena en la necesidad de otras nuevas regulaciones o instituciones. Mejorar el acceso de la población a los alimentos requiere, no solamente llenar cupos de productos básicos, sino fomentar la diversificación productiva y la sustitución de importaciones.

Esto requiere, instituciones para coordinar la inversión de capital, el desarrollo de tecnología, la extensión de conocimiento productivo, y el uso de tierras en función a metas productivas y, la restricción del comercio internacional de productos agrícolas y alimentarios para generar un ambiente propicio para el desarrollo del sistema agroalimentario nacional. Es probable que se tenga que aplicar subsidios en distintos puntos de la cadena de valor para compensar por el costo más elevado de la producción sustentable y de la transformación de productos agrícolas en alimentos sanos, diversos y sabrosos. En función a esta necesidad, la soberanía alimentaria posiblemente requiera el establecimiento de organizaciones e infraestructura pública o comunitaria de comercialización y distribución de alimentos que competirían o desplazarían a los supermercados. La reactivación de los mercados municipales y la ampliación de las ferias agrícolas urbanas podrían entrar en este marco.

Todas estas funciones de planificación del sistema agroalimentario demandarían acciones de diversos ministerios, del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de

Industria y Comercio, la Secretaría del Medio Ambiente, y el Ministerio de Salud Pública, para nombrar algunos. La respuesta normal a esta necesidad es la creación de nuevas instancias de coordinación interministerial. De hecho, una de las experiencias más recientes análogas a lo que se propone aquí fue la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en Brasil (CONSEA, 2009).

Sin embargo, la mera coordinación entre ministerios no es capaz de lograr una meta como soberanía alimentaria o, más sencillamente, el cumplimento de un plan de seguridad alimentaria. Para comenzar, existen intereses opuestos dentro del estado que no ceden a intentos de coordinación. Un ejemplo claro de Brasil es el conflicto entre los intereses que operan dentro del Ministerio de Agricultura, vinculado a la agricultura empresarial exportadora, y los intereses dentro de los otros ministerios más aliados a actores de la agricultura familiar que priorizan mercados locales.

Para pensar en las necesidades y el diseño institucional de un sistema alimentario más planificado, los logros y fracasos de las experiencias socialistas históricas son una fuente importante de lecciones. Marc Edelman (2014) escribe:

> Las economías planificadas centralizadas fueron . . . notoriamente ineficaces en su provisión de bienes de consumo básicos y, en particular, con suficiente alimentos frescos y variados. El estrés y desperdicio de tiempo que se sufría dentro de un sistema que utilizaba las filas, en vez del poder adquisitivo, como un criterio de racionamiento de bienes básicos, fueron probablemente un aspecto de la erosión de la legitimidad que condujo hacia la disolución de esas sociedades. (Shanin, 1990, 71; Verdery, 1996, 26-29(972))

Edelman sigue, ofreciendo las siguientes conclusiones que podrían ser decepcionantes para algunos partidarios de la soberanía alimentaria:

> Que los mecanismos de mercado, aun cuando frecuentemente generan injusticia e inequidad, son especialmente eficientes en entregar una mezcla amplia de productos a consumidores, y 2) el micro manejo del sector de bienes de consumo —y en particular del sector agroalimentario— ha casi siempre sido contraproducente. Esto no implica que la regulación de la oferta sea condenada al fracaso —de hecho, estos o similares mecanismos serán esenciales para cualquier versión significativa de soberanía alimentaria […] Pero queda como tarea de los partidarios de la soberanía alimentaria […] diseñar mecanismos creativos que incentiven diversificar la producción, que equilibren entre las necesidades de productores y los consumidores, y que establezcan el marco de un sistema de producción y distribución de alimentos realmente democrático y soberano. (972)

También, las experiencias de las transformaciones industriales de Asia Oriental proveen antecedentes importantes. Vivek Chibber (2002), en su compa-

ración del éxito de la planificación del desarrollo industrial en Corea del Sur y el fracaso del mismo proceso en la India señala que conflictos entre agencias estatales son endémicas al proceso de transformación social y económica, cuando un estado emprende esta tarea en un ambiente de escasez de recursos. Destaca la tendencia natural hacia:

> […] el territorialismo y secretismo en relaciones interministeriales que se traduce fácilmente en sospecha y resentimiento de interferencia externa. Por eso, entes de coordinación encuentran que se rechazan sus ofertas de asistencia, que las respuestas a sus solicitudes de información tardan en llegar, y que se ignoran sus exhortaciones de cumplir con las directrices de los planes de desarrollo. (959)

Concluye que, para lograr la transformación industrial de las sociedades, los planificadores estatales necesitan dos tipos de poder: «poder sobre emprendimientos privados capitalistas, y también sobre otras agencias de políticas económicas» (959).

Del mismo modo, las transformaciones en las relaciones productivas, ambientales, y sociales planteadas por el discurso de soberanía alimentaria requerirían de una agencia estatal con este mismo tipo de «doble poder»: la capacidad de disciplinar actores económicos y sociales y también a otras agencias estatales en función de un plan de soberanía alimentaria. Chibber (2002) usa el término, «agencia nodal», para denominar a instituciones con «la capacidad no solamente de sugerir cooperación [entre ministerios], sino de extraerla, a pena de sanciones o reprobación de algún tipo» (959). Agencias nodales deben ser capaces de «demandar información y compeler cumplimiento con las prioridades de los planes, de tal modo que otras agencias sean *institucionalmente* obligadas a cumplir» (959).

En Paraguay, el rol de la coordinación de políticas económicas y sociales se otorga a la Secretaría Técnica de Planificación, que ha gozado de mayor apoyo ejecutivo para jugar este papel en algunos gobiernos que otros. Sin embargo, la STP no cuenta con herramientas administrativas coercitivas para coordinar los gastos y las acciones de los diversos ministerios en función a un plan ejecutivo como el proyecto Sembrando Oportunidades, haciendo que su ejecución dependa finalmente de la buena voluntad de los demás ministros y del presidente de la república.

Si se habla de una reforma agraria que contempla expropiar activos que actualmente se destinan a la producción e intercambio capitalista, no cabe duda de que sería necesario concentrar y aplicar el poder coercitivo del estado para asignar esos activos a otros usos y otros grupos. Pero esto va en contra del énfasis que hace el discurso de la soberanía alimentaria en democratizar y descentralizar el control sobre el sistema agroalimentario, redistribuyendo no solo activos productivos, sino también el poder de toma de decisiones que actualmente se concentra en el estado y en las corporaciones transnacionales. Esta contradicción entre la necesidad de coerción estatal y el imperativo de democracia y participación es una tensión funda-

mental en las visiones de soberanía alimentaria. La única manera de resolverla es debatiendo propuestas concretas de cómo se estructuraría la toma de decisiones y la regulación en un sistema alimentario 'soberano'.

En síntesis, la soberanía alimentaria requiere la construcción de un estado sin antecedentes históricos. Si Paraguay históricamente ha tenido un estado neopatrimonial (cuya racionalidad es de mantener a la sociedad desorganizada y subordinada para facilitar la extracción y uso personalista de recursos económicos) y países como Japón y Corea del Sur tuvieron estados desarrollistas (cuyas racionalidades eran de reorganizar la sociedad en función a las necesidades del mejoramiento tecnológico y la acumulación de capital nacional), la soberanía alimentaria requiere un estado poscapitalista cuya racionalidad es subordinar el proceso de acumulación de capital al cumplimiento de una serie de derechos económicos, sociales, y culturales y a la sustentabilidad del medio ambiente.

4. Perspectivas políticas de la Reforma Agraria Popular en Paraguay

Por el momento parecen lejanas las posibilidades de una *reforma agraria popular* en Paraguay. Una década después de la masacre campesina de Curuguaty y del golpe parlamentario que destituyó al gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) —interrumpiendo la primera alternancia democrática del Poder Ejecutivo en la historia de la república paraguaya y fragmentando irremediablemente la única coalición partidaria numéricamente capaz de derrotar al Partido Colorado (Ezquerro-Cañete & Fogel, 2017; Setrini & Arce, 2012)—, Paraguay se encuentra con una hegemonía conservadora fortalecida y un gobierno electo (2023-2028) comprometido a la orientación agroexportadora de la economía paraguaya.

Las elecciones nacionales de 2023 redujeron a un solo escaño la representación de partidos progresistas o de izquierda en el Senado, dejando esencialmente huérfana la causa de la reforma agraria.

En el interín, los gobiernos promulgaron medidas de represión y criminalización del movimiento campesino e indígena, en particular la Ley N.º 6830/2021, conocida como *Ley Riera-Zavala*, que clasifica la ocupación de inmuebles como crimen punible con hasta 10 años de prisión. Para el año 2022, el informe anual de derechos humanos (García & Irala, 2022) registró trece desalojos forzosos de comunidades campesinas, doce desalojos de comunidades indígenas y detenciones o imputaciones de 134 personas. En total, las organizaciones campesinas reportan una cifra de más de 3000 imputaciones de sus referentes e integrantes (Kretchmer *et al.*, 2021).

En este contexto de represión, ha perdido fuerza tanto el debate público sobre reforma agraria como los movimientos campesinos como la Federación Nacional

Campesina, la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas y la Organización Lucha por la Tierra que reivindican *la reforma agraria popular* como parte de la Vía Campesina.

Sin embargo, las alianzas del sector campesino con organizaciones de la sociedad civil han permitido algunos avances como la conformación legal de una Comisión Nacional para estudiar y recomendar mecanismos legales para la recuperación de los casi 8 000 000 de hectáreas de «tierras mal habidas» entregadas irregularmente a militares, empresarios y políticos cercanos al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989), según los hallazgos del informe de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008 (Base IS, 2022). Paralelamente, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) está impulsando un proceso de estudio y recomendación de mecanismos legales de recuperación de tierras mal habidas en consulta y colaboración con organizaciones campesinas, indígenas, de derechos humanos y movimientos sociales.[6]

Por otro lado, las «ollas populares», que surgieron como respuesta solidaria al desempleo y hambre generada por las medidas de cuarentena durante la pandemia de COVID-19, han emergido como nuevas organizaciones de trabajadores informales urbanos. Su capacidad de movilizar acción política colectiva se evidencia en su exitosa campaña para la propuesta y promulgación de la Ley 6603 De Apoyo y Asistencia a Ollas Populares del 2020, que permitió que las iniciativas cuenten con provisión de insumos proveídas por el Ministerio de Desarrollo Social durante la pandemia, y de la Ley 6.945 De Comedores y Centros Comunitarios, que apunta a convertir las ollas populares de medidas de urgencia a instituciones comunitarias de atención y desarrollo permanente. La organización y politización de trabajadores urbanos en torno a la inseguridad alimentaria, agudizada primero por la pandemia y segundo por el escenario inflacionario mundial, representa una nueva oportunidad para construir alianzas rurales-urbanas de considerable alcance y potencial político a favor de la *reforma agraria popular*.

5. Conclusiones

Las reformas agrarias redistributivas formaron un elemento clave de las estrategias de desarrollo económico capitalista del siglo XX en Latinoamérica. En el siglo XXI, abundan las críticas a la inequidad económica y social, el daño ambiental, las dietas homogéneas y poco saludables generadas por la consolidación del sistema agroalimentario neoliberal a nivel global, imponiendo un debate sobre el tipo de reforma agraria necesario para lograr la soberanía alimentaria. Con ese motivo, el

[6] Comunicación personal, representante CODEHUPY 9/06/2023.

presente artículo analizó la propuesta de la Vía Campesina para la Reforma Agraria Popular como una reforma apuntada a la reincorporación de valores ambientales, nutricionales, culturales, y políticos en la producción e intercambio de mercancías agroalimentarias.

El artículo destaca el poder de corporaciones multinacionales —especialmente en los eslabones de insumos, procesamiento, y comercialización—de imponer el valor de la rentabilidad a lo largo de la cadena agroalimentaria, reforzando una dinámica excluyente de mercantilización de la tierra sin necesidad de participar directamente en el mercado de tierras. Revertir esta tendencia y reincorporar valores más allá de la eficiencia o maximización de la renta dentro del sistema agroalimentario requiere instituciones nacionales de regulación y planificación de la producción y comercialización de alimentos.

En Paraguay, tres contratendencias constituyen puntos de partida para la reincorporación de diversos valores al sistema agroalimentario, como son: la revitalización y capitalización de los mercados públicos, el desarrollo de mecanismos de compras públicas a productores y organizaciones de la agricultura familiar y campesina y el fomento de ferias agroecológicas autogestionadas.

Avanzar sobre estas prioridades y, más ambiciosamente, hacia una Reforma Agraria Popular en Paraguay requiere la construcción de poder político, un desafío grande en el contexto político actual de hegemonía conservadora. Las actuales alianzas entre movimientos campesinos e indígenas y organizaciones de derechos humanos sirven como espacios de resistencia y construcción de propuestas concretas, mientras el surgimiento de nuevos movimientos de trabajadores informales urbanos vinculados a las «ollas populares» señala el potencial para construir una coalición más amplia y diversa a favor de la reforma agraria.

Referencias

Aksoy, A. & Ng, F. (2010). The Evolution of Agricultural Trade Flows. *Policy Research Working Papers*. World Bank Group. https://doi.org/10.1596/1813-9450-5308

Aydin, U. & Büthe, T. (2016). Competition Law and Policy in Developing Countries: Explaining Variations in Outcomes: Exploring Possibilities and Limits. *Law and Contemporary Problems*, (79), 1-36. https://www.jstor.org/stable/45019869

Base IS. (2022). Comisión para recuperar las Tierras Malhabidas, una nueva oportunidad de hacer justicia. *Base Investigaciones Sociales.* https://www.baseis.org.py/comision-para-recuperar-las-tierras-malhabidas-una-nueva-oportunidad-de-hacer-justicia/

Berry, A. (2011). The Case for Redistributional Land Reform in Developing Countries. *Development and Change*, (42), 637-648. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01699.x

Birbaumer, G. (2007). *Sistemas de producción para los principales cultivos agrícolas de los departamentos de Concepción, Amambay y la región norte del departamento de San Pedro*. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Borras, S.M. (2003). Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia, and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, (3), 367-394. https://doi.org/10.1111/1471-0366.00059

Carrasco, H. & Tejada, S. (2008). *Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. DFID. https://www.oda-alc.org/documentos/1371488879.pdf

CDE, Riquelme, Q. & Vera, E. (2017). *Agricultura Familiar Campesina en Paraguay. Principales fuentes de financiamiento y análisis de su aplicación en los territorios.* Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2018/10/AFC-financiamiento-WEB.pdf

CEPAL (2003). Infraestructura, transporte y desarrollo productivo de una región agrícola: un caso de Argentina. En *Boletín FAL*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/36197-infraestructura-transporte-desarrollo-productivo-region-agricola-un-caso

Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, *107*(4), 951–989. https://doi.org/10.1086/341010

Clapp, J. (2015). ABCD and beyond: From grain merchants to agricultural value chain managers. *Canadian Food Studies/La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, *2*, 126-135. https://doi.org/10.15353/cfs-rcea.v2i2.84

CONSEA (2009). *Construcción del sistema y de la política de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña*. IICA. https://repositorio.iica.int/handle/11324/19446

De Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. John Hopkins University Press.

Edelman, M. (2014). Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. *The Journal of Peasant Studies*, *41*, 959-978. https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876998

Ezquerro-Cañete, A. & Fogel, R. (2012). A coup foretold: Fernando Lugo and the lost promise of agrarian reform in Paraguay. *Journal of Agrarian Change*, (17), 279– 295. https://doi.org/10.1111/joac.12211

Ferreira, M., Vázquez, F., & Investor. (2015). *Agricultura y Desarrollo en Paraguay*. U.G.P. https://issuu.com/uniondegremiosdelaproduccion/docs/agricultura_y_desarrollo_web_25ene

Fogel, R. (2015). Algunos efectos de la expansión sojera. In *Con la soja al cuello: informe sobre agronegocios en Paraguay, 2013-2015*. BASE-IS. https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2015/12/2015Dic_ConLaSojaAlCuello.pdf

Franceschelli, I. (2016). Bajo el manto de la modernidad, se oculta mejor el histórico despojo. *Informe Especial*. BASE-IS. https://www.baseis.org.py/publicaciones/bajo-el-manto-de-la-modernidad-se-oculta-mejor-el-historico-despojo-2/

García, L. & Irala, A. (2022). Violencia estatal contra campesinos e indígenas 257 Protección contra los desalojos forzosos. Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022.* Codehupy.

Gibbon, P. & Ponte, S. (2005). *Trading Down: Africa, Value Chains, And the Global Economy*. Temple University Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt14bs8v1

Gómez, M. (2009). Paraguay: Reforma Agraria. Federación Nacional Campesina (FNC). En G. Ortega & T. Palau (Comps.), *Reformas Agrarias en América Latina* (pp. 123-127). BASE-IS / DIAKONIA. https://www.baseis.org.py/adjuntos/libro-reforma-agraria.pdf

Harvey, N. (2016). Practicing autonomy: Zapatismo and decolonial liberation. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, *11*, 1-24. https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1094872

Kay, C. (1977). Types of Agrarian Reform and their Contradictions: The Case of Chile. *Sociologia Ruralis*, *17*, 203-222. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1977.tb01075.x

Kay, C. (2003). Estructura agraria y violencia rural en América Latina. *Sociologias*, *5*, 220-248. https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5431/3080

Kay, C. (2008). Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality? *Development and Change*, *39*, 915-943. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00518.x

Kretchmer, R. (2018). Conflictos agrarios y luchas campesinas en el Paraguay. En B. M. Fernandes, L. F. Rincón, & R. Kretchmer (Eds.), *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y El Caribe* (pp. 109-128). CLACSO. https://doi.org/10.2307/j.ctvnp0jt4.8

Kretchmer, R. & Hocsman, L.D. (2021). Ocupación de tierras y re-territorialización campesina. Disputas frente a la configuración del sistema agroalimentario en Paraguay (1990-2020). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 1*(54), 1-13.

Lipton, M. (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Routledge.

MAG/DGP (2015). *Paraguay: Situación y Perspectivas de Gestión de Riesgos Agroclimáticos.* Ministerio de Agricultura y Ganadería. https://biblioteca.mades.gov.py/publicaciones/situacion-y-perspectiva-de-politicas-de-gestion-de-riesgos-agroclimaticos/

Nestle, M. (2013). *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. University of California Press.

OECD (2014). *Policy Framework for Investment in Agriculture*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264212725-en

OIMA (2016). *Sistemas de información de mercados agrícolas SIMA*. IICA.

Penrose-Buckley, C. (2007). *Producer Organizations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises*. Oxfam GB. https://policy-practice.oxfam.org/resources/producer-organisations-a-practical-guide-to-developing-collective-rural-enterpr-115532/

Pereira Fukuoka, M. (2017). Derecho a la reforma agraria: ¿Quién ejerce su defensa jurídica? Reforma agraria. En O. Ayala Amarilla (Coord.), *Derechos Humanos Paraguay 2017* (pp. 309-330). CODEHUPY. https://www.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017_Web.pdf

Peréz, A. & Sili, M. (2007). Paraguay: Desarrollo agrícola y rural tendencias recientes y recomendaciones. *Estudios Sectoriales*. FAO. https://www.fao.org/3/ak171s/ak171s00.pdf

Reardon, T., Timmer, P., Barrett, C.B., & Berdegué, J. (2003). The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, (85), 1140-1146. https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2003.00520.x

Riquelme, Q. & Imas, V.J. (2014). *Políticas Públicas en la agricultura familiar*. Decidamos.

Rojas, L. (2015). Los actores del agronegocio. Control y concentración de la producción y riqueza. En M. Palau (Coord.), *Con la soja al cuello: informe sobre agronegocios en Paraguay, 2013-2015* (pp. 26-32). BASE-IS. https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2015/12/2015Dic_ConLaSojaAlCuello.pdf

Setrini, G. (2014). Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP): Febrero 2014.

Setrini, G. & Arce, L. (2012). Paraguay's impeached democracy. *Project Syndicate*.

Setrini, G., González C., Arce L., & Servín M. (2010). En F. Masi (Ed.). *Encadenado al Comercio: ¿Liberado de la Pobreza? La promoción de cadenas de valor pro-pobre en la industria de jugos paraguaya*. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).

Tovar, L.G., Martin, L., & Gómez Cruz, M.A. (2005). Certified Organic Agriculture in Mexico: Market Connections and Certification Practices in Large and Small Producers. *Journal of Rural Studies*, 21, 461-474. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0743016705000884

Turner, B. (1993). *Community Politics and Peasant-state Relations in Paraguay*. University Press of America.

UTGS/Presidencia de la República (s.f). Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. Ministerio de Educación y Ciencias.

Williams, F. E. & Taron, A. (2020). Demand-led extension: a gender analysis of attendance and key crops. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, (23), 383-400. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1389224X.2020.1726778