

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

PARAGUAY

Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA)

**PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CENSO Y ENCUESTAS
AGROPECUARIAS**

(PR-L1147)

ANÁLISIS SOCIO CULTURAL

INFORME PRELIMINAR

Preparado por

John Renshaw, Consultor

Agosto, 2017

LISTA DE CONTENIDO

<u>ANTECEDENTES</u>	<u>3</u>
<u>MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL</u>	<u>5</u>
<u>CONTEXTO SOCIAL Y AMBIENTAL</u>	<u>8</u>
<u>LOS PUEBLOS INDÍGENAS</u>	<u>9</u>
<u>LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN EL PARAGUAY</u>	<u>11</u>
<u>SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</u>	<u>15</u>
<u>IMPACTOS Y RIESGOS SOCIALES Y AMBIENTALES</u>	<u>17</u>
<u>SALUD Y SEGURIDAD LABORAL</u>	<u>17</u>
<u>COBERTURA Y SENSIBILIDAD CULTURAL Y DE GÉNERO</u>	<u>18</u>
<u>PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS SOCIOAMBIENTALES</u>	<u>21</u>
<u>CONSULTAS PÚBLICAS</u>	<u>25</u>

ANTECEDENTES

El Gobierno del Paraguay ha solicitado al Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) financiamiento para el Censo Agrario Nacional 2018. La operación, PR-L1147, Proyecto de Implementación del Sistema del Censo y Estadísticas Agropecuarias, tiene el objetivo de mejorar la disponibilidad y la calidad de la información agrícola en el país. El monto estimado de la operación es de US\$15M, e incluye US\$12M para la implementación del próximo censo agrario y US\$3M para el fortalecimiento institucional de las entidades del sistema de estadísticas agropecuarias.

Los objetivos del presente estudio son de analizar el contexto social y cultural de los productores agropecuarios, de identificar los posibles riesgos e impactos adversos del proyecto y de formular medidas de gestión para prevenir o reducir los riesgos e impactos, incluyendo recomendaciones y lineamientos generales para la implementación del Censo Agrario 2018.

El Censo Agrario Nacional 2018 tiene previsto captar información del ciclo agrícola 2018/19. Se prevé que el proyecto será presentado al Directorio del Banco en noviembre o diciembre del presente año con el fin de tener recursos del préstamo disponibles para las actividades preparatorias a realizarse en el año 2018. Dichas actividades incluyen la preparación de la cartografía censal, el diseño y prueba de los formularios, el desarrollo de los sistemas para captar y manejar la información, la preparación de los programas de comunicación, y la selección y capacitación de los supervisores y encuestadores. Se realizará el censo en julio/agosto del 2019 para captar información sobre el ciclo agrícola que va de julio del 2018 al junio del 2019.

Desde el punto de vista de los posibles impactos sociales y ambientales el proyecto fue clasificado por el Banco como Categoría B – de impacto moderado. Los principales riesgos identificados por el Banco se refieren a la posibilidad de exclusión y/o de no reflejar adecuadamente la especificidad sociocultural de los pueblos indígenas. El Banco ha contratado el presente estudio para entender mejor los potenciales riesgos sociales y ambientales.

La Directriz B.6 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (OP-703) requiere por lo menos una consulta pública para proyectos de Categoría B. Dado la diversidad de los sectores meta del proyecto, se considera que sería mejor organizar consultas separadas con los tres sectores principales que el Censo Agrario debe cubrir: los productores indígenas, los pequeños productores familiares no-indígenas (campesinos) y los grandes productores agremiados, como las cooperativas de producción, cámaras de productores y la Asociación Rural del Paraguay que agremia a los ganaderos. Se incorporarán las principales observaciones y recomendaciones de las consultas en la versión final del informe.

Este informe preliminar se basa en la información disponible sobre la producción agropecuaria en el Paraguay, sobre todo los informes de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2008 y los informes anuales de la Síntesis de Estadísticas Agropecuarias publicados por la Dirección de Censos y Estadística Agropecuaria (DCEA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Asimismo, se utilizaron los censos de población y vivienda y las proyecciones publicadas por la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) así como los Censos Indígenas de 2002 y 2012, también realizados y publicados por la DGEEC.

El Consultor, con el apoyo del Ing. Edgardo Nuñez, director de la DCEA/MAG, realizó una serie de entrevistas con instituciones claves. Dentro del ámbito del MAG se mantuvieron entrevistas con la directora de la Dirección de Género y Juventud Rural (DGR) del MAG, Lic. María José Leguizamón, con la gerente del Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), Ing. Ag. Petrona Fretes, con la gerente del Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Lic. Zulma Sosa de Servín, y con el presidente del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Dr. Hugo Idoyaga. Asimismo, se realizaron entrevistas con el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Aldo Saldívar, el director del Departamento de Proyectos del INDI, Econ. Merardo Rodríguez, con la Directora General de la DGEEC, Econ. María Elizabeth Barrios y sus asesores principales, y con el Representante Permanente de la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), Rolf Hackbart, y la consultora principal del Programa de Algodón de la FAO, América González.

El Consultor quiere expresar su gratitud por el interés y el apoyo prestado por el director y funcionarios de la DCEA/MAG y por las otras instituciones que participaron en las reuniones sobre el proyecto del Censo Agrario 2018.

MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

En la misión de identificación realizado en julio 2017, se definió que el ejecutor del Proyecto PR-L1147 sería el MAG. La DCEA del MAG asumirá la dirección operativa y técnica del proyecto, la cual incluye la coordinación con otras instancias del MAG, otros sectores de la administración pública (a nivel nacional, departamental y municipal) y actores claves de la sociedad civil (organizaciones indígenas, campesinas, federaciones de cooperativas, gremios agrícolas, ganaderas e industriales, etc.).

Durante la preparación del proyecto se definirá la responsabilidad por los aspectos fiduciarios del proyecto. Las opciones incluyen la Dirección Nacional de Administración y Coordinación de Proyectos (DINCAP) y la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF). También se acordó que la convocatoria, selección, contratación y pago de los censistas será llevado a cabo por una agencia especializada.

Hay otras dependencias del MAG que son claves para la implementación del Censo Agrario. La DEAG (Extensión Agraria) y SENACSA (Salud Animal) son las dependencias que tienen más presencia en el campo y cuentan con una estructura de oficinas a nivel departamental y distrital. Actualmente las actividades de la DEAG se concentran en cuatro sectores estratégicos: i) los pequeños productores que trabajan en forma asociada (comités de agricultores, pre-cooperativas, etc.), ii) los asentamientos (principalmente del INDERT), iii) los productores agropecuarios del área urbana y peri-urbana y, iv) las comunidades indígenas. Los extensionistas y supervisores de la DEAG son los funcionarios del MAG que mantienen más contacto con los productores que pertenecen a los sectores más desprotegidos y menos visibles y que podrían quedar excluidos del censo si no se toman medidas específicas (sobre todo los productores del área urbana/peri-urbana y los indígenas).

Dentro de la DEAG, el Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas fue creado para apoyar el Programa de Agricultura y Economía Indígena. El programa llegó a trabajar en 125 comunidades indígenas, pero al cerrar el programa el departamento quedó sin el presupuesto necesario para hacer nuevas inversiones en las comunidades. Actualmente el departamento tiene 45 técnicos que se dedican a la extensión agropecuaria en unas 80 comunidades en 13 departamentos del país (casi todos los departamentos que tienen población indígena). El Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas es la dependencia del MAG que tiene más experiencia de trabajar con los pueblos indígenas – tanto en el Chaco como en la Región Oriental – y puede aportar sus valiosas experiencias y conocimientos al Proyecto del Censo Agrario. Se prevé que el departamento ayudará a la DCEA/MAG en la organización del taller de consulta con los pueblos indígenas.

La Dirección de Planificación del MAG sería uno de los principales usuarios y beneficiarios de la información del Censo Agrario. Una de las dependencias de Planificación es la Dirección de Género y Juventud Rural (DGR) que cumple una función estratégica y tiene como meta incorporar enfoques de género y de juventud en forma transversal a todos los programas y planes del MAG. Los programas de la DGR están enfocados en la capacitación, inclusive a los funcionarios del MAG (especialmente funcionarios de campo). Actualmente la dirección está

trabajando en la preparación de una política de género para el MAG. Se prevé que la política será aprobada en setiembre de este año y que por lo tanto será aplicable al Censo Agrario 2018. La DGR es otra instancia que podrá aportar enfoques específicos a la preparación e implementación del censo.

El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) es el servicio veterinario del país. Es un ente autónomo, creado por la Ley 2.426/04 y es responsable por el control sanitario del ganado vacuno. SENACSA desempeña un rol clave en la economía del Paraguay ya que todos los mercados de exportación de la carne exigen el control estricto de la fiebre aftosa. SENACSA tiene una presencia importante en el campo, especialmente en las zonas ganaderas del Chaco. Cuenta con un total de 85 unidades zonales, oficinas ubicadas en lugares estratégicos que no necesariamente corresponden a la estructura departamental y distrital, y que cuentan con uno o dos veterinarios o ingenieros agrónomos y dos o tres auxiliares con una formación para-técnica.

SENACSA mantiene una base de datos sobre el ganado vacuno y los establecimientos ganaderos que cubre el 100 por ciento de los productores grandes y medianos. Se actualiza la información dos veces por año cuando se realizan los programas de vacunación. La vacunación de los animales es realizada por terceros (las Comisiones de Salud Animal) y es registrada por los funcionarios de SENACSA. Los funcionarios cuentan con acceso al internet y pueden actualizar los sistemas de información en tiempo real desde las unidades zonales. Los puestos de control de SENACSA y de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) controlan el movimiento del ganado y aseguran que los transportadores tengan los certificados de vacunación y las guías que corresponden a las marcas de los animales. Con el sistema actual de controles el problema del abigeato se ha reducido en forma significativa.

Actualmente el mayor problema que SENACSA enfrenta es el control sobre los pequeños hatos de ganado manejados por las familias campesinas. De los 157.000 ganaderos registrados en el Paraguay, se estima que el 85 por ciento tienen menos de 100 animales, y que hay unos 20-25.000 productores que manejan hatos muy pequeños (uno o dos animales) de manera informal. Algunos de estos propietarios no tienen documentos de identidad y por lo tanto no tienen marcas propias. Ya que los animales no salen del área y eventualmente son faenados en el mismo vecindario no se les detectan en los puestos de control. Se prevé que el Censo Agrario 2018 aportará más información sobre el sector de los pequeños ganaderos campesinos.

El INDERT fue creado por la Ley 2.419/04, reemplazando el antiguo Instituto de Bienestar Rural (IBR) que era responsable de los programas de colonización agrícola. El objetivo del INDERT es promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo social y económico de la Nación. Actualmente una de las actividades principales del INDERT es la regularización de la tenencia de los lotes que fueron distribuidos por el IBR y el INDERT. En los últimos tres años el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) del INDERT ha regularizado 76.482 lotes en 229 colonias con una superficie de más de 600.000 hectáreas. Los bases de datos del SIRT ofrecerán un insumo importante para la elaboración de la cartografía censal y existe una buena predisposición de colaborar en la realización del Censo Agrario.

Se prevé que el Censo Agrario será realizado en estrecha coordinación con la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (DGEEC). En principio existe una muy buena voluntad para trabajar juntos. La DGEEC cuenta con una base de cartografía censal, que incluye la cartografía del Censo Indígena además de la cartografía del Censo Nacional de Población y Viviendas y tiene experiencia en levantar censos usando medios electrónicos (tabletas). La DGEEC es una dependencia de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República en virtud de la Ley 49/89 y cuenta con presupuesto y administración propia.

El INDI es la agencia del gobierno nacional encargada de velar por los intereses de los pueblos indígenas. Es una institución autárquica que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Culto (MEC). El marco normativo básico del INDI está definido en la Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas y sus posteriores modificaciones (Leyes 919/96 y 2199/03). Entre otros puntos la Ley 904/81 establece el marco legal para la tenencia de la tierra por parte de las comunidades indígenas y para el registro de los líderes que pueden ejercer la representación legal de sus comunidades.

El INDI sirve como principal punto de referencia para los pueblos indígenas en sus gestiones ante las autoridades nacionales. El INDI es prácticamente la única institución que actúa para resolver los problemas y crisis que las comunidades enfrentan – sobre todo los problemas relacionados a la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales. Los funcionarios del INDI conocen a los líderes y a las comunidades y tiene experiencia práctica en el campo. Sin embargo, hasta el presente el INDI no ha podido establecer oficinas regionales y no cuenta con sistemas de información que pueden proporcionar datos fidedignos sobre la situación de las tierras y poblaciones indígenas.

Actualmente la FAO está proporcionando asistencia técnica a la DCEA a través de sus especialistas y consultores. En la reunión del 2 de agosto, el Representante Permanente de la FAO en Asunción planteó la posibilidad de consolidar el apoyo técnico de la FAO mediante un proyecto de cooperación técnica. Esta propuesta permitiría a la DCEA del MAG avanzar en la preparación del Censo Agrario 2018 sin estar totalmente pendiente a los plazos necesarios para la aprobación y ratificación del préstamo del Banco. El Representante enfatizó la importancia para la FAO del Censo Nacional Agrario 2018 y el fortalecimiento del sistema de censos y estadística del MAG y señaló que el país enfrenta el desafío de cómo medir y acompañar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) adoptados en 2015 en la Asamblea de las Naciones Unidas.

CONTEXTO SOCIAL Y AMBIENTAL

La población actual del Paraguay se estima en unas 6.725.000 personas. La situación demográfica del país se caracteriza por las altas tasas de crecimiento y por la migración del campo a la ciudad. El Cuadro 1 resume los datos de los censos nacionales de población desde 1950.

Cuadro 1. Población del Paraguay

Año	Población del Paraguay
1950	1.328.452
1972	2.357.955
1982	3.029.830
1992	4.152.588
2002	5.163.198
2012	6.461.041

Fuente: DGEEC Censos de Población y Viviendas

El crecimiento demográfico es resultado de la combinación de altas tasas de fecundidad y una marcada reducción en las tasas de mortalidad, sobre todo de mortalidad infantil. En 1950 la tasa de crecimiento anual era de 2.6 por ciento y la tasa seguía creciendo hasta mediados de los años 1980. Así el censo del 1982 calculó una tasa de crecimiento anual de 2.88 por ciento. Actualmente, las tasas de crecimiento demográfico demuestran un descenso, fenómeno típicamente asociado a la urbanización, y para el 2012 se estimó una tasa de crecimiento anual de 1.34 por ciento (fuente: Country Meters).

En cuanto a la urbanización, es de destacar que en el 1950 solo 34,6 por ciento de la población vivía en área urbana. En el año 2002, el 56,7 por ciento de la población vivía en área urbana y para 2017 se estima que 61,3 por ciento de la población vive en área urbana. Sin embargo, es de señalar que estas cifras no necesariamente reflejan una disminución de la población de las áreas rurales. En realidad, las áreas rurales están caracterizadas por una combinación de altas tasas de crecimiento demográfico natural y altas tasas de migración hacia las ciudades que generan un leve aumento en la población total de las áreas rurales. Así en el periodo entre los censos de 2002 y 2012 la población rural creció de 2,5 and 2,6 millones, mientras la población urbana creció de 2,8 a 3,8 millones.

Hay una marcada diferencia entre las dos regiones del país. La Región Oriental, donde se ubica el Área Metropolitana de Asunción y los otros centros urbanos principales del país (Ciudad del Este, Encarnación, Villarica y Concepción) abarca el 39 por ciento del territorio del país y cuenta con el 97,3 por ciento de la población. La Región Oriental es también la región de mayor producción agropecuaria. La Región Occidental/Chaco abarca el 61 por ciento del territorio nacional, pero tiene menos de 3 por ciento de la población. Además, esta población está concentrada en el área cerca de Asunción – donde la zona industrial de Villa Hayes está prácticamente incorporada al área metropolitana – y en las áreas urbanas de las Colonias Menonitas en el Chaco Central (Filadelfia, Loma Plata y Neuland).

LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Censo Indígena del 2012 da un total de 117.150 personas de los cuales 3.896 fueron enumerados por el Censo Nacional de Población de Viviendas de 2012 a través de una pregunta sobre la pertenencia étnica. Estas últimas personas son indígenas que no viven en comunidades indígenas y que probablemente fueron enumerados en el área urbana. La población indígena representa el 1,81 por ciento de la población del país.

La población enumerada en el Censo Indígena del 2012 (total de 113.254 personas) está distribuida casi por igual entre la Región Oriental (59.093 personas, equivalente al 52 por ciento de la población indígena) y el Chaco/Región Occidental (54.161 personas, equivalente al 48 por ciento de la población indígena). Basándose en las estimaciones de la población nacional para el 2012, se puede calcular que los indígenas enumerados en el Censo Indígena del 2012 representaban solo el 0,91 por ciento de la población de la Región Oriental, mientras en el Chaco constituían el 30,2 por ciento de la población regional (Fuentes: DGEEC Censo Indígena 2012; DGEEC Compendio Estadístico 2012).

En términos demográficos la población indígena muestra características parecidas a las de la población nacional: altas tasas de crecimiento demográfico y – en menor medida – una creciente migración hacia el área urbana. Las tasas de crecimiento están en descenso. El Censo Indígena de 2012 demuestra que en la década anterior al censo la tasa global de fecundidad se redujo de 6,3 hijos por mujer en el 2002 a 4,5 hijos por mujer en el 2012. En el Cuadro 2 se resumen la información básica de los censos indígenas que fueron realizados en el país.

Cuadro 2. Población Indígena del Paraguay¹

Año	Población Indígena del Paraguay
1981	38.703
1992	49.487
2002	89.169
2012	117.150

Fuente: DGEEC 2012.

Indígenas urbanos. El Censo Indígena de 2012 enumeró a 9.858 personas en el área urbana (8,7 por ciento de la población indígena). De ellas, 5.891 fueron enumeradas en el Departamento de Boquerón, donde los indígenas urbanos comprenden más del 24 por ciento de la población indígena del departamento. Estos son los indígenas que viven en los llamados “barrios obreros” de las Colonias Menonitas, como Uje Lhavos en Filadelfia y Pesempo’o en Loma Plata. Sin embargo, los pueblos que tiene mayor presencia en el área urbana son los Maká que viven en el área metropolitana de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, y los Guaraní Occidentales, que viven en Mariscal Estigarribia y Filadelfia.

¹ Hubo algún sub-registro en los censos del 1981 y 1992. En el 1981 los Mbya-Guaraní no se dejaron enumerar. Los datos del 1992 fueron tomados del Censo Nacional de Población y Viviendas que no logró un buen nivel de cobertura en las áreas rurales más distantes.

El Censo Indígena 2012 solo enumeró a 459 personas en Asunción. Es importante notar que aquí se refiere al Municipio de Asunción y no al área metropolitana. Los 1.860 indígenas urbanos enumerados en el Departamento Central viven en las otras ciudades del área metropolitana como Lambaré, Luque y Mariano Roque Alonso. Asimismo, es probable que la mayoría de los 3.896 indígenas que fueron enumerados en el Censo Nacional de Población y Viviendas vivían en el área metropolitana de Asunción y en otras ciudades de la Región Oriental, como Ciudad del Este, Encarnación y Caaguazú.

El Censo Indígena del 2012 identifica a 19 pueblos indígenas. En general los nombres de los pueblos indígenas son los mismos que en los censos anteriores. Las excepciones son los Ybytosó y Tomárahó que en los censos anteriores fueron considerados como Chamacoco, sin discriminar entre los dos pueblos. En el Cuadro 3 se resume la información censal sobre los distintos pueblos indígenas del Paraguay.

Cuadro 3. Pueblos Indígenas y Distribución por Región

Pueblo Indígena	Población 2012	Región
Mbya Guaraní	20.546	Región Oriental
Ava Guaraní	17.921	Región Oriental
Pai Tavytera	15.494	Región Oriental
Nivacle	14.768	Chaco
Enlhet Norte	8.167	Chaco
Enxet Sur	7.284	Chaco
Angaité	5.992	Chaco*
Guaraní Occidental	3.587	Chaco*
Sanapaná	2.866	Chaco
Ayoreo	2.461	Chaco
Toba Maskoy	2.072	Chaco
Qom	1.939	Chaco*
Ybytosó	1.915	Chaco
Maká	1.888	Chaco*
Aché	1.884	Región Oriental
Manjui	582	Chaco
Guaná	393	Chaco*
Tomárahó	152	Chaco
No indígenas que viven en comunidades indígenas	873	-
TOTAL	113.254	

* Con algunas comunidades en la Región Oriental

LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN EL PARAGUAY

Los censos agropecuarios del 1991 y del 2008 aportan mucha información sobre la situación general de la agricultura y la ganadería en el país. El censo de 2008 enumeró un total de 289.649 fincas que detentaban una superficie total de 31.086.894 hectáreas. En comparación con el censo del 1991 se nota una disminución de -5,7 por ciento en el número de total de fincas (de 307.221 en 1991) y un aumento de 30,5 por ciento en la superficie total de las fincas (de 23.817.737 en 1991). En líneas generales se puede decir que producción agropecuaria en el Paraguay se caracteriza por la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, sobre todo por la expansión de los cultivos mecanizados de soja en la Región Oriental y la ganadería en pasturas implantadas en el Chaco, y al mismo tiempo por una crisis en la agricultura familiar de pequeña escala.

Para interpretar mejor estos datos es útil distinguir entre la Región Oriental y el Chaco. En la Región Oriental la superficie total dedicada a la producción agrícola y ganadería aumentó casi 18 por ciento entre 1991 y 2008 (de 11.428.750 hectáreas a 13.442.283 hectáreas), mientras el número total de fincas se redujo en más de 6 por ciento. En el Chaco, la superficie dedicada a las actividades agropecuarias – sobre todo a ganadería – aumentó en más de 42 por ciento: de 12.388.987 hectáreas en 1991 a 17.644.612 hectáreas en 2008. El número de fincas también aumentó en 22 por ciento (de 6.698 a 8.187) y el área promedio de las fincas aumentó de 1.850 a 2.155 hectáreas.

A nivel de país es importante notar la expansión de los grandes establecimientos. En el periodo inter-censal 1991-2008 el número de fincas de 10.000 hectáreas y más aumentó de 351 a 600 (aumento de 71 por ciento) y el número de fincas de 5.000 a 10.000 hectáreas aumentó de 533 a 684 (aumento de 28 por ciento). En el 2008 los 600 establecimientos de 10.000 hectáreas y más ocupaban una superficie total de 12.654.779 hectáreas, equivalente a 41 por ciento de toda la superficie dedicada a la producción agropecuaria en el país (cálculos hechos en base al Cuadro 1 del Censo Agropecuario 2008).

Al mismo tiempo la agricultura de pequeña escala de los productores familiares campesinos se encuentra en crisis. Entre 1991 y 2008 el número de las fincas que ocupan áreas de entre 1 y 5 hectáreas aumentó 9,5 por ciento, de 92.811 a 101.643. En general, se puede decir que los agricultores que detentan menos de 5 hectáreas no viven exclusivamente de las actividades agrícolas y dependen de otras actividades, como el trabajo asalariado extra-predial (changas) en las parcelas de otros productores u otros tipos de actividad económica (trabajo en la construcción, etc.).

El número de productores que detentan entre 5 y 10 hectáreas se mantuvo más o menos igual: 66.218 en 2008 en comparación con 66.605 en 1991. Esto representa un aumento de 0,6 por ciento, pero la superficie total de las fincas en este rango disminuyó, por más de -3 por ciento. Sin embargo, el número de productores que detentan entre 10 y 20 hectáreas – los campesinos con mayor capacidad productiva – se redujo en 28 por ciento entre 1991 y 2008: de 66.223 a 57.735. Asimismo, la superficie detentada por los productores en este rango se redujo en 28 por ciento.

Las causas del empobrecimiento de los agricultores familiares campesinos son varias. Entre los años 1960 y 1989, la expansión de la frontera agrícola, promovida por los programas de colonización y habilitación de tierras del entonces Instituto de Bienestar Rural (IBR) ofrecían el espacio para absorber el crecimiento demográfico de la población campesina. En las áreas de asentamiento antiguo (Departamentos de Cordillera, Paraguairí y partes de Guairá y Caazapá) se generó el fenómeno del minifundio, pero hasta 1989 aún se disponían de tierras para establecer nuevos asentamientos en los Departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Amambay y partes de Caazapá, Guairá y San Pedro.

Inicialmente el programa de colonización fue conceptualizado como un proyecto de ocupación del territorio nacional (la Marcha hacia el Este) en tierras expropiadas o adquiridas – no siempre en forma regular – de los grandes latifundios, típicamente de las empresas como la Industrial Paraguaya y la Maté Larangeira que se dedicaban a actividades extractivas (yerba maté, palmito, maderas). En paralelo, los programas de construcción de carreteras (la Ruta 7, Ruta 8, Ruta 10 y Ruta 3) facilitaron el acceso a las zonas de nueva colonización. Los primeros programas en los años 1960 ofrecían lotes de hasta 50 hectáreas, pero típicamente el IBR habilitaba lotes de 20 hectáreas ubicadas a lo largo de las vías de acceso (las líneas). En los últimos programas de habilitación los lotes eran menores, de 10 y en algunos casos de solo 5 hectáreas.

A partir de la caída del gobierno del General Stroessner, se inicia un proceso más anárquico de ocupación de tierras por parte de grupos campesinos organizados. Las primeras tierras a ser ocupadas eran las tierras de los personajes del régimen anterior, pero posteriormente grupos de campesinos organizados se apoderaron de tierras de empresarios, ganaderos e hasta de algunas comunidades indígenas. El IBR se encontró obligado a apoyar a algunos de los asentamientos, proveyendo infraestructura, insumos y alimentos y demarcando los lotes.

Hasta principios de los años 1990 la economía campesina se basaba en la producción del algodón. El algodón paraguayo tenía buenos precios en los mercados internacionales (entre otras razones por ser algodón cosechado a mano, sin sufrir los daños típicos de la cosecha con maquinaria). Se financió la producción desde las casas de exportación y las desmotadoras a través de redes jerárquicas de acopiadores que ofrecían insumos y crédito a los productores que se pagaban en algodón a los precios determinados por los acopiadores. En las compañías y colonias los productores pequeños típicamente trabajaban con los acopiadores de menor rango, almaceneros que les ofrecían algunos insumos agrícolas y alimentos a crédito.

En los años 1990 la economía del algodón colapsó, debido a problemas de control de plagas (el picudo entró en 1991), variedades de algodón de ciclo corto que no aguantaban los periodos prolongados de sequía y por la caída de los precios en los mercados internacionales, entre otras razones por la disponibilidad de fibra de los países del ex-Unión Soviética (Uzbekistán, Turkmenistán, etc.). En el 2008, el Censo Agropecuario enumeró a 53,474 productores de algodón que cultivaban una superficie total de 66.256 hectáreas (superficie promedio de solo 1,2 hectáreas). Desde los años 1990 no se ha logrado un rubro de renta comparable al algodón. La única alternativa mínimamente comparable es el sésamo. El censo de 2008 enumeró 40.869 fincas con cultivo de sésamo con una superficie total de 69.857 hectáreas.

En cambio, la producción de soja ha experimentado un boom. La soja es el principal rubro de los productores mecanizados. Inicialmente, la producción de soja se limitaba a la región de los suelos rojos arcillosos de la cuenca del Río Paraná, sobre todo en los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y Canindeyú. Los productores incluyen los inmigrantes brasileños, tipo “farmer” que vinieron a partir de los años 1970 y 1980 desde los estados del sur del Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná). También hay colonias y cooperativas más antiguas de inmigrantes alemanes, polacos, ucranianos y japoneses en el sur del país, sobre todo en Itapúa (Colonias Unidades, Fram, La Paz, etc.) y productores menonitas – que originalmente se desprendieron de las colonias menonitas del Chaco, en los Departamentos de Caaguazú y Canindeyú.

Parte de la producción de soja está financiado a través de los silos, pero gran parte de la producción proviene de productores que están organizados en cooperativas y que tienen recursos propios para financiar su producción. En el Censo Agropecuario de 2008 se enumeraron a 26.090 productores que dedicaban a la soja, con una superficie total de 2.238.778 (promedio de casi 86 hectáreas por finca).

La expansión de la soja ha continuada. La síntesis de estadísticas publicada por la DCEA estima el área dedicada a la soja en 3.370.000 hectáreas para el ciclo 2015/16 y 3.540.000 hectáreas para el ciclo 2014/15. La producción se concentra en los Departamentos de Alto Paraná (más de 923.418 hectáreas en el ciclo 2015/16), Itapúa (601.735 hectáreas en el mismo periodo), Canindeyú (648.297 hectáreas) y Caaguazú (443.621 hectáreas). Sin embargo, es de notar la expansión de la soja hacia los Departamentos de San Pedro (324.434 hectáreas) y Caazapá (167.548 hectáreas), departamentos ubicados en la cuenca del Río Paraguay, caracterizados por suelos más arenosos y pobres, donde anteriormente la mayoría de los productores eran campesinos que se dedicaban a la agricultura familiar de pequeña escala. Finalmente, es de destacar que hay una producción incipiente de soja en el Chaco, sobre todo en el Departamento de Boquerón (4.760 hectáreas).

El Chaco – fuera de la zona cañera de Villa Hayes y Benjamín Aceval, cerca de Asunción – puede dividirse en dos grandes regiones: el Bajo Chaco o Chaco Húmedo, región ganadera caracterizada por los establecimientos más tradicionales que practican una ganadería extensiva, hoy día incorporando nuevos elementos, como pasturas mejoradas y pasturas de corte, y el Chaco Central/Chaco Seco. El Chaco Central fue poblado por los Menonitas en los años 1930 y 1940. Con la construcción de la Ruta Trans-Chaco (Ruta 9) en los años 1960 los Menonitas pudieron dedicar mayor esfuerzo a la agricultura comercial, cultivando rubros como maní, algodón y tártago en forma mecanizada y usando la mano de obra de los indígenas de la región. En los años 1980 los Menonitas tuvieron que enfrentar problemas de erosión eólica y luego prácticamente dejaron la agricultura a favor de la producción de lácteos, basado en el uso de razas lecheras, pasturas mejoradas y pasturas de corte.

Desde los años 1990 los avances en la tecnología de producción ganadera han permitido a los Menonitas y a los nuevos empresarios ganaderos, entre ellos productores brasileños y uruguayos, extender la frontera ganadera hacia zonas que eran consideradas demasiado áridas y pobres para la ganadería. Desmontan los bosques chaqueños con topadoras, queman los troncos y siembran pasturas resistentes, como el Gatton Panic. Los establecimientos en el

Chaco Seco cuentan con sistemas de canales y tajamares – y en algunas zonas pozos artesianos – para la captación de agua, y crían animales de razas europeas (Angus, Hereford, etc.) adaptadas a las condiciones del Chaco. Las inversiones en infraestructura vial – financiado entre otros por el BID y la CAF - han facilitado el acceso al Chaco Seco.

El Censo Agropecuario 2008 enumeró en total de 10.496.641 vacunos en el país, que representó un aumento de 37,6 por ciento desde 1991. De ellos, 6.640.981 (63 por ciento) fueron enumerados en la Región Oriental y 3.855.660 (37 por ciento) en el Chaco. En 2008 había 118.112 establecimientos con un total de 477.759 lecheras: comprendían 114.867 establecimientos en la Región Oriental, con un total de 411.305 lecheras (producción de lácteos de tipo familiar, con un promedio de poco más de 4 vacas por productor); y 3.245 establecimientos en el Chaco, con un total de 66.454 lecheras – productores con un promedio de más de 20 lecheras cada uno.

La síntesis de estadísticas de la DCEA para el 2016 – que se basa en la información generada por SENACSA – muestra el crecimiento de la producción ganadera. Se estima que hay total de 13.858.584 vacunos en el país: 7.919.357 (57 por ciento) en la Región Oriental y 5.939.227 (43 por ciento) en el Chaco. La creciente importancia del Chaco se debe por lo menos en parte al aumento en el valor de las tierras en la Región Oriental, resultado del boom de la soja. La tendencia hoy es de convertir las tierras de pastoreo de la Región Oriental en soja, y los ganaderos migran al Chaco, donde también se nota un alza dramática en el valor de las tierras.

SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Censo Indígena del 2012 demuestra que de un total de 42.265 personas de 10 años y más, económicamente activas (27.292 varones y 14.973 mujeres), 27.669 (más de 65 por cientos) declararon su ocupación como “agricultores y trabajadores agropecuarios” (Cuadro P13). En términos de género, esto comprende el 60 por ciento de los hombres económicamente activos (16.511) y 75 por ciento de las mujeres (11.158 mujeres). La categoría de “agricultores y trabajadores agropecuarios” no distingue entre las personas que trabajan en sus propias fincas y las personas que realizan trabajos extra-prediales, pero en el contexto indígena de todas maneras es difícil establecer cuáles son las ocupaciones principales, ya que muchos indígenas combinan actividades agropecuarias de subsistencia con el trabajo asalariado temporario.

Los porcentajes no varían mucho entre los diferentes pueblos indígenas, pero son mayores entre los pueblos de la Región Oriental: los Ava Guaraní (88 por ciento), los Pai Tavytera (77 por ciento), los Mbya Guaraní (93 por ciento) y los Aché (86 por ciento). Es interesante notar que los Aché eran cazadores y recolectores nómadas hasta la década de los 1960/1970, y que los Mbya no cultivaban en la misma escala que los Ava y los Pai Tavytera, pueblos que tiene una cultura realmente agrícola y que tiene fuerte apego a las actividades agrícolas.

En la Región Oriental los indígenas generalmente cultivan para su subsistencia en superficies de menos de 2 o 3 hectáreas. Los principales cultivos de subsistencia son mandioca, maíz y poroto, con rubros menores como batata, calabaza, arroz seco, caña dulce, hierbas medicinales y en algunos casos, hortalizas. Los sistemas de producción combinan elementos tradicionales – el mayor uso de sistemas de cultivos asociados, la siembra en machones en vez de líneas rectas y algunas variedades de mandioca y maíz propias – con elementos modernos, como el uso de motosierras, palas y foice (adoptado de los colonos brasileños). Algunos productores cultivan rubros de renta. Los rubros principales son el sésamo, el ka’a he’e (stevia) y, en unos pocos casos, el algodón.

El mayor problema que los indígenas enfrentan es la escasez y la pobre calidad de las tierras. Antigüamente los Guaraní practicaban un sistema de roza y quema y dejaban las tierras abandonadas en descanso por periodos de hasta 20 años. Hoy día no hay tierras suficientes, y los indígenas no dejan las tierras por más de 2-3 años e hasta siguen cultivando sin dejar las tierras en descanso. El impacto inmediato de esta práctica es la dificultad de controlar las malezas y plagas, así como la pérdida de la fertilidad de los suelos. En muchas comunidades esta situación se agrava debido a la colonización de los cultivos por especies agresivas de pasturas exóticas introducidas desde las estancias vecinas.

En el Chaco se presentan varias situaciones. La agricultura indígena en el Chaco típicamente era estacional y los pueblos chaqueños daban mayor importancia a la recolección, la caza y la pesca. Los cultivos principales eran maíz, zapallo, batata, poroto, sandía y melón. Se sembraba en la época de lluvias (entre setiembre y diciembre, de acuerdo a la zona) y se cosechaba entre diciembre y abril. Generalmente no practicaban sistemas de roza y quema, ya que los suelos eran fértiles y rendía mejor cuando más trabajados. El limitante principal era la inseguridad de contar con lluvias suficientes. En las comunidades a lo largo del Río Pilcomayo se trabajan los suelos más húmedos de los antiguos cauces del río. El trabajo más pesado era la construcción

de cercos de palos y espinas para evitar que las ovejas, cabras y animales silvestres (como las vizcachas) entren a las áreas de cultivos.

Actualmente, la mayor producción agrícola en el Chaco está concentrada en las colonias agrícolas del Chaco Central administradas por la Asociación de Cooperación Indígena y Menonita (ASCIM). Las colonias están situadas sobre los antiguos paleo-cauces del Chaco Central, donde el agua de las lluvias puede penetrar los suelos más arenosos (los otros suelos del Chaco son arcillosas y la lluvia se junta en la superficie y rápidamente evapora). Los indígenas que viven en estas colonias (Yalve Sanga, Nich'a Toyish, Campo Largo, La Esperanza, Pozo Amarillo, etc.) combinan una agricultura de subsistencia con la producción de algunos rubros de renta como sésamo, maní y sandía (para venta en los mercados locales de Filadelfia y Loma Plata, y en Asunción), y con el trabajo asalariado para los productores menonitas y/o con trabajo en los centros urbanos de las Colonias Menonitas (en la construcción o como empleados en las industrias y comercios).

Algunos indígenas que viven en las colonias del Bajo Chaco y del Chaco Central tienen ganado vacuno y/o ganado menor (chivos y ovejas). En las colonias de la ASCIM hay programas – originalmente financiado por el FOMIN – que ofrecen crédito a grupos familiares para el desmonte, construcción de potreros, corrales y tajamares y para la compra de ganado.

IMPACTOS Y RIESGOS SOCIALES Y AMBIENTALES

Los impactos directos del proyecto son limitados. El proyecto comprende la implementación del Censo Agrario 2018 y el fortalecimiento del sistema de censos y estadística agropecuaria del MAG. El proyecto no prevé obras de infraestructura ni actividades que tendrán mayores impactos sobre el medio ambiente, fuera del uso de los vehículos necesarios para los trabajos de campo, y el uso de equipos electrónicos (tabletas, computadoras), insumos y energía.

El análisis de los potenciales riesgos del proyecto debe contemplar dos aspectos distintos

- Los riesgos relacionados a la salud y seguridad de las personas que participan en las actividades del censo, y
- Los riesgos asociados a la cobertura inadecuada y/o a la falta de sensibilidad cultural y de género en el diseño, implementación y análisis de los resultados del censo.

SALUD Y SEGURIDAD LABORAL

El Censo Agrario 2018 debe llegar a todos los establecimientos agrícolas y ganaderos del país, inclusive a los lugares más remotos del país. Viajar por lugares remotos que no cuentan con una adecuada infraestructura de transporte implica un cierto nivel de riesgo, sobre todo de accidentes de tránsito para los conductores, pasajeros y público en general. Algunas de las principales rutas del país, como la Ruta Trans-Chaco (Ruta 9) están deterioradas y son peligrosas debidas al tipo y a la mezcla de tráfico que incluye camiones pesados, camiones con acoplados para el transporte de ganado, camiones mal cargados, vehículos que no tienen un mantenimiento adecuado y, sobre todo en la periferia urbana, las motos. También en algunos tramos el riesgo de accidentes es mayor debido a la presencia de animales que andan sueltos en la ruta (sobre todo vacas y caballos).

Otro tema que merece un análisis serio es la inseguridad que caracteriza algunas zonas rurales, sobre todo en el norte de la Región Oriental. En los Departamentos de Amambay, Canindeyú, Concepción y San Pedro existen áreas de cultivos ilícitos (marihuana) que están bajo el control del crimen organizado. Según información proporcionado por la Secretaría Nacional Anti-Drogas (SENAD) a la prensa, existirían unas 6.000 hectáreas de marihuana en el país. El área de cultivo de marihuana parece haber expandido a los Departamentos de Caaguazú y Alto Paraná, y en menor medida a Caazapá y Itapúa (Ultima Hora del 8 de enero de 2017).

Asimismo, en los Departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay desde el 2008 existe un incipiente movimiento armado, el auto-denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), de tendencia marxista-leninista, que ha realizado secuestros y asesinatos y que en agosto del 2017 mató a ocho militares en una emboscada realizada en Arroyito, Departamento de Concepción. Es difícil estimar el número de personas afiliadas a la EPP (las estimaciones van de 100 a 500 miembros) y su presencia está limitada. Sin embargo, se debe tomar en cuenta el posible riesgo de secuestros o asaltos a los supervisores y encuestadores del censo agrario ya que en cierta medida representan a las autoridades nacionales.

COBERTURA Y SENSIBILIDAD CULTURAL Y DE GÉNERO

El objetivo general del Proyecto de Implementación del Sistema del Censo y Estadísticas Agropecuarias es de aportar información fidedigna que pueda servir para la definición de las políticas sociales y agrarias del país. Por lo tanto, las falencias en la cobertura y/o en la sensibilidad de la información podría resultar en la definición de políticas que no reflejan adecuadamente la realidad de los distintos sectores agrarios y que a mediano y largo plazo hasta pueden perjudicar a los productores, sobre todo a los productores que pertenecen a los sectores más desprotegidos y menos visibles.

Es importante señalar que actualmente las políticas agrarias son objeto de una polémica intensa. Por un lado, la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI), que representa los intereses de grupos campesinos organizados, está presionado al gobierno para condonar las deudas de los campesinos en el Banco Nacional de Fomento (BNF) y Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), de subsidiar las deudas con otras entidades financieras, y de establecer nuevos programas para la agricultura familiar. La CNI ha organizado marchas y protestas en Asunción para presionar al parlamento.² Por el otro lado, la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) – que representan a las cámaras de productores, las industrias agropecuarias y las grandes cooperativas, se oponen a la medida, y en declaraciones a la prensa sus autoridades y representantes aseguran que el subsidio dañaría a la economía nacional y que crearía un precedente de premiar a los grupos que organizan marchas, protestas y bloqueos.

En este contexto es importante garantizar la neutralidad del sistema de censos y estadística del MAG y asegurar que el Censo Agrario 2018 refleje la realidad de todos los productores del país, tanto los pequeños productores campesinos e indígenas como los grandes y medianos. Los posibles riesgos de omisión y/o de falta de sensibilidad incluyen:

- Una baja cobertura de los productores debido a una cartografía inadecuada y/o a problemas de supervisión de los equipos de campo. Se presenta un riesgo de no encontrar a los productores, sobre todo en las áreas más remotas y de más difícil acceso donde se ubican las comunidades indígenas, así como para llegar a todas las estancias en las zonas ganaderas de difícil acceso en el Bajo Chaco, Alto Paraguay y la zona fronteriza con Bolivia.
- Rechazo del censo por ciertos sectores: por ejemplo, campesinos organizados que quieren presionar al gobierno o al MAG, indígenas que desconfían y desconocen los objetivos del censo y/o que están presionados por grupos de interés externos, así como productores que viven en zonas de cultivos ilícitos y que temen que el censo tenga el objetivo de identificar a los productores de la marihuana.
- El sub-registro de los pequeños productores que no viven en sus fincas. En partes de la Región Oriental las familias campesinas se mudan a las ciudades más cercanas para

² La medida de condonar las deudas fue aprobada por la Cámara de Diputados el 2 de agosto, pero posteriormente fue vetado por el Poder Ejecutivo.

aprovechar la mejor disponibilidad de servicios públicos (colegios, servicios de salud, luz, agua potable, almacenes, bancos, etc.). Algunos arriendan sus tierras o parte de sus tierras a los productores de soja. Uno de los desafíos del censo es como medir esta situación.

- Otro desafío es como medir y captar la situación de los productores mecanizados y los ganaderos que cultivan o pastorean sus animales en tierras que alquilan de terceros (inclusive de pequeños productores campesinos y comunidades indígenas).
- En el caso de los pueblos indígenas, será de fundamental importancia tomar en cuenta las diferencias en los sistemas de tenencia de la tierra. Las comunidades generalmente detentan la tierra en propiedad común (de acuerdo la Ley 904/81) pero cultivan en forma familiar. También existen situaciones de comunidades que cultivan en tierras reservadas para las comunidades indígenas, pero que están tituladas a nombre del INDI o de organizaciones indigenistas como la ASCIM en el Chaco Central. También hay comunidades indígenas asentadas en tierras privadas que practican una agricultura de subsistencia. En algunos casos excepcionales los indígenas cultivan en forma comunal (típicamente para financiar obras o servicios de la comunidad). Los campos de pastoreo de ganado son comunales, pero los animales generalmente pertenecen a individuos o a grupos familiares. Hay algunos casos excepcionales de comunidades que tienen hatos comunales. Sería importante reunir información fidedigna sobre la producción individual/familiar y sobre la producción e infraestructura comunal.
- Asimismo, sería importante captar las características principales de los sistemas de producción de los pueblos indígenas. En la Región Oriental, los indígenas combinan técnicas de producción tradicional con sistemas adoptados de los pequeños productores no-indígenas. Entre los indígenas hay mayor uso de cultivos asociados, que típicamente se plantan en manchones y no necesariamente en líneas rectas. Esta práctica lo hace difícil recoger la información sobre las áreas cultivadas, los rubros y el rendimiento. Hoy día, la mayoría de las comunidades indígenas no tienen tierras suficientes para practicar los ciclos tradicionales de roza y quema y se encuentran obligados a cortar los ciclos de descanso de la tierra. Como resultado enfrentan problemas de control de malezas y plagas, así como la pérdida de fertilidad de los suelos. Este tema merece ser tratado en el censo agrario.

En relación a temas de género, entre los productores familiares campesinos e indígenas hay una tendencia de subestimar la importancia de los trabajos realizados por las mujeres, los niños, adolescentes y los adultos jóvenes. Esta tendencia encuentra eco en la elaboración de los formularios censales que preguntan por el “jefe del hogar” y que consideran al jefe del hogar como respondiente principal. En lo posible, sería interesante conceptualizar la enumeración como un diálogo entre el encuestador y todos los miembros del hogar. Esto requerirá ajustes creativos a los formularios censales y a los folletos, así como los programas radiales y otra información diseñada para informar al público meta sobre los objetos, alcances y procedimientos del censo.

Respecto al análisis de los resultados, el Censo Agrario 2018 aportará información cuantificada sobre la situación actual y las tendencias en relación a la producción agraria. Sin embargo, siempre existe un riesgo que la información sea malinterpretada, sobre todo por el

desconocimiento del contexto social, ambiental y económico de los productores. Por lo tanto, para el análisis de los datos sería imprescindible contar con el apoyo de especialistas que entienden la realidad sociocultural de las áreas rurales tanto del Chaco como de la Región Oriental. Asimismo, se recomienda un programa de estudios complementarios para profundizar algunos de los temas levantados por el censo.

Finalmente, sería importante aprender de las experiencias positivas y negativas de los últimos censos, sobre todo el Censo de Población y Viviendas del 2012 y el Censo Indígena de 2012. Entre otros, es de destacar los siguientes puntos:

- El calendario electoral impacta sobre la realización de los censos. El Censo de Población y Viviendas del 2012 tuvo dificultades entre otras razones por el cambio de gobierno y la imposición de autoridades que no dominaban los aspectos técnicos del censo. Asimismo, el censo tuvo que enfrentar la descoordinación entre las autoridades nacionales y las autoridades regionales y municipales. El Censo Agrario 2018 se iniciará en el periodo de elecciones, con un gobierno que asumirá el mandato en agosto del 2018. El levantamiento de los datos se iniciará después de que el próximo gobierno cumpla casi un año en el poder.
- El uso de sistemas electrónicos (tabletas) para el registro de los datos tiene la ventaja de facilitar la recolección y transmisión de la información. Requiere menos tiempo y recursos humanos para la codificación y tabulación de la información. Sin embargo, cuando la codificación es automática, la información no pasa por el mismo nivel de control de calidad y consistencia. Además, es más difícil cerrar el formulario cuando los datos están incompletos y esto puede incentivar la falsificación de la información faltante. Por estas razones el Censo Indígena de 2012 usó formularios de papel, y tenía una traducción del formulario – y sobre todo de los conceptos censales claves – a 16 idiomas indígenas. Es de destacar que el Censo Indígena 2012 logró una muy buena cobertura de los indígenas que viven en comunidades en el área rural.
- La administración de un censo es muy complicada. Los sistemas fiduciarios, procedimientos y las normas del Banco y de la Administración Pública no se adecuan bien a los proyectos como el censo que requieren múltiples pagos a un gran número de personas en corto tiempo, y con un cronograma que no permite demoras. La opción de subcontratar la convocatoria, selección, contratación y pago de los encuestadores exige un análisis meticuloso ya que se requieren personas con conocimientos y experiencia de campo – preferiblemente indígenas para el levantamiento en las comunidades indígenas. Asimismo, se tendrá que coordinar las actividades del censo con otras dependencias y agencias, sobre todo con el personal del MAG (extensionistas de la DEAG, equipos de campo de SENACSA). Los pliegos tienen que ser muy claros y detallados. Una posible opción sería de licitar paquetes regionales o subregionales e incentivar la participación de las ONGs que tienen experiencia de trabajar en programas con pequeños productores y con los pueblos indígenas.

PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS SOCIOAMBIENTALES

1. Salud y Seguridad en el Trabajo. Para reducir los riesgos para los encuestadores y supervisores del censo se recomienda las siguientes acciones:

- Se debe programar las actividades a realizarse en el campo para evitar los viajes de noche, sobre todo cuando trabajan en áreas de mayor riesgo. El sistema de remuneración de los encuestadores y supervisores no debe incentivar los viajes rápidos en horas de la noche (en otras palabras, no se debe pagar por formulario completado, ya que esta práctica también ofrece un incentivo para terminar el trabajo lo antes posible y sin llegar a los productores más alejados).
- Los vehículos para el traslado del personal de la DCEA y los encuestadores y supervisores deben estar en buenas condiciones. Para viajes a los lugares más remotos en el Chaco se recomienda el uso de vehículos de doble tracción. Se debe llevar agua potable en cantidad suficiente para estar en el campo unos días, así como todos los equipos necesarios para viajes de este tipo (palas, hachas, cadenas, infladores, parches, etc.). Todos los vehículos del proyecto y de los contratistas deben tener seguros contra accidentes y daños a terceros.
- Las personas que viajan sobre moto tendrán la obligación de llevar cascos. No se debe permitir que más de dos personas viajen sobre una moto.
- Donde tienen cobertura, los encuestadores deben reportar diariamente a sus supervisores por teléfono y avisarles si se presentan situaciones difíciles, de rechazo del censo o problemas de acceso (portones con candado, propietarios que no dejan a los encuestadores pasar por su propiedad, etc.).
- Se recomienda la elaboración de un código de conducta para los encuestadores y supervisores del censo. Entre otras cosas, el código de conducta incluirá la prohibición de llevar armas de fuego o puñales, de consumir bebidas alcohólicas o drogas en el trabajo, y el requisito de tratar a las personas con respeto. La capacitación de los encuestadores debe incluir recomendaciones sobre la mejor manera de responder a situaciones de rechazo, protesta o de amenaza.
- Todas las empresas u ONGs que se contratan para los trabajos de campo deben conocer y aplicar las mismas normas y procedimientos. Las normas y procedimientos deben estar incorporados a los pliegos y a los contratos, y en caso de no cumplimiento el contratista debe pagar una multa.

2. Programas de Publicidad y Difusión. Para prevenir posibles mal entendidos y facilitar la realización del censo se requiere un buen programa de comunicación diseñado para informar a los productores y al público en general sobre las actividades del censo. El programa debe incluir folletos, artículos de prensa y spots para radio y televisión – en guaraní y castellano. En la zona de frontera con el Brasil (Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Amambay y el Alto Paraguay) sería deseable incluir spots en portugués. En el Chaco sería importante usar las

emisoras regionales (ZP30 de Filadelfia, Radio Pa'í Pukú de Irala Fernández y el programa indígena de Radio Caritas) para transmitir información sobre el censo en guaraní y en otros idiomas indígenas, tales como el nivacle, ayoreo, enxet y enhlet, así como el platt-deutsch de los Menonitas. La DGEEC tiene buena experiencia de elaborar y difundir programas de información de este tipo.

3. Diseño de los estudios y formularios. El diseño de los cuadros y formularios debe responder a las realidades de todos los sectores que realizan actividades agropecuarias en el país. Entre otros, sería importante captar y reflejar la realidad de los indígenas que trabajan en lotes familiares dentro de las tierras comunales de la comunidad. Una opción que se debe estudiar es de incluir una pregunta sobre la pertenencia a una comunidad indígena y/o si el productor pertenece a uno o más pueblos indígenas.³ Esta opción permitiría la generación de un estudio específico sobre la producción agraria en los pueblos indígenas que ofrecería un complemento muy importante a los Censos Indígenas de 2002 y 2012. Otra opción complementaria será de tener un formulario específico para recabar información sobre el uso de las tierras de la comunidad (uso de la tierra, infraestructura, fuentes de agua). Un formulario de este tipo sería necesario para recoger información sobre la ganadería, especialmente en las comunidades indígenas en el Chaco, donde la infraestructura es comunal, pero el ganado pertenece a individuos, a familias o a familias extensas. El Atlas de Comunidades de Pueblos Indígenas en Paraguay 2012, publicado por la DGEEC ofrece una base importante para facilitar este trabajo. Asimismo, se debe analizar la posibilidad de elaborar los formularios y sobre todo las guías y conceptos claves en los principales idiomas indígenas.
4. Género y Juventud. El otro desafío es como diseñar los estudios y formularios para mejor reflejar la situación de todos los miembros del hogar que trabajan en la agricultura familiar (campesinos e indígenas). Las preguntas deben dirigirse a todos los miembros del hogar que realizan actividades agrarias (agricultura, ganadería mayor y menor, producción de miel, cría de peces, etc.) y, en la medida de lo posible, recoger información sobre la división del trabajo y el destino/uso de los excedentes dentro del hogar.
5. Selección, Contratación y Capacitación de los Encuestadores y Supervisores. Se recomienda la contratación de encuestadores y supervisores locales. Entre otras razones, para aprovechar sus conocimientos locales, contactos y experiencia y para prevenir posibles malentendidos durante la enumeración, sobre todo en zonas de cultivos ilícitos y de movimientos armados. La priorización del personal local requerirá ajustes a los pliegos y procedimientos para la contratación de las empresas y ONGs que implementarán las actividades el censo, así como para la subcontratación de los supervisores y encuestadores. En la capacitación de los encuestadores y supervisores sería imprescindible incluir los requerimientos sobre salud y seguridad en el trabajo y el código de conducta. Se debe repetir esta capacitación las veces que sean necesarias. En este contexto se recomienda el uso de métodos de capacitación que llaman la atención, como el socio-drama, con los encuestadores y supervisores desempeñando los roles de encuestado, del capataz de estancia, etc.

³ Muchos indígenas son hijos de padres y madres de diferentes pueblos, así se debe preguntar si pertenecen a uno o más pueblos indígenas.

6. Encuestadores y Supervisores Indígenas. En las comunidades indígenas sería imprescindible trabajar con encuestadores y supervisores indígenas, hombres y mujeres. No solamente por el idioma, pero también por sus conocimientos de los sistemas de producción, roles de autoridad y otros aspectos socioculturales críticos. Hay muchos indígenas que tienen experiencia en la realización de censos, sobre todo de los censos indígenas. El requisito de contratar a indígenas de la zona y de los pueblos pertinentes debe estar explícito en los pliegos y procedimientos para la contratación de las empresas y ONGs que implementarán el censo y para la subcontratación de los supervisores y encuestadores indígenas. Dado que los indígenas no siempre tendrán el mismo nivel de educación formal que los otros encuestadores, sería de analizar la factibilidad de usar formularios de papel en las comunidades, sobre todo para asegurar el posterior control de calidad y consistencia de la información.
7. Convenios. Se nota la muy buena voluntad de las instituciones de colaborar con el Censo Agrario 2018. Sin embargo, sería necesario plasmar las propuestas de cooperación en acuerdos y convenios formales. El acuerdo más importante sería el acuerdo entre la DCEA/MAG y la DGEEC, ya que la DGEEC tiene mucha experiencia en censos y encuestas y cuenta con cartografía censal del Censo de Población y Viviendas 2012 y del Censo Indígena 2012, así como equipos y sistemas para el procesamiento de los datos. Asimismo, sería útil tener un acuerdo formal con SENACSA para facilitar el acceso a sus sistemas de información sobre los establecimientos ganaderos y el ganado registrado por los medianos y grandes productores. Finalmente, se debe analizar la posibilidad de tener un convenio con el INDERT (o el SIRT) para tener acceso a la información sobre todas las colonias que fueron habilitadas por el INDERT y el IBR.
8. Comité de Gestión. En paralelo, para aprovechar al máximo la experiencia y los conocimientos de otras dependencias del MAG y agencias del sector público, sería importante establecer un Comité de Gestión de alto nivel para facilitar la preparación e implementación del Censo Agrario 2018. Se prevé que el Comité de Gestión estaría conformado por el ministro y los vice-ministros del MAG, los presidentes del INDERT, SENACSA y el INDI, y los directores de la STP y de la DGEEC. La función del comité sería de asegurar una coordinación efectiva entre las agencias que puedan tener una responsabilidad directa para el censo.
9. Comité Técnico. Asimismo, se debe establecer un comité técnico conformado por los especialistas contratados para apoyar la preparación e implementación del censo y los especialistas que trabajan en las dependencias del MAG y en otras agencias públicas que pueden aportar sus conocimientos técnicos específicos. Entre otros se debe incluir la Dirección de Género y Juventud Rural del MAG, El Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas y otras áreas del DEAG, y especialistas de SENACSA y de la DGEEC (sobre todo los especialistas en cartografía e informática).
10. Contratación de Especialistas. La FAO está comprometida a apoyar el Censo Agrario 2018 y ha ofrecido apoyo financiero para la contratación de consultorías específicas. Entre otros, sería recomendable contar con asistencia técnica especializada en las siguientes áreas:
 - La organización, logística y administración del Censo. Entre otros, la DCEA/MAG debe contemplar la posibilidad de contratar a tiempo completo a un administrador que tiene

conocimiento y experiencia de trabajo en proyectos financiados por el BID y la administración pública del país.

- Un especialista (sociólogo o antropólogo) con conocimientos y experiencia en la realización de censos y encuestas entre los pueblos indígenas del país y un especialista (sociólogo o antropólogo) con conocimientos y experiencia en la realización de censos y encuestas entre productores familiares campesinos. Sería deseable que uno de los especialistas tenga experiencia en el área de género y que puede aportar al diseño de los cuadros y formularios para incorporar aspectos de género y juventud.
- Un especialista en el diseño de los cuadros y formularios censales. La recomendación es de comenzar con el análisis de los cuadros que se quiere generar y de allí pensar en cómo incorporar las preguntas al formulario y no viceversa.

11. Análisis de los Resultados y la Realización de Estudios Complementarios. El censo aportará información cuantitativa sobre la situación de los distintos sectores agrarios. Sería importante analizar los resultados y las tendencias, comparando los resultados con la información de los Censos Agropecuarios de 2008 y 1991, y de publicar y diseminar los resultados del análisis en publicaciones técnicas accesibles al público. Asimismo, se puede ofrecer la información en línea, con la opción de generar cuadros nuevos, como hace el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en Colombia.

12. En relación a los hallazgos, sería útil complementar el análisis con otros tipos de estudio que ofrecen la oportunidad de profundizar y entender mejor los factores que generan los resultados y las tendencias identificadas en el censo. Entre otros, se debe contemplar la realización de encuestas sobre temas específicos (por ejemplo, el cultivo de rubros específicos, el comportamiento de los mercados, acceso a crédito para la producción), grupos focales, y estudios de caso (por ejemplo, de la economía campesina en regiones específicas o de temas que inciden en las actividades económicas en las comunidades indígenas). Se debe analizar la posibilidad de incluir el financiamiento para el análisis, publicación (escrito y en línea) y estudios complementarios en la operación del Banco y/o de buscar recursos de otras agencias internacionales, como la FAO.

CONSULTAS PÚBLICAS

Durante la preparación del Proyecto PR-L1147 se tiene previsto realizar tres consultas públicas para difundir el proyecto, explicar los objetivos, metodología y contexto institucional y para recoger las observaciones, opiniones e inquietudes de los tres sectores principales que se dedican a las actividades agrarias en el país. Se tiene prevista realizar las siguientes consultas:

- Consulta con representantes de los productores indígenas
- Consulta con representantes del sector de la pequeña agricultura familia (campesinos), y
- Consulta con las organizaciones que representan a los grandes productores agrícolas y ganaderas, como las cooperativas, las cámaras de productores y la Asociación Rural del Paraguay.

Se hará lo posible para organizar las consultas para aprovechar la presencia de la Misión de Análisis del Banco. Posteriormente se incorporarán las observaciones y recomendaciones de las consultas a la versión final del presente informe.

Después de realizar las consultas, se analizarán las principales preocupaciones, inquietudes, y recomendaciones de los participantes. Los reportes de estas consultas se documentarán y se diseminarán públicamente en formato digital.