



*“Bicentenario de la  
Independencia Nacional: 1811 - 2011”*

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**



# MARCO ESTRATÉGICO AGRARIO DIRECTRICES BASICAS 2009 – 2018

*“...impulsar institucionalmente la transición de una ruralidad fragmentada, inestable y conflictiva, hacia una ruralidad integrada en su diversidad, por las oportunidades y la conjunción de esfuerzos para el progreso incluyente con equidad....”*

**MAG/SIGEST**

**DICIEMBRE - 2010**



# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

2009 - 2018

## PRESENTACIÓN

*Paraguay, en su realidad agraria y rural, vive un presente que combina la pujanza de un sector productivo que crece vigorosamente en la producción y en las exportaciones, con una situación social caracterizada por la condición de pobreza que afecta a una extendida proporción de su población rural. Esos extremos dan las pautas de los desafíos que deben ser abordados en el Marco Estratégico Agrario.*

*Mientras el mundo avanza con la globalización y la modernización, al mismo tiempo se observa cómo en la economía internacional surgen crisis financieras, económicas y hasta alimentarias. En estas circunstancias de suyo complejas, la humanidad también debe asumir el enorme desafío por mantener la base natural en que se ha sustentado el desarrollo productivo.*

*Al mismo tiempo y para mostrar la otra cara de la época que nos toca vivir, es necesario apreciar los impactos positivos de la modernización. Como nunca la civilización ha avanzado en la investigación y la generación de conocimiento científico transformada en tecnología, innovando la adopción de nuevas fórmulas de producción. Todo ello ha provocado saltos en la productividad y la oferta mundial de alimentos.*

*En efecto, los rendimientos agropecuarios se siguen superando año a año y desde un punto de vista de mercado, no cabe duda que la agricultura ha dado respuestas de oferta a las demandas por alimentos. Lo concreto es que en los mercados de los alimentos commodities hasta ahora ha habido suficiente abastecimiento y stocks.*

*Sin embargo, lo que el mundo sufre, al tiempo que se dan progresos en los medios para producir, es una marcada desigualdad en la distribución de los frutos del crecimiento que hacen que la pobreza y el hambre sean realidades del inicio de este milenio.*

*Haciendo un alto hoy, tendríamos que concluir que la inseguridad alimentaria, que caracteriza a buena parte del mundo contemporáneo, se explica más por las dificultades de acceso de parte de la población a los alimentos, antes que por una crisis de producción y oferta.*

*Así, lo que el mundo muestra es que los ingresos de millones de personas son insuficientes para abastecer las necesidades de alimentos de las familias.*

*En esta línea de pensamiento, si se mira más allá de los mercados y se hace prevalecer una perspectiva ética, no cabe duda que habría que concluir que la humanidad no ha logrado responder al desafío de brindar seguridad alimentaria a la población.*

*Este contexto, lleno de diferencias y contradicciones provocadas por la propia humanidad en su esfuerzo por el progreso, impone a cualquier estrategia de desarrollo una opción respecto a cómo participar de estos procesos.*

*Paraguay se mira a sí mismo como un país que se esfuerza por dar una mejor calidad de vida a sus habitantes, sabiendo que forma parte de un mundo que tiene las características señaladas. La globalización es un hecho inescapable y así como Paraguay quiere beneficiarse de los avances del progreso científico-técnico, está también dispuesto a asumir los riesgos que significa actuar en un mundo cambiante y convulsionado.*

*El modo de atenuar los impactos de los riesgos es disminuir los márgenes de incertidumbre, mediante la adopción de medidas que estén orientadas por una estrategia estable en el tiempo y armónica respecto a las demandas planteadas por distintos sectores que conforman la sociedad paraguaya.*

*Las crisis recientes e igualmente las anteriores, no fueron predichas por los especialistas, lo que reafirma la dificultad de hacer previsiones. Sin embargo, la capacidad de procesar oportuna y adecuadamente los fenómenos nacionales e internacionales proporciona una base más certera para reaccionar frente a eventos no previstos. Los sistemas de información y análisis de las tendencias y las condiciones en que se desenvuelven las economías, el comercio y las finanzas han adquirido una importancia vital en el mundo contemporáneo.*

*Lo importante es entonces coincidir en que – como se ha demostrado hasta ahora- los impactos de esas crisis son distintos, si los países que las afrontan lo hacen con diagnósticos adecuados y estrategias estables o por el contrario, solo reaccionan ante la diversidad de estímulos que provocan las convulsiones económicas.*

*En consecuencia, bajo estas consideraciones, el sector agrario y rural de Paraguay asume el desafío de integrarse al mundo mediante una estrategia que busca su inserción económica y cultural de manera competitiva y abierta a la absorción del progreso en todas sus dimensiones. Inserción que reconoce que el mercado agrícola mundial sigue siendo el mercado que presenta las mayores distorsiones, producto de las barreras de acceso, las ayudas a las exportaciones y las ayudas internas que siguen realizando año tras año, los países desarrollados.*

*La definición de estrategias adquiere así un carácter central, y si bien fija el trayecto general, requiere de políticas que permitan adoptar las medidas que sean necesarias para mantener el rumbo decidido en un esfuerzo incluyente y continuo, compatibilizando el logro de los objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad, con los desafíos que impone el cambiante contexto mundial.*

*Precisamente, el modo como se implementa la estrategia, por medio de las políticas públicas, pone en relieve la importancia de los enfoques basados en instrumentos institucionales estables de gestión. En este sentido, resulta fundamental dar espacio para la formulación de políticas generales, que son aquellas que se elaboran o transmiten sin hacer diferencias de los destinatarios, respondiendo a las demandas de todos los productores sin importar tamaño, localización o características sociales o culturales (ejemplo de esto es la información, la apertura o la regulación de mercados, la sanidad o la investigación).*

*Del mismo modo, en el propósito de avanzar en materia de equidad, el marco de políticas debe incorporar formulaciones diferenciadas que aborden con especificidad enfoques territoriales en relación con grupos sociales o productivos específicos o respecto de servicios especializados y orientados a ciertos y determinados sectores o regiones (extensión agraria, educación agrícola, financiamiento, arraigo, riego, entre otras)*

*En relación a este enfoque, cabe aquí señalar que el país como unida física no constituye en modo alguno un todo homogéneo. Por el contrario, el espacio geográfico nacional resulta de la suma de áreas geográficas singulares en función a sus características ambientales, socio-culturales, económicas, e institucionales, características que perfilan en cada caso, identidades y potencialidades propias. Fundada en esta premisa, el MEA plantea como línea estratégica el desarrollo agrario y rural sostenible bajo enfoque territorial, que apunta, a su vez, a impulsar el desarrollo nacional a partir de la interioridad del país, como vía eficiente, para integrar competitividad, participación, equidad y respeto ambiental .*

*El sector agrario se vincula orgánicamente con la agroindustria, con los mercados y con los consumidores. Por esta razón las políticas deben apuntar al fortalecimiento y la accesibilidad a los factores productivos, al desarrollo de cadenas de producción, a la disminución de las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados internos y externos y a la satisfacción de los consumidores con alimentos sanos, nutritivos e inocuos, así como a la promoción de productos finales como fibras u otros, que superen los requisitos de calidad que los consumidores informados del presente exigen a sus proveedores.*

*Esta noción de lo agrario da cuenta de su complejidad, condición que debe ser atendida bajo una conceptualización sistémica para que los desafíos que se imponen, sean resueltos de una manera que también contemple los impactos en todos los componentes del sistema agrario y rural.*

*Este conjunto de desafíos debe cobrar expresión en realidades territoriales diversas, haciendo valederos y de modo instrumental, los lineamientos estratégicos en materia de competitividad, agricultura familiar y seguridad alimentaria, producción pecuaria y granjera, producción de agro energía o desarrollo forestal y de servicios ambientales.*

*Ese es el gran compromiso de este marco estratégico, que además se impone el propósito de avanzar de manera transversal; en provocar todos los estímulos que sean necesarios para mejorar el empleo en el sector así como para abrir oportunidades a los emprendimientos.*

## PRESENTACIÓN

*Se debe subrayar aquí que, como elemento condicionante para la implementación plena del MEA, emerge clara la necesidad de encarar la adecuación institucional del sector incorporando el rediseño y reingeniería del MAG como un tema central. Estos cambios son imprescindibles, en tanto soporte institucional y de gestión, para impulsar los procesos requeridos para un desarrollo integral y de largo plazo en el sector agrario y rural de nuestro país.*

*El MEA conlleva así, mas allá del rigor de su propuesta como formulación de estado, el significado de una apelación profunda y urgente, apropiada a nuestro tiempo y nuestra realidad; la de sumar, al interior de la sociedad nacional en sus diversos estamentos, voluntad y capacidad para impulsar institucionalmente la transición de una ruralidad fragmentada, inestable y conflictiva, hacia una ruralidad integrada en su diversidad, por las oportunidades y la conjunción de esfuerzos para el progreso incluyente con equidad.*

*Finalmente debe señalarse, que el presente documento resulta del esfuerzo de los técnicos del MAG, de los especialistas nacionales cooperantes y del apoyo y cooperación brindado por el IICA. A todos ellos, nuestro reconocimiento.*

**ENZO CARDOZO JIMENEZ**  
Ministro de Agricultura y Ganadería

# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

## 2009 - 2018

### ANTECEDENTES

*El MEA, como documento institucional, fue aprobado por Resolución Ministerial N° 320 de fecha 23 de junio de 2009, en base a lo establecido en el Acta MAG/SIGEST N° 4 de fecha 11 de febrero del 2009, que en su parte pertinente expresa “se coincide en establecer el MEA como directriz sectorial de gestión, recomendando su desarrollo a un nivel programático y operativo”.*

*Debe señalarse que el proceso de preparación del MEA, se encaró bajo un enfoque participativo, en el cual la propuesta fue discutida y ajustada al interior del MAG, presentada y hecha disponible a diversos estamentos para su revisión, análisis y aportes, previamente a su tratamiento a nivel del MAG/SIGEST y a su presentación posterior ante el Equipo Económico Nacional.*

*Asimismo, se compiló, sistematizó y revisó, un conjunto de documentos de diversas fuentes, relativos al tema de desarrollo agrario y rural en sus distintas dimensiones, buscando fortalecer la consistencia técnica y conceptual de la propuesta.*

*La versión actual del MEA desarrolla la recomendación del MAG/SIGEST, recoge la experiencia reciente, ajusta y profundiza conceptos, amplía contenidos y desarrolla la dimensión programática, cuidando como presupuesto esencial, la integridad de su formulación inicial, en tanto instrumento básico de directriz sectorial.*

*Asimismo, el MEA atiende los objetivos establecidos en la planificación estratégica del gobierno nacional, en el ámbito de los ejes de desarrollo social y económico-productivo, Plan Estratégico Económico y Social, PEES; Documentos Cerrito 1 y 2; Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Políticas Publicas para el Desarrollo Social 2010-2020.*

*Debe destacarse, que en todo este proceso el MAG contó con el apoyo y la valiosa cooperación técnica del IICA y de la FAO, esta última institución en el área temática de desarrollo forestal y servicios ambientales.*



**Ministerio de Agricultura y Ganadería  
SIGEST**

Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural



**ACTA N° 4/2009**

En la ciudad de Asunción a los 11 días del mes de febrero de 2009, siendo las 15:05 horas, se lleva a cabo la cuarta sesión ordinaria del SIGEST, a convocatoria del Ministro de Agricultura y Ganadería para tratar el siguiente orden del día, debidamente comunicado:

**Orden del Día**

1. Lectura y aprobación del acta anterior.
2. Marco Estratégico Agrario 2009-2018; Avance de validación. Consideraciones y aportes de las entidades componentes del SIGEST.
3. Situación de la producción agropecuaria y perspectivas. A. Agro meteorológica B. Agro económica (cuantificación monetaria de la pérdida) y C. Comportamiento de precios de los commodities y tendencia.
4. Problemática de supervisión y regulación de cooperativas.
5. Asuntos varios.

La sesión contó con la presencia de los siguientes participantes: Su Excelencia, Lic. Cándido Vera Bejarano, Ministro de Agricultura y Ganadería; Ing. Agr. Héctor Fariña, Viceministro de Agricultura interino; Dr. Armín Hamann, Viceministro de Ganadería; Ing. Agr. Hugo Halley Merlo, Coordinador Ejecutivo del SIGEST; el Ing. Agr. Marciano Barreto, Director de la Dirección General de Planificación del MAG; Ing. Agr. José Brunstein, Presidente del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH); Dr. Manuel Barboza, presidente interino del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA); Ing. Agr. Luís Torales Kennedy, presidente del Instituto Forestal Nacional (INFONA); Ing. Agr. Antonio Ortiz, presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP); Abog. Alberto Alderete, presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) Ing. Agr. César Duarte, presidente interino de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); Dr. Ángel Ayala Balmori, en representación del Fondo Ganadero (FG) y el Lic. Agustín Silvera Orué, presidente del Banco Nacional de Fomento (BNF)



Estuvieron ausentes los Señores, Abog. José Luis Casaccia de la SEAM, el Ing. Agr. Luís Llano del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)

**Desarrollo**

1. En relación al punto 1, se dio lectura al acta de la sesión anterior, llevada a cabo en fecha 19 de noviembre de 2008, la cual es aprobada y suscripta por los miembros presentes.
2. En relación al punto 2 del orden del día, se procedió a la presentación del Marco Estratégico Agrario 2009-2018 por parte del Coordinador Ejecutivo



Dr. Armín E. Hamann B.  
Viceministro de Ganadería  
Ing. Agr. Hugo Halley Merlo  
Coordinador Ejecutivo M.A.G. - SIGEST



Antonio Ortiz Guaran  
Presidente  
Instituto Nacional de Cooperativismo

Ing. Agr. Luís Torales Kennedy  
Presidente





# Ministerio de Agricultura y Ganadería SIGEST

Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural



Seguidamente, se solicitó a la plenaria, emitir comentarios, observaciones y aportes al documento, que fuera entregado en formato impreso el día de su presentación (29 de diciembre de 2008) y posteriormente en formato digital.

El presidente del INCOOP, sugirió coordinar los objetivos institucionales con el contenido del Marco Estratégico Agrario presentado.

El presidente del CAH, instó a que se armonicen los objetivos del Marco Estratégico Agrario con los objetivos institucionales de las entidades componentes del SIGEST, para lo cual se requiere un mayor análisis.

El Coordinador Ejecutivo del SIGEST, explicó que el alcance del documento llega hasta Matriz-Directriz, a partir de la cual se construye una visión compartida de Desarrollo Agrario, que sea sistémica, orgánica y con una presupuestación sectorial coordinada entre las instituciones componentes del SIGEST. Informa que una vez aprobada/consensuada el Marco Estratégico Agrario formará parte del Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013 que el poder Ejecutivo esta construyendo.

En este punto se coincide en establecer el documento presentado como Directriz Sectorial de Gestión y recomendar su desarrollo a un nivel programático/operativo.

El tratamiento del punto 3 del orden del día fue dividido en 3 presentaciones.

a.) **El aspecto agro climático** (Efecto del clima sobre los rendimientos físicos de la producción). Desarrollado por el Ing. Agr. Edgar Mayeregger, Coordinador de la Unidad de Gestión de Riesgo del MAG.

b.) **Agro económica** (cuantificación monetaria de los efectos agro climático), desarrollado por el Ing. Agr. Mario Aquino, Director de la Unidad de Estudios agro económicos de la DGP/MAG.

c.) **Comportamiento de precios de los commodities y tendencia**. Desarrollado por el Ing. Agr. Jorge Gattini, consultor para la elaboración del Marco Estratégico Agrario.

El presidente del INCOOP, sugirió que no se tomen en cuanto a la crisis medidas generales; opinando que se debe analizar la forma de elaborar un instrumento /estrategia/mecanismo para dar soluciones particulares y caso por caso, divido por regiones y por productor individual si es posible. Esto para individualizar la ayuda/apoyo a ser gestionada. Se podría integrar la base de datos disponible de prestadores de cooperativas, CAH, BNF etc. y según la estimación de pérdidas por región.

El presidente del INCOOP, propuso que el SIGEST se declare en sesión permanente y solicita que el tema 4 del orden del día se desarrolle en dicha siguiente sesión.

No habiendo otro punto que tratar, finaliza la sesión siendo las 18:40 horas del día arriba mencionado.



César Duarte Rivas  
Miembro del Directorio  
AFD



Ing. Agr. José Marcelino...



Ing. Agr. ANTONIO BARBOSA LEIVA  
Prof. Prof. Nº 772



Dr. Angel A. Ayala Balmori  
Director de Planificación



Dr. MANUEL BARBOZA GONZALEZ  
Director General de Sanidad Animal,  
de Identidad y Trazabilidad



Ing. Agr. Hugo Halley Meolo  
Coordinador Ejecutivo MAG - SIGEST



Ing. E. Hermann B...



Antonio B. Ortiz Guzmán  
Presidente  
Instituto Nacional de Cooperativismo



Ing. Agr. Carlos Torres Kennedy  
Presidente



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

*"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"*

Resolución No. 320----

**POR LA CUAL SE APRUEBA EL MARCO ESTRATÉGICO AGRARIO – DIRECTRICES BÁSICAS 2009/2018.**

Asunción, 23 de Junio de 2009

**VISTO:** La presentación realizada por el Viceministro - Coordinador Ejecutivo del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), en la cual solicita la aprobación vía Resolución Ministerial, del Marco Estratégico Agrario - Directrices Básicas. 2009/2018. (Exp. MAG N° RO1090005374), y

**CONSIDERANDO:** Que el Art. 240° de la Constitución Nacional establece "La Dirección y la Gestión de los Negocios Públicos están confiadas a los Ministros del Poder Ejecutivo"

Que asimismo, el Art. 242° de la Constitución Nacional expresa, "Los Ministros del Poder Ejecutivo son los Jefes de la Administración de sus respectivas carteras, en las cuales bajo la Dirección del Presidente de la República promueve y ejecuta la política relativa a la materia de su competencia".

Que el Art. 3° inciso e, de la Ley N° 81/92, "Que establece la estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería" Atribuye al mismo la competencia de diseñar e implementar políticas, medidas y acciones para el Desarrollo Sostenible de las Actividades Productivas del Sector Agrario y Rural.

Que coherentemente, el Decreto N° 169/08, "Por la cual, se crea el Sistema Integrado de Gestión para Desarrollo Agropecuario Rural (SIGEST)", instancia de coordinación sectorial instalada al interior del MAG, presidida por el Ministro de Agricultura y Ganadería, prescribe, Art. 6 Inc. a, "Definir e instalar en el Marco Orgánico de Política Sectorial como matriz directriz operativa"

Que atento al contexto institucional indicado, se formulo el Marco Estratégico Agrario – Directrices Básicas 2009/2018, bajo presupuestos de rigor técnico y enfoque sectorial integrador y participativo.

Que el documento de referencia fue presentado, discutido y validado ante diversos actores sociales, gremios y organizaciones productivas e instancias institucionales oficiales de competencia agraria y de desarrollo rural.

De conformidad a los términos del Acta SIGEST N° 4 de fecha 11 de febrero de 2009 y atendiendo al Dictamen DAJ N° 368 de fecha 28 de mayo de 2009, que entre otros expresa: "...corresponde procesar los tramites para la Resolución respectiva".

**EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**

**RESUELVE :**

**Art. 1°.-** Apruébase el Marco Estratégico Agrario – Directrices Básicas 2009/2018 como instrumento orientativo para la gestión del desarrollo sectorial, cuya copia rubricada adjunta, forma parte de la presente Resolución.

**Art. 2°.-** Dispóngase la implementación del Marco Estratégico aprobado por la presente Resolución, como Matriz Programática y Presupuestaria del MAG.





*Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011\**

Resolución No. 320

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

**POR LA CUAL SE APRUEBA EL MARCO ESTRATÉGICO  
AGRARIO – DIRECTRICES BÁSICAS 2009/2018.**

2.

**Art. 3º** Encomiéndase a la Dirección General de Planificación (DGP) y a la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF) el ordenamiento presupuestario atendiendo a las prescripciones de la presente Resolución.

**Art. 4º** Comuníquese a quienes corresponda, y cumplida archívese.

ES COPIA:  
LOURDES KASSEM  
Secretaria General  
ECJ/lk/ts.-

**ABOG. ENZO CARDOZO JÍMENEZ  
MINISTRO**



# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| SECCIÓN I: PROPÓSITO Y CONTENIDO .....                                      | 17 |
| 1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MEA .....  | 17 |
| 2. PLANTEAMIENTO ESTRATEGICO .....  | 18 |
| 2.1.- Algunas referencias para sustentar la estrategia .....                | 20 |
| 2.2.- El proceso de la producción Agraria .....                             | 23 |
| 3. PLANTEAMIENTO INSTRUMENTAL Y DESCRIPCIÓN DE CONTENIDOS .....             | 23 |
| 3.1.- Ejes del Marco Estratégico .....                                      | 24 |
| 3.2.- El empleo y emprendedurismo en la estrategia .....                    | 25 |
| 3.3.- La institucionalidad. Un objetivo instrumental de la estrategia ..... | 26 |
| SECCIÓN II: MARCO DE REFERENCIA .....                                       | 27 |
| 1. EL ESCENARIO AGRARIO, RASGOS Y TENDENCIAS .....                          | 27 |
| 1.1.- El Entorno Regional, América Latina y El Caribe .....                 | 27 |
| 1.2.- El País .....   | 29 |
| 2. DESARROLLO SECTORIAL Y GESTIÓN INSTITUCIONAL .....                       | 31 |
| 3. PREMISAS .....   | 32 |
| 3.1.- Enfoque diferenciado .....  | 32 |
| 3.2.- Institucionalidad y Visión de Estado .....                            | 32 |
| 3.3.- Enfoque Territorial .....   | 33 |
| 3.4.- Crecimiento Estable .....   | 33 |
| 3.5.- Generación de Empleos y Emprendibilidad .....                         | 33 |
| 3.6.- Prudencia Ambiental .....   | 33 |
| 3.7.- Seguridad Alimentaria .....   | 33 |
| 3.8.- Capital Social .....  | 33 |
| 3.9.- Equidad y Género .....  | 33 |
| 3.10.- Alianza público-privada .....  | 33 |
| 3.11.- Gestión eficiente .....  | 33 |
| 3.12.- Recursos Humanos .....   | 34 |
| 4.- VISIÓN .....  | 34 |
| 5. OBJETIVOS .....  | 34 |
| 5.1.- General .....   | 34 |
| 5.2.- Específicos .....   | 34 |
| 6. INSTRUMENTACION Y ESTRATEGIA GENERAL .....                               | 35 |
| 6.1.- Instrumentación .....   | 35 |
| 6.2.- Estrategia General .....  | 35 |
| SECCIÓN III: EJES ESTRATÉGICOS Y LINEAS PROGRAMATICAS .....                 | 37 |

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 1.      | EJE 1. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA  | 37 |
| 1.1.-   | CONTEXTO  | 37 |
| 1.1.1.- | Entorno General   | 37 |
| 1.1.2.- | Entorno Local   | 38 |
| 1.2.-   | OBJETIVOS   | 40 |
| 1.2.1   | General   | 40 |
| 1.2.2.  | Específicos   | 40 |
| 1.3.-   | LÍNEAS PROGRAMÁTICAS  | 41 |
| 1.3.1-  | Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología   | 41 |
| 1.3.2-  | Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control de Calidad e Inocuidad de la producción agraria | 41 |
| 1.3.3-  | Desarrollo de Cadenas Productivas   | 42 |
| 1.3.4-  | Mejoramiento de infraestructura productiva y de comunicaciones                                  | 42 |
| 1.3.5-  | Gestión de mercados   | 42 |
| 1.4.-   | ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN  | 42 |
| 2.      | EJE 2. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA                            | 44 |
| 2.1.-   | CONTEXTO  | 44 |
| 2.1.1.- | Entorno regional  | 44 |
| 2.1.2.- | Entorno Local   | 45 |
| 2.2.    | OBJETIVOS   | 54 |
| 2.2.1.- | General   | 54 |
| 2.2.2.- | Específicos   | 54 |
| 2.3.-   | LINEAS PROGRAMATICAS  | 55 |
| 2.3.1.- | Apoyos específicos para la producción agraria   | 55 |
| 2.3.2.- | Acceso a recursos y sistemas productivos  | 56 |
| 2.3.3.- | Formación del Capital Humano y Social   | 56 |
| 2.3.4.- | Desarrollo de la gestión productiva integral  | 56 |
| 2.3.5.- | Capacitación y Gestión Territorial  | 57 |
| 2.3.6.- | Acceso y Ordenamiento de la propiedad   | 57 |
| 2.4.-   | ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN  | 58 |
| 3.      | EJE 3. DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO   | 59 |
| 3.1.-   | CONTEXTO  | 59 |
| 3.1.1.- | Entorno General   | 59 |
| 3.1.2.- | Entorno Local   | 60 |
| 3.2.-   | OBJETIVOS   | 66 |
| 3.2.1.- | General   | 66 |
| 3.2.2.- | Específicos   | 66 |
| 3.3.-   | LINEAS PROGRAMATICAS  | 67 |
| 3.3.1.- | Formación y Capacitación de Recursos Humanos  | 67 |
| 3.3.2.- | Investigación como Validación y Desarrollo de Tecnologías                                       | 67 |
| 3.3.3-  | Identificación y Desarrollo de Cadenas Productivas  | 67 |
| 3.3.4-  | Fomento de la Producción Pecuaria Granjera  | 67 |
| 3.4.-   | ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN  | 68 |
| 4.      | EJE 4 DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y SERVICIOS AMBIENTALES                                    | 69 |
| 4.1.-   | CONTEXTO  | 69 |
| 4.1.1.- | Entorno General   | 69 |
| 4.1.2.- | Entorno Local   | 70 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.- OBJETIVOS .....  | 77  |
| 4.2.1.- General .....  | 77  |
| 4.2.2.- Específicos .....  | 77  |
| 4.3.- LINEAS PROGRAMATICAS .....   | 77  |
| 4.3.1.- Fortalecimiento Institucional y Adecuación del Marco Legal .....   | 78  |
| 4.3.2.- Ordenamiento Territorial Forestal .....  | 78  |
| 4.3.3.- Producción Forestal .....  | 78  |
| 4.3.4.- Financiamiento e Incentivos .....  | 78  |
| 4.3.5.- Fomento de la Competitividad .....   | 78  |
| 4.3.6.- Servicios Ambientales de Bosques .....   | 79  |
| 4.4.- ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION .....  | 79  |
| <br>   |     |
| 5.- EJE.5. DESARROLLO DE AGRO-ENERGÍA. ....  | 81  |
| 5. 1.- CONTEXTO .....  | 81  |
| 5.1.1.- Entorno General .....  | 81  |
| 5.1.2.- Entorno Local .....  | 83  |
| 5.2.- OBJETIVOS .....  | 87  |
| 5.2.1.- General .....  | 87  |
| 5.2.2.- Específicos .....  | 87  |
| 5.3.- LINEAS PROGRAMATICAS .....   | 88  |
| 5.3.1.- Producción de biocombustibles a partir de materia prima de las especies y cultivos<br>existentes, bajo condiciones de sostenibilidad ambiental ..... | 88  |
| 5.3.2.- Investigación y desarrollo tecnológico de rubros para la producción de agroenergía .....   | 88  |
| 5.3.3.- Créditos orientados al financiamiento de rubros para la producción de los<br>biocombustibles .....   | 89  |
| 5.3.4.- Capacitación y Asistencia Técnica .....  | 89  |
| 5.4.- ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION .....  | 89  |
| <br>   |     |
| SECCIÓN IV INTEGRACION SOCIAL E INSTITUCIONALIDAD .....  | 91  |
| <br>   |     |
| 1.- CAPITULO 1. EDUCACIÓN, EMPLEO Y EMPLEABILIDAD RURAL .....  | 91  |
| 1.1.- CONTEXTO .....   | 91  |
| 1.1.1.- Antecedentes y definiciones .....  | 91  |
| 1.1.2.- Entorno General .....  | 93  |
| 1.1.3.- Entorno Local .....  | 94  |
| 1.2.- MARCO LEGAL Y FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES .....  | 101 |
| 1.3.- OBJETIVOS .....  | 101 |
| 1.3.1.- General .....  | 101 |
| 1.3.2.- Específicos .....  | 102 |
| 1.4.- DIRECTRICES Y LINEAS PROGRAMÁTICAS .....   | 103 |
| 1.4.1.- Instrumentos y programas generales a los jes estratégicos .....  | 103 |
| 1.4.2.- Instrumentos y programas específicos a los ejes estratégicos .....   | 105 |
| 1.5.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN .....   | 110 |
| 2.- CAPITULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL Y REINGENIERIA DEL MAG .....  | 111 |
| 2.1.- CONTEXTO .....   | 111 |
| 2.1.1.- Descripción Esquemática de la Situación Actual .....   | 113 |
| 2.1.2.- Conclusiones principales del análisis de contexto .....  | 116 |
| 2.2.- OBJETIVOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL .....   | 116 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2.1.- Objetivo General .....  | 116 |
| 2.2.2.- Objetivos Específicos .....   | 117 |
| 2.3.- LÍNEA PROGRAMÁTICA .....  | 118 |
| 2.3.1.- Componentes del Sistema Institucional del Sector Público Agrario de Paraguay<br>(SISPAP)..... | 118 |
| 2.3.2.- Ordenamiento de las competencias del MAG y de las autarquías. ....                            | 119 |
| 2.3.3.- Redefinición de las modalidades de vínculo entre el MAG y las instituciones autárquicas ..... | 120 |
| 2.3.4.- Formación de redes .....  | 126 |
| 2.3.5.- Enfoque territorial .....   | 126 |
| 2.3.6.- Fortalecimiento institucional .....   | 127 |
| 2.3.7.- Vinculos con el sector privado. ....  | 127 |
| 2.4.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN .....  | 128 |



# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

2009 - 2018

I

## SECCIÓN I PROPÓSITO Y CONTENIDO

### 1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MEA

El propósito del Marco Estratégico Agrario (MEA) es servir como uno de los instrumentos que son necesarios para lograr el desarrollo del sector agrario y con ello, contribuir a elevar el nivel y mejorar la calidad de vida de los actores del sector así como de la población paraguaya en su conjunto.

Es un documento que integra y sintetiza propuestas, proponiendo un marco para ordenar las estrategias de acción, en un sector marcado por la complejidad de los desafíos que se deben enfrentar.

Es un planteamiento del sector público agrario y como tal responde a la motivación del Estado en orden a estimular la búsqueda de respuestas con perspectivas de largo plazo, ante una ruralidad fragmentada, inestable y conflictiva. Por esta razón, la propuesta busca integrar las distintas dimensiones de la realidad rural, establecer objetivos y líneas directrices que sean compartidas por los distintos agentes que forman parte del sector agrario y rural de Paraguay.

Plantear objetivos compartidos es un primer paso para lograr establecer compromisos entre los actores sectoriales, entre ellos y el Estado, para la aplicación de una estrategia que los integre de manera participativa. Participar de compromisos para el logro de objetivos comunes constituye una forma estable de afrontar los desafíos del futuro. Es más, los compromisos solo pueden asumirse cuando existe un escenario reconocido para el diálogo, entendiendo que de su propia dinámica surgirán acuerdos que permitirán desactivar, atenuar o conducir de manera creativa, las situaciones de conflictividad que necesariamente se producen cuando se adoptan decisiones referidas al uso de recursos, que serán siempre insuficientes para satisfacer el conjunto de demandas presentes en el sector.

En consecuencia, el esfuerzo para el desarrollo agrario y rural se funda en la construcción de consensos que habrán de resultar de la participación y compromiso de los distintos sectores productivos agrarios y sociales, integrados en una relación renovada, positiva y cooperante.

En estos términos, construir una ruralidad moderna armónica y participativa requiere desplegar un esfuerzo que integre las dimensiones económicas, sociales y ambientales en la perspectiva de alcanzar una nueva cultura del desarrollo.

Una conclusión obtenida de la experiencia internacional de los últimos decenios, es que el crecimiento constituye un requisito necesario para el desarrollo. Ese crecimiento, en este sector como en cualquier otro de la economía, está asociado a la inversión productiva; a la incorporación de tecnología; al desarrollo de los recursos humanos y al incremento de la productividad del trabajo.

También es parte del consenso aceptar que el crecimiento redundará en desarrollo si consigue incorporar dos exigencias adicionales. Una, que cumpla con promover una mejor distribución de sus frutos, para la contención y reducción sustancial de la pobreza, integrando a toda la población al desafío del desarrollo. La otra exigencia es que el esfuerzo productivo se despliegue atendiendo a la necesidad de mantener y mejorar la base de recursos naturales, que sostiene la producción agraria. El primer requisito de suficiencia es la equidad social; el segundo es la sustentabilidad de la producción.

La conjunción de estas tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental, proporcionan la posibilidad de una construcción que siendo sectorial en lo productivo es a la vez cultural en lo territorial, pues implica un avance en la integración de dinámicas de participación de la población en toda su diversidad y multiculturalidad. De este modo se amplían las fronteras del consenso social que resulta imprescindible para la aplicación de una estrategia productiva y rural para el desarrollo agrario.

Finalmente, la implementación del MEA debe verse como un proceso sostenido no exento de dificultades, en la medida que instala en la base misma del complejo agro rural, clave y estratégico para el desarrollo del país, vectores de gestión que revisan prácticas y modos de intervención fuertemente arraigados, cuyos resultados, claramente percibibles hoy por hoy, confieren a la propuesta su justificación y mejor fortaleza.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO

Paraguay, en su realidad agraria y rural, vive un presente que combina la pujanza de un sector productivo que crece vigorosamente en la producción y en las exportaciones, con una situación social caracterizada por altos niveles de pobreza y dificultades reales para lograr la integración social. Esos extremos dan las pautas de los desafíos que deben ser abordados por la estrategia de desarrollo agrario y rural.

Mientras el mundo avanza con la globalización y la modernización, al mismo tiempo se observa como en la economía internacional surgen crisis financieras, económicas y hasta alimentarias. Además de estas circunstancias complejas, la humanidad también debe asumir el enorme desafío por mantener la base natural que ha sustentado el desarrollo productivo. Hoy es habitual escuchar acerca de las amenazas que implica el cambio global y la variabilidad climática.

Al mismo tiempo y a propósito de la modernización, como nunca la civilización ha avanzado en la construcción de artefactos que han acercado las poblaciones, han derribado fronteras con los nuevos medios de comunicación y con el progreso de los existentes, logrando mejorar con ello la calidad de vida de ingentes cantidades de habitantes del mundo.

También el conocimiento transformado en tecnología ha avanzado provocando saltos en la productividad. Hasta ahora, el desafío de brindar seguridad alimentaria se relaciona más con la dificultad de acceso a los alimentos, debido a ingresos insuficientes de segmentos importantes de la población, antes que por crisis de la oferta de los mismos.

Este contexto, lleno de diferencias y contradicciones provocadas por la propia humanidad en su esfuerzo por el progreso, impone a cualquier estrategia de desarrollo una opción respecto a cómo participar de estos procesos.

Paraguay es un país empeñado en alcanzar una mejor calidad de vida para sus habitantes, sabiendo que forma parte de un mundo que tiene las características señaladas. La globalización es un hecho inescapable y así como Paraguay quiere beneficiarse de los avances del progreso científico y técnico, está también dispuesto a asumir los riesgos que significa actuar en un mundo cambiante y convulsionado.

El modo de atenuar los impactos de los riesgos es disminuir los márgenes de incertidumbre, mediante la adopción de medidas que estén orientadas por una estrategia estable en el tiempo y armónica respecto de la representación de las demandas de los distintos sectores que conforman la sociedad paraguaya.

Las crisis no fueron predichas por los especialistas, sin embargo, la capacidad de procesar oportuna y adecuadamente los fenómenos nacionales e internacionales proporciona una base más certera para reaccionar frente a eventos no previstos. Los sistemas de información y análisis de las tendencias y las condiciones en que se desenvuelven las economías, el comercio y las finanzas, han adquirido una importancia vital en el mundo contemporáneo.

Lo anterior respalda la afirmación que propone que en el futuro habrá nuevas crisis, aunque no se pueda determinar la ocasión, profundidad o extensión que tendrán. Lo importante es entonces coincidir en que, como se ha demostrado hasta ahora, los impactos de esas crisis son distintos si los países los afrontan con diagnósticos adecuados y estrategias viables o si solo reaccionan ante la diversidad de estímulos que provocan las convulsiones económicas.

En consecuencia, con estas consideraciones el sector agrario y rural de Paraguay asume el desafío de integrarse al mundo mediante una estrategia que busca su inserción económica y cultural de manera competitiva y abierta a la absorción del progreso en todas sus dimensiones. Inserción que reconoce que el mercado agrícola mundial, en su acepción amplia, sigue siendo el que presenta las mayores distorsiones, producto de las barreras de acceso, las ayudas a las exportaciones y las ayudas internas que siguen realizando, años tras año, los países desarrollados. A pesar de esas condiciones, la apertura al mercado mundial y la profundización de los acuerdos regionales, pueden facilitar la ampliación del comercio y por tanto, ampliar la demanda sobre nuestros productos, mucho más allá de lo que el propio mercado interno permite.

La estrategia, si bien fija el rumbo general, requiere de políticas que permitan adoptar las medidas que sean necesarias para mantener el trayecto decidido. Sobre la base de una estrategia general, le cabe a los sucesivos gobiernos liderar las decisiones que bajo la forma de políticas públicas permitirán compatibilizar el logro de los objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad, con los desafíos que impone el cambiante contexto mundial, considerando las demandas de la población y de los productores que aspiran a mejorar sus condiciones de vida y producción.

Precisamente, el modo como se implementa la estrategia por medio de las políticas públicas, destaca la importancia del enfoque de las mismas. En este sentido, será fundamental dar espacio para la formulación de políticas generales, que son aquellas que se elaboran o transmiten sin hacer diferencias de los destinatarios. En efecto, las mismas responden a las demandas de todos los productores y pueden ser apropiadas por ellos, sin importar particularidades como tamaño, localización o características sociales o culturales (ejemplo de esto es la información, la apertura o la regulación de mercados, la sanidad o la investigación).

En otro nivel, el marco de políticas debe incorporar políticas diferenciadas, que establecen formulaciones específicas atendiendo a enfoques territoriales, a grupos sociales o productivos específicos o respecto a la prestación de servicios especializados y orientados a ciertos y determinados sectores o regiones, con el propósito de avanzar en materia de equidad, (extensión agraria, educación agrícola, financiamiento, arraigo, riego, entre otras).

Este enfoque territorial caracteriza las políticas diferenciadas buscando hacer eficiente la aplicación de medidas e instrumentos en espacios determinados, operativizando la estrategia en su proyección temporal.

## **2.1. Algunas referencias para sustentar la estrategia**

La agricultura paraguaya viene creciendo de manera sostenida en los últimos años, aunque en el año 2009 se observó una caída en dicha tendencia, que se explica por la conjunción de la crisis económica mundial y por las condiciones climáticas muy desfavorables. Sin embargo, lo que interesa resaltar es que durante el 2010 la misma ha recuperado el dinamismo y que hace al propósito del MEA contribuir a sostenerlo.

De allí deriva el gran objetivo de lograr la competitividad.

Este crecimiento debe estar asociado a un nivel de generación de empleo, que en la medida en que el sector vaya incorporando innovaciones que aumenten la productividad y la competitividad, impulsará al interior del sistema económico vinculado a la actividad, el aumento de las oportunidades laborales, así como la mejor calidad de los puestos de trabajo agrarios y no agrarios generados.

Por su parte, la pobreza aunque ha disminuido levemente, se mantiene en niveles comparativamente altos en el contexto regional. Que cuatro de cada diez paraguayos no dispongan de ingresos suficientes para resolver sus necesidades básicas, constituye un duro testimonio de la inequidad y representa

el indicador más elocuente de la falta de oportunidades que enfrenta gran parte de la población, que en número importante habita en el medio rural.

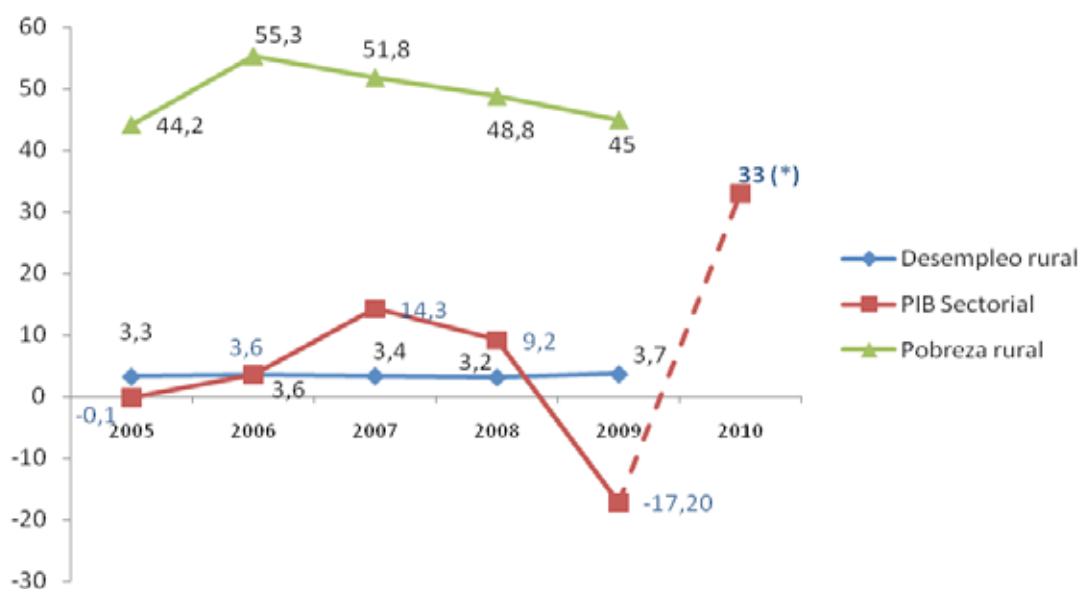
En consecuencia, la competitividad que debe caracterizar el crecimiento de la producción, en los próximos decenios, debe contemplar desde su propio impulso formas que contribuyan a disminuir la pobreza.

Así, la competitividad que se alcance como país, debe estar acompañada por aumentos en la productividad de los trabajadores, por incrementos en los rendimientos y rentabilidad de la producción de las comunidades de productores y por la inserción respetuosa de los pueblos originarios a estas dinámicas. En consecuencia, la competitividad es una tarea trascendente que se aborda como país y que incluye a todos los agentes que participan del desarrollo agrario y rural de Paraguay.

Por su parte, el Estado a través de políticas públicas debe, al tiempo que estimula la competitividad, resguardar y promover el logro de objetivos sociales que otorguen solidez y estabilidad al desarrollo.

Las políticas de desarrollo para la inserción competitiva de los pequeños agricultores deben combinarse con apoyos para lograr el fomento de los factores de producción; con la prestación de servicios técnicos que favorezcan el desarrollo de la productividad, con acceso a servicios sociales que brinden las bases para ampliar las oportunidades de las familias campesinas, con criterios de respeto de la diversidad y multiculturalidad para lograr una integración respetuosa y eficiente de los pueblos originarios a las dinámicas del desarrollo agrario y rural.

**Gráfico 1. El medio agrario. Variables de caracterización**



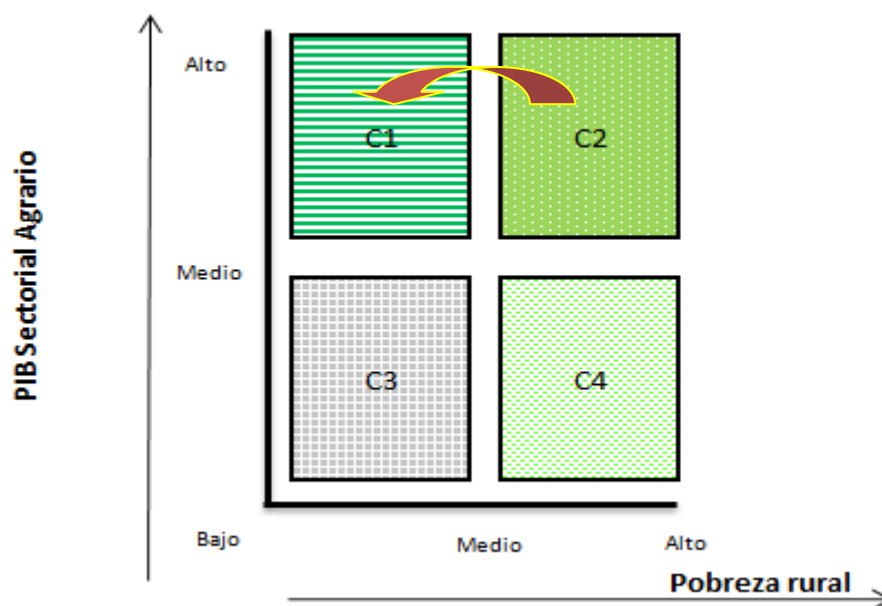
(\*) Proyección estimada.

Fuente: elaboración MAG/SIGEST, datos del BCP, DGEEC, 2.010.

Adicionalmente, el Estado también asumirá la responsabilidad por orientar y estimular el uso de los recursos naturales teniendo la debida consideración por su renovación y conservación. Tanto los desafíos del cambio climático como las grandes interrogantes que se abren respecto de la disponibilidad recursos naturales en el planeta, agregan una tarea que si bien exige un rol activo del Estado, solo podrá alcanzarse si se cuenta con el compromiso y la conciencia de toda la población.

Cada vez aparecen más claramente los desafíos por mantener las reservas de agua en el planeta, por la defensa de la biodiversidad ante el avance de la deforestación y por la reversión del proceso de la degradación de los suelos. Todo ello pone en primer plano la necesidad de establecer políticas de mitigación o adaptación ante el cambio climático o de desarrollo de buenas prácticas de producción para defender el patrimonio natural del Paraguay.

**Gráfico 2. El Medio Agrario. Matriz Conceptual de Desarrollo**



Fuente. MAG/SIGEST. 2010

- Cuadrante 1: crecimiento sectorial alto, con bajo nivel de pobreza rural.  
Característica: desempeño económico relativo eficiente con tendencia inclusiva.
- Cuadrante 2: crecimiento sectorial alto, con alto nivel de pobreza rural.  
Característica: desempeño económico relativo eficiente, con tendencia concentradora.
- Cuadrante 3: crecimiento sectorial bajo, con bajo a medio nivel de pobreza rural.  
Característica: desempeño económico relativo insuficiente con baja incidencia social
- Cuadrante 4: crecimiento sectorial bajo a medio, con alto nivel de pobreza rural.  
Característica: desempeño económico relativo insuficiente, con tendencia concentradora

De la observación de este diagrama se constata que el sector agrario y rural de Paraguay se ubicaría en el cuadrante C2 y que la propuesta estratégica es conducir el desarrollo hacia el C1, pues se aspira a una combinación de alta producción con baja pobreza, con inclusión social y efectos sobre el ingreso.

## 2.2. El proceso de la producción agraria

La estrategia se basa en la visión que el sector agrario corresponde a un sistema que se sostiene en los recursos naturales y que llega a la satisfacción de necesidades humanas, en un ciclo permanente de producción y reproducción.

El sector agrario se vincula orgánicamente con la agroindustria, con los mercados y con los consumidores. Por esta razón, las políticas deben apuntar desde el fortalecimiento y la accesibilidad a los factores productivos, al desarrollo de cadenas de producción y a la disminución de las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados internos y externos, buscando la satisfacción de los consumidores.

Esta noción de ciclo, si bien amplía las responsabilidades sectoriales, al mismo tiempo da cuenta de la complejidad de la agricultura como sector productivo, el que requiere de una conceptualización sistémica para que los desafíos que se imponen con esta estrategia, se resuelvan de una manera que contemple los impactos en todos los componentes del sistema agrario y rural.

## 3. PLANTEAMIENTO INSTRUMENTAL Y DESCRIPCIÓN DE CONTENIDOS


El MEA se ordena como un documento que relaciona la formulación general de la estrategia, con el desarrollo en mayor profundidad de algunos componentes y que cierra, con la presentación de la institucionalidad requerida para su aplicación.

Posteriormente se realiza el desarrollo de los componentes del MEA que se ordenan como ejes de la estrategia. Cabe tener presente que el conjunto de ejes, se concibe bajo una visión integrada y complementaria y apuntan a resolver intervenciones esenciales, en un contexto cambiante, dinámico y complejo, característico de los procesos de desarrollo agrario y rural.

Gráfico 3. El MEA. Diagrama de intervención e impactos

| EJE   | AREAS/OBJETIVOS |  |         |                    |
|-------|-----------------|--|---------|--------------------|
|       | EXPORTACIÓN     | PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y ABASTECIMIENTO INTERNO | ENERGÍA | EMPLEO E INCLUSIÓN |
| EJE 1 |                 |  |         |                    |
| EJE 2 |                 |  |         |                    |
| EJE 3 |                 |  |         |                    |
| EJE 4 |                 |  |         |                    |
| EJE 5 |                 |  |         |                    |

|  |                  |
|--|------------------|
|  | Incidencia alta  |
|  | Incidencia media |
|  | Incidencia baja  |

Eje 1: Desarrollo de la competitividad agraria  
Eje 2: Desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria.  
Eje 3: Desarrollo pecuario y granjero.  
Eje 4: Manejo sostenible de bosques y servicios ambientales.  
Eje 5: Desarrollo de la agroenergía.

Fuente: MAG/SIGEST

### 3.1. Ejes del Marco Estratégico

El eje **competitividad agraria**, se refiere a la política de tipo general que se espera tenga el mayor impacto. Desde ya se espera que todos los vectores incluidos en la lámina presentada como Gráfico 3, operen con el propósito de alcanzar mayores niveles de competitividad.

Sin duda, atender los mercados externos o internos requiere de productos competitivos en precio, calidad y seguridad de los suministros. También se aspira que el uso de la energía y la producción bioenergética cumplan con el requerimiento de ser competitivas. Al respecto, se espera que el régimen de incentivos estatales para desarrollar inversiones en esta línea de producción tenga carácter transitorio, de modo a que la producción de energías renovables llegue a ser autosostenida.

A su vez, la agricultura familiar, la producción de alimentos, el desarrollo pecuario y granjero, así como la producción forestal y de servicios ambientales, deben cumplir con los requerimientos de la competitividad, para garantizar su permanencia en el tiempo.

El eje **desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria**, corresponde a la política diferenciada más característica de la estrategia agraria y rural. Tiene alto impacto en el empleo y es muy importante en la producción de alimentos y en el abastecimiento del mercado interno.

El eje asimila la noción de adecuación de la estructura agraria con el objetivo de promover al interior de la agricultura familiar, una reducción sustancial de la pobreza y mejora en la calidad de vida haciendo énfasis en el apoyo a las mujeres rurales.

En efecto, se espera que la especialización productiva, como resultado del fortalecimiento de las capacidades de la agricultura familiar, un número significativo de familias productoras de este segmento logre fortalecer y mejorar su inserción en los mercados.

Al respecto, el nudo que intenta resolver la estrategia no es a cuál mercado atiende tal o cuál productor, si no como proporcionar condiciones para que los productores accedan a mercados que funcionen adecuadamente en términos de regulaciones, precios y atenuación de las asimetrías de poder en las fases de negociación de precios y determinación de especificaciones técnicas de los productos.

El eje **desarrollo pecuario y granjero** es a su vez, una especificación de las políticas generales referida en este caso a la producción de carne de distintas especies y de lácteos, que incluye a la AF como segmento productivo relevante.

Los elementos mencionados anteriormente adquieren la misma validez cuando se trata de producción pecuaria y granjera. Debe ser competitiva, con bajos costos unitarios, con alta productividad de la fuerza de trabajo y eficiente en el uso de energías.

El eje **desarrollo forestal sostenible y servicios ambientales** permite tener una visión más exhaustiva de los recursos forestales en el Paraguay. Se trata del impulso sistemático por parte del Estado para una actividad que siendo rentable, no ha sido asumida considerando todas sus potencialidades y así mismo, el impacto negativo de las externalidades provocadas por la deforestación y erosión de los suelos.



Se propone como un aporte que muestra la potencialidad de los recursos existentes en el país, los cuáles pueden ser explotados de manera racional y sustentable.

El desarrollo de los servicios ambientales introduce una visión innovadora del bosque como recurso productivo multidimensional, lo cual implica, la instalación al interior del sector de un mayor compromiso en cuanto a responsabilidad ambiental, aspecto subrayado por el MEA.

De este modo, el desarrollo forestal está impulsado por la competitividad y por un adecuado uso de los recursos naturales. Probablemente su impacto en la fase primaria es muy reducido, sin embargo esta relación se revierte si se avanza en la industrialización de la madera proveniente, preferentemente, de bosques implantados como materia prima de amplia aplicación y sobre todo de alto impacto en el desarrollo de los servicios ambientales.

También está fuertemente vinculado con la producción de agroenergía y representa un desafío respecto al cómo estimular la participación de la AF, así como de los pueblos originarios en el desarrollo de una forestación racional y a la vez rentable para estos tipos de productores y de población.

El eje **desarrollo de la agroenergía** constituye una iniciativa orientada a contribuir a la diversificación de la matriz energética nacional, a la promoción de alternativas productivas viables planteadas sobre bases sostenibles. Se espera que el desarrollo del eje genere efectos sobre el empleo y la emprendibilidad, y un mejor grado de previsibilidad en cuanto al abastecimiento de biocombustibles. Se debe señalar además la contribución a la reducción de la polución ambiental derivada del uso de petrocombustibles.

Es muy importante establecer que estos ejes estratégicos, aunque tengan desarrollo específicos respecto de líneas programáticas y establecen una agenda para el sector durante los próximos años, cumplen otra función principal: abren preguntas respecto a cómo operar con una estrategia multifuncional y multisectorial

### 3.2. El empleo y el emprendedurismo en la estrategia

En una perspectiva innovadora, de mayor amplitud, se incluyen los contenidos asociados a la empleabilidad y al estímulo a ser emprendedores por parte de la población rural. El empleo corresponde a un resultado del modo como se relaciona el trabajo con los demás factores de la producción en un modelo en que prima la iniciativa privada. Siendo así, la incorporación de tecnologías y el impulso a la innovación deberían impactar positivamente en el nivel de salarios. También la calidad de los empleos y el desarrollo de normativas que regulen las relaciones laborales constituyen formas avanzadas para mejorar la relación entre empresarios y trabajadores. Sin duda que la capacitación y la formación más general en la sociedad paraguaya permitirá disponer de una población más educada y más eficiente en el trabajo.

Por otra parte, en la propia educación y en la cultura que se crea cotidianamente, aparece la iniciativa privada como una forma de alcanzar el progreso o el éxito económico. Estas nociones pueden alentar una capacidad de emprender por parte de jóvenes y de pequeños productores que tienden a recono-

cerse como empresarios, en una sociedad que está abierta a proporcionar nuevas oportunidades para su población. No está de más subrayar que emprender implica incorporar el factor riesgo y que parte de la responsabilidad del Estado es, al tiempo de invitar, también advertir acerca de lo que significa las decisiones individuales que tienen efecto social.

### **3.3. La institucionalidad. Un objetivo instrumental de la estrategia**

Finalmente se incluye como elemento condicionante para la implementación plena del MEA, un capítulo sobre la adecuación institucional sectorial y modernización del MAG, en tanto soporte institucional y de gestión para impulsar los procesos de cambios indispensables para el desarrollo integral y a largo plazo del sector agrario y rural de Paraguay.

La afirmación que ordena este capítulo es que, para responder a todas estas exigencias y desafíos, la institucionalidad sectorial pública agraria debe readecuarse. Sin duda, el conjunto de instituciones que hoy conforman el complejo del sector público agrario, no reúne condiciones de dirección y coordinación que permitan garantizar un desarrollo estable y duradero del sector. Por tanto, es necesario avanzar en la formación de un sistema institucional del sector público agrario de Paraguay, SISPA a los efectos del documento, que se describe en sus principales componentes y funcionalidades.

# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

2009 - 2018



## SECCIÓN II MARCO DE REFERENCIA

### 1.- EL ESCENARIO AGRARIO. RASGOS Y TENDENCIAS

#### 1.1.- El Entorno Regional. América Latina y el Caribe

En los últimos 15 años, América Latina y el Caribe (ALC), en un contexto global, es la región que ha registrado el mayor nivel de crecimiento en cuanto a producción y exportación de bienes de origen agrario. Sin embargo, ese crecimiento se debe en gran parte al aporte del Cono Sur, pues las demás subregiones son en general importadoras netas, sobre todo de alimentos, como cereales, oleaginosas, carnes y productos lácteos.

En la última década se destacan dos tendencias en la evolución del sector agrario en ALC. Por una parte, la caída en el agregado de la subregión del Caribe en más del 3%, con tasas anuales progresivamente más negativas; en segundo lugar, el dinamismo en Brasil, Bolivia y Paraguay, con tasas de crecimiento por encima del PIB total, en todos los períodos considerados.

En el periodo 2005-2008, Paraguay, junto a Brasil, Ecuador y El Salvador, registraron un crecimiento sectorial agrario por encima del 5%, mayor al crecimiento global de sus economías. Considerando solamente el año 2008, la contribución promedio al PIB del sub sector agrícola de ALC fue de alrededor del 5%, con diferencias significativas entre países, fluctuado desde un 1% en países del Caribe, hasta alrededor del 20%, como en Nicaragua (18,2%), Haití (20,3%), Paraguay (21,2%) y Guyana (30,2%).

**Agricultura.** Las expectativas para el 2010 apuntan a una recuperación importante en la mayoría de los países de la región, aunque fuertemente condicionada por la incidencia de factores climáticos y el comportamiento de la demanda internacional, afectada aún por la recesión reciente, originada en

los países desarrollados, y en menor medida, por el comportamiento de los precios internacionales. En efecto, la baja en los precios de los principales productos básicos agrícolas durante el 2008 no pareciera haber restado ímpetu al ciclo productivo del 2009/10. La conjunción de medidas de políticas anti cíclicas y una recuperación de los precios incentivaron expansiones en la producción y las expectativas se mantienen para el 2010/11.

**Pecuaria.** En la región, el sub sector pecuario ha crecido cerca de un 4% anual en los últimos años, el doble del promedio mundial. A pesar de la relevancia observada en el desempeño reciente, la región debe hacer frente simultáneamente a tres retos principales: desarrollar su enorme potencial para ampliar las oportunidades de mercado y satisfacer la creciente demanda mundial de carnes, productos de granja y lácteos; atender los grandes desafíos ambientales que amenazan la dotación de recursos naturales para la producción y, por último, vincular de modo estructural el aumento del crecimiento económico interno y las necesidades de desarrollo de la región.

Si bien existe la tecnología para aumentar la productividad de modo sostenible, sin degradar los recursos naturales, la tasa de adopción de innovaciones en cuanto a manejo ambiental, sigue siendo insuficiente, debido tanto a aspectos de gestión institucional, como, específicamente, a la ausencia de políticas más efectivas.

El crecimiento de la industria pecuaria de ALC se basa en las exportaciones, pero se espera que la demanda interna de productos de origen animal también aumente. Se prevé que la demanda de carnes de vacuno, cerdo y aves de corral aumente con la recuperación económica y se reanuden los flujos de comercio.

A pesar de que el sub sector pecuario contribuye de manera importante a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza, se requiere importantes reformas políticas e institucionales, así como inversiones públicas y privadas, para que los pequeños agricultores puedan aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento del mismo. La industria pecuaria en ALC tiene la oportunidad de crecer para satisfacer los mercados internos y la demanda mundial, pero este crecimiento no debe realizarse a costa del deterioro ambiental.

**Forestal y servicios ambientales.** En la región, según la FAO, la variación de la cubierta forestal, durante el período 2000-2005 indica que en ALC hubo pérdidas, en promedio, superiores a 300.000 ha/año de bosques, incrementales a las pérdidas por año registradas en el periodo 1990-2000. Sólo la Subregión Caribeña tuvo una ganancia de cubierta forestal de 54.000 ha/año durante el período 2000-2005, como resultado de programas de reforestación y recuperación de áreas degradadas. En América del Sur, con excepción de Chile y Uruguay, que incrementaron su cubierta forestal, se evidencian fuertes disminuciones.

La participación del sub sector forestal en el PIB con mediciones para el 2006, según la misma fuente, muestra un promedio de participación del 2.2% en la subregión del Cono Sur, con un rango de entre 3,6% en Paraguay a 0,8% en Argentina. En la subregión de países Andinos, Guayanas y Surinam fue del 1,8%, mientras que en la subregión de Centroamérica y México fue de 1,3%, y finalmente, en la

subregión del Caribe, de 0,4%. Las cifras promedio indican que no es significativa la participación del subsector en las economías regionales, pero a nivel país destacan Guyana (4,1%), Paraguay (3,6%), Brasil (2,8), Bolivia (2,7%) y Chile (2,6%).

## 1.2.- El País

La República del Paraguay es un país con unos 6,3 millones de habitantes, ubicado en el centro de América del Sur, limitando al norte con Bolivia, al sur y oeste con Argentina y al este con Brasil. Su territorio de 406.752 km<sup>2</sup>, no tiene costas sobre el mar y se encuentra dividido en 2 regiones naturales que presentan características bien diferentes.

Históricamente, la economía paraguaya se basó en la producción agraria. Esta característica permanece vigente hasta el presente, sin signos evidentes de un cambio substancial en el futuro previsible. La contribución del sector al PIB se mantiene en torno al 27%; en tanto que su participación en la ocupación de la Población Económicamente Activa, PEA, sigue siendo significativa, alrededor del 30%, aunque levemente decreciente. En cuanto al ingreso de divisas, más del 75% de los ingresos por exportación de bienes se generan a través de productos agrarios y sus derivados.

El Paraguay posee buena dotación de recursos naturales, aunque carece de yacimientos petrolíferos y de minerales sólidos, conocidos o explotables comercialmente. El aprovechamiento de los recursos naturales en actividades agrarias adquirió significativa expansión en los últimos años, alcanzando, según el Censo Agropecuario Nacional 2008, CAN, las 31.086.894 hectáreas, equivalentes al 76% de la superficie total del país. Debe señalarse que el potencial de expansión de la producción agraria, sigue siendo significativo en las dos grandes regiones que componen el país.

**Desempeño reciente de la economía y del sector.** En los últimos cinco años, la economía paraguaya ha experimentado un desempeño más bien modesto, con tasas de crecimiento del PIB fluctuando entre -3,8 y 6,8% en el periodo 2005/2009. El pico más alto se registró en el 2007, cuando la economía paraguaya alcanzó una de las tasas interanuales históricamente más elevadas, 6,8%. Al año siguiente, el alto crecimiento del año anterior sufrió una leve desaceleración, 5,8%, llegando a revertirse en el 2009, -3,8%, como consecuencia de la caída de los precios internacionales y la disminución de la producción por la sequía que afectó al territorio nacional.

Este comportamiento de la economía en su conjunto ha sido el reflejo del desempeño del sector agrario. La producción agraria, luego de una leve caída en el 2005, experimentó un período de crecimiento que alcanzó un notable nivel de 14,4% en el 2006/07, con una disminución a 9% en el ciclo 2007/08, para terminar con una pronunciada caída, -16,6%, en el ciclo 2008/09, arrastrada por los efectos de la crisis económica mundial y la sequía. Factores externos (mejora de los precios internacionales) e internos (condiciones climáticas favorables) se han presentado para una recuperación de la producción sectorial en el presente año agrícola.

**GESTIÓN DEL DESARROLLO SECTORIAL  
DESEMPEÑO RECIENTE Y RASGOS RELEVANTES**

- Crecimiento sectorial diferenciador, concentrador y excluyente.
- Elevados niveles de pobreza y migración rural.
- Deterioro ambiental.
- Concentración de tierras.
- Conflictividad rural agravada.
- Deterioro de la Agricultura Familiar.
- Institucionalidad debilitada.

*Fuente: MAG/SIGEST, 2008*

Estos indicadores revelan la importancia estratégica del sector para la economía nacional. Los episodios de crisis económicas o comportamientos climáticos impactan no solo al sector sino al país en su conjunto. Por esta razón si la producción agropecuaria tiende a concentrarse en granos, particularmente la soja, y carnes puesto que ambos representan alrededor 2/3 del producto bruto sectorial, lo que sin duda representa un riesgo para la estrategia de desarrollo del país.

Otra característica es la gran cantidad de población rural existente en el país, 42%, siendo esta proporción, la más alta del Cono Sur. Según la Encuesta Permanente de Hogares 2008, EPH, la población rural concentra la mayor parte de la pobreza del país, 48,8% frente a un 30,6% de pobreza urbana, como también la mayor parte de la pobreza extrema, 30,9%, frente a un 18% de pobreza extrema urbana. Al igual que en otros países, la mayoría de los pobres rurales paraguayos dependen de la agricultura para su subsistencia.

## 2.- DESARROLLO SECTORIAL Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

La débil consistencia de la institucionalidad pública para el desarrollo sectorial, constituye una de las cuestiones claves que explican las características del proceso agrario paraguayo reciente.

En efecto, desde el inicio de los años noventa el MAG, ha experimentado paulatinamente una involución institucional, caracterizada por su desestructuración orgánica con el consecuente deterioro de su capacidad de gestión y liderazgo institucional, así como por la progresiva pérdida de su capital humano, a lo que debe sumarse, como factor agravante, los bajos niveles de mantenimiento y reposición de los activos institucionales.

Esto ha originado repercusiones negativas en la capacidad institucional de prestación de servicios a los agricultores y a la población rural, lo cual se traduce en limitaciones para responder a las exigencias de una gestión moderna y adecuada a las demandas.

Dicha situación se agudizó aún más, ante la inexistencia de políticas estables para el sector agrario. La elevada rotación de los Ministros del MAG, señal elocuente de deterioro institucional que se dio en los últimos años, se expresó en una secuencia de discontinuas acciones emprendidas por cada administrador respecto a las propuestas esbozadas por su antecesor, lo cual, en el mejor de los casos, resultaba en un retraso en la ejecución de los programas incluyendo, frecuentemente, la desnaturalización de sus contenidos.

Con el objetivo de ser más eficiente y de implementar una gestión administrativa y técnica moderna, se inició en los años noventa un proceso a través del cual algunas de las Subsecretarías de Estado y varias Direcciones fueron separadas del MAG, sin que este proceso visualizara un marco institucional sectorial integrador, pasando las mismas, a constituirse en instituciones autárquicas y autónomas, operativamente cerradas y disociadas del conjunto del sector público agrario y rural.

En cuanto al vínculo con el MAG persisten formulaciones normativas ambiguas, carentes de significado organizacional y lógica funcional, bajo una perspectiva de sistema.

El propósito principal de la iniciativa de reforma de los noventa fue redefinir los roles institucionales, concentrando la capacidad operativa de la política agrícola en órganos ejecutores autárquicos, suponiendo que la definición y diseño de las políticas seguirá siendo competencia del MAG, evidente contradicción cuando que la misma iniciativa había generado pérdida de recursos institucionales para ello y sobre todo, para el gerenciamiento sectorial ordenador.

La creación de unidades funcionales especializadas autárquicas y autónomas separadas del MAG, culminó en un complejo institucional sectorial funcionalmente disociado, carente de una visión compartida del desarrollo, que opera con ausencia de directrices de políticas sectoriales estables. Además,

no proporciona condiciones para la participación de los niveles territoriales, comunidades productoras locales y otros actores agrarios relevantes.

A partir de estas constataciones, las lecciones aprendidas en el periodo reciente, indican que la adecuación de la institucionalidad agraria, no debe agotarse en un ejercicio de reingeniería organizacional del MAG, sino que, con enfoque de sistema sectorial, debe apuntar a la implantación de un conjunto normativamente articulado, capaz de definir e implementar con eficacia nuevos contenidos de políticas, bajo una modalidad de gestión integradora, con proyección y enfoque de gestión territorial desconcentrada y descentralizada.

### **GESTION DEL DESARROLLO SECTORIAL**

#### **Limitantes**

- Carencia de directrices de políticas sectoriales estables y coordinadas.
- Fragmentación e improvisación estratégica.
- Gestión institucional funcionalmente dispersa, carente de una visión compartida del desarrollo.
- Asistencialismo reactivo como mecanismo básico de respuesta.
- Centralismo acentuado y carencia de un enfoque territorial del desarrollo.
- Instancia de participación social generalmente débil, discontinua y circunstancial.
- Dotación disminuida de recursos humanos calificados.
- Baja capacidad de interlocución y negociación

*Fuente. MAG/SIGEST, 2008.*

## **3.- PREMISAS**

La definición y el desarrollo de contenidos del MEA, se funda en un conjunto de premisas que le confieren consistencia, unidad y soporte conceptual. Estas son:

### **3.1.- Enfoque diferenciado**

Se asume el carácter heterogéneo de la base productiva agraria. Así, tipologías básicas diferentes de producción agraria requieren a su vez de abordajes de desarrollo también diferentes, concebidos bajo una visión integradora.

### **3.2.- Institucionalidad y visión de Estado**

La estabilidad, valor y vigencia efectiva de las normas, así como la durabilidad e integridad de las políticas de Estado, cuando instaladas, constituyen fundamento del desarrollo.



### 3.3.- Enfoque Territorial

En rigor, el territorio rural no se refiere solo a una caracterización física “no urbana” del espacio geográfico, sino que constituye fundamentalmente una construcción social cohesionada en la que interactúan actores locales, con identidad y propósitos compartidos. *Se asume que el desarrollo nacional, en sus distintas dimensiones, resulta del desarrollo articulado y equilibrado de los territorios.*

### 3.4.- Crecimiento Estable

Incremento incluyente del producto sectorial reduciendo vulnerabilidades resultantes de las asimetrías socioeconómicas que se manifiestan en el medio rural productivo, económico y social.

### 3.5.- Generación de empleos y emprendibilidad

Se pondera la generación de empleos agrarios y no agrarios, así como la inducción a la mejora de las condiciones de empleabilidad y emprendibilidad de la población rural joven, como grupo meta. Se apunta a moderar el vaciamiento rural y el deterioro sociocultural de las comunidades campesinas y pueblos originarios.

### 3.6.- Prudencia ambiental

Se pondera la sostenibilidad ambiental bajo una concepción normativamente jerarquizada.

### 3.7.- Seguridad Alimentaria

Acceso físico y económico a suficientes alimentos nutritivos e inoctrinos para satisfacer necesidades alimentarias de las comunidades locales y, así mismo, provisión orientada a la cobertura más amplia de la demanda interna.

### 3.8.- Capital Social

Estímulo a la conformación y consolidación de redes de participación organizada para el bienestar comunitario.

### 3.9.- Equidad y Género

Jerarquizar y fortalecer normativamente la participación organizada de la mujer en la gestión de las políticas y los procesos de desarrollo agrario y rural, de modo especial en el área de seguridad alimentaria entre otras, de contenido y alcance igualmente trascendente.

### 3.10.- Alianza público-privada

Acuerdos e integración de capacidades público-privadas bajo condiciones de claridad y consistencia de roles.

### 3.11.- Gestión eficiente

Gestión institucional fundada en principios y visión de sistema con desarrollo y proyección territorial. Se asume que la gestión de la institucionalidad pública para el desarrollo agrario y rural en sus diversos niveles, no se limita a lo oficial, sino se extiende e involucra a sectores de la sociedad civil.

### 3.12.- Recursos Humanos

Formación, capacitación y especialización de recursos humanos para el desarrollo agrario y rural. Implícitos en las premisas enunciadas se encuentran los siguientes principios rectores:

- Inclusión social
- Juventud Rural
- Sostenibilidad
- Institucionalidad
- Subsidiariedad
- Responsabilidad
- Transparencia

## 4.- VISIÓN

Al año 2018, el sector agrario del Paraguay habrá incrementado en forma sostenible la producción destinada al consumo interno y a la exportación; mejorada la equidad en el campo; fortalecido el arraigo y la integración eficiente de las comunidades productoras y de los pueblos originarios.

## 5.- OBJETIVOS

### 5.1.- General

Incrementar en forma sostenida y sostenible la competitividad de la producción agraria en función a demandas de mercado, con enfoque de sistemas agroalimentarios y agroindustriales socialmente incluyentes y equitativos, de modo a satisfacer el consumo, la demanda interna y la del sector externo, promoviendo e impulsando así mismo, otras producciones rurales no agrarias generadoras de ingreso, empleo y emprendibilidad en los territorios.

### 5.2.- Específicos

- Político-Institucional: adecuar la institucionalidad sectorial como base para la gestión eficiente del desarrollo agrario y rural.
- Económico-productivo: incrementar los niveles de producción eficiente y competitiva, para mejorar el ingreso agrario.
- Socio-cultural: promover la participación incluyente como línea básica de gestión en los territorios y mejorar la distribución de los ingresos y el acceso a los recursos en el sector rural.
- Ambiental: enmarcar los procesos productivos agrarios dentro de prácticas ambientalmente sostenibles.

## 6.- INSTRUMENTACION Y ESTRATEGÍA GENERAL

### 6.1.- Instrumentación

El Marco plantea intervenciones según los siguientes ejes estratégicos:

- Desarrollo de la Competitividad Agraria
- Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad alimentaria
- Desarrollo Pecuario y Granjero
- Desarrollo Forestal Sostenible y Servicios Ambientales
- Desarrollo de Agro energía

En la dimensión programática, se plantean, al interior de los distintos ejes, y en cada caso, el desarrollo de líneas básicas de implementación.

Como tema transversal a la formulación de los ejes, se incorpora un capítulo especial sobre Educación, Empleo y Emprendedurismo Rural, significando ello una innovación conceptual especialmente trascendente en materia de enfoque, contenido y gestión del desarrollo agrario y rural.

De igual manera como factor condicionante se desarrolla el capítulo sobre adecuación institucional sectorial y reingeniería del MAG.

### 6.2.- Estrategia General

El MEA plantea una estrategia general para el desarrollo operativo de los ejes según las siguientes líneas:

- Impulsar en los niveles de coordinación de las políticas macroeconómicas, tales como la política fiscal, monetaria y tributaria, la adopción de medidas que fortalezcan la competitividad del sector agrario.
- Establecer coordinación con las políticas sociales, orientada a la integración de la AF, pueblos originarios, y población rural en estado de vulnerabilidad en las estrategias de desarrollo.
- Impulsar la Reforma Agraria Integral como un instrumento para el desarrollo rural, atendiendo a los fundamentos institucionales establecidos, que la definen como un proceso de adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional.
- Impulsar los procesos productivos agrarios enmarcados en criterios de sostenibilidad ambiental con atención a los pueblos originarios.
- Impulsar la participación organizada de la mujer en la gestión de las políticas y los procesos de desarrollo agrario y rural.

- Fortalecer y jerarquizar los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos responsables de la ejecución del MEA.
- Promover alianzas público-privadas que integren recursos y capacidades para el desarrollo en los territorios.
- Apoyar la formación de asociaciones de productores, locales y redes regionales, que promuevan la participación y la autogestión.
- Impulsar la formación y capacitación de recursos humanos para el desarrollo agrario y rural, en sus diversos niveles. Esto hace a la estructura conceptual misma de la propuesta MEA.



# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

2009 - 2018



## SECCIÓN III EJES ESTRATEGICOS Y LINEAS PROGRAMATICAS

### 1. EJE 1. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA

#### 1.1 CONTEXTO

##### 1.1.1.- Entorno general

El termino competitividad, según varias definiciones, se asocia a la capacidad de competir que disponen los países, las organizaciones o las empresas. Entre tanto, la competencia se ha intensificado tanto en los mercados nacionales como internacionales, ya que la protección que anteriormente podían ejercer los gobiernos a sus mercados internos se ha ido relativizando con los procesos de integración comercial y con los compromisos suscritos en los organismos multilaterales de comercio.

En esta línea, si bien existe una definición clara en cuanto al significado de competitividad a nivel de firmas e industrias, no sucede lo mismo en cuanto a la noción de competitividad de un país. En efecto, el Foro Internacional de Competitividad la define como el conjunto de instituciones, directrices, y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

En los últimos 10 años se ha observado profundos cambios estructurales en el ámbito internacional que se traducen en un nuevo orden mundial con nuevos actores económicos. En efecto, al principio de los años 2000, Estados Unidos representaba 33% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, mientras que China e India se encontraban fuera de las 10 primeras economías del mundo. Durante el año 2010, China se posicionó como la segunda economía más grande del mundo en términos del PIB y Estados Unidos redujo su participación en el PIB mundial a 20%, mientras India se ubica como la cuarta mayor economía del mundo. Estos cambios económicos en el ámbito internacional generan un nuevo escenario para el comercio internacional agrario, particularmente en lo que respecta al consumo de alimentos.

El incremento en el ingreso per cápita de los países en desarrollo más poblados del mundo, China e India, ejerce presión en el aumento de los precios de la soja y de otros granos utilizados principalmente para la alimentación de animales, con el propósito de sustituir la proteína de origen vegetal por proteína de origen animal. Esto se da principalmente en China, que ha incrementado su PIB per cápita de US\$ 800 en el año 2000 a US\$ 3.500 a fines del año 2009. Actualmente, la población combinada de China e India es de 2.500 millones de habitantes, cerca del 40% de la población mundial. Ambas economías se encuentran creciendo a tasas anuales elevadas, y con una fuerte tendencia a la urbanización.

### 1.1.2.- Entorno local

La competitividad agraria del Paraguay se refiere fundamentalmente al desempeño que tiene el país en el mercado de las commodities y concretamente a la competitividad de las empresas y productores que operan en el país.

De acuerdo al reporte del Foro Internacional de Competitividad, en el que se analiza la competitividad de 133 países del mundo, Paraguay se encuentra en la posición 124, que lo ubica como uno de los países menos competitivos. Entre las principales debilidades señaladas por el informe se encuentra el aspecto institucional.

Analizando el valor bruto de producción (VBP) del sector agrícola registrado por el Banco Central del Paraguay, se observa un aumento permanente y un substancial cambio en su composición. En el año 1991, el 70% del VBP agrícola fue generado por cultivos propios de la agricultura familiar, mientras que la soja, el maíz, el trigo, el arroz y el girasol, cultivados por el segmento de productores con fincas medianas y grandes, representaban solo el 30% del VBP agrícola. Hoy esta composición ha cambiado como se indica en el cuadro N° 1.

Este hecho no puede atribuirse enteramente, ni en todos los casos, a una pérdida de competitividad de todo el segmento de la agricultura familiar. La estructura productiva agropecuaria es fundamentalmente fragmentada y se caracteriza por ser muy heterogénea. Por consiguiente, debe reconocerse que existen familias cuya ocupación en la agricultura es marginal y responde básicamente a un objetivo de subsistencia, otras que están involucradas en cadenas de producción competitivas, así como también grupos significativos de productores familiares que tienen el potencial de insertarse en los mercados de manera competitiva.

Es conveniente mencionar que en el ámbito internacional, la producción primaria actualmente presenta un escenario en el cual los pequeños productores agrarios, principalmente de commodities, abandonan el mercado y que la estructura productiva tiende a conformarse por superficies mayores de producción con un menor número de productores.

El Paraguay no escapa a esta tendencia mundial. Según el CAN 2008, en términos agregados, el número de productores agropecuarios se ha reducido de 307.221 en el año 1991 a 289.649 en el año 2008, mientras que la superficie total dedicada a la producción agropecuaria se incrementó en un 30 % en el mismo periodo de tiempo. Paralelamente, el análisis de la participación de los agricultores familiares en la producción primaria indica que la misma ha disminuido significativamente, tanto en volumen como en número de productores.

## SECCIÓN III

| RUBROS          | AÑOS                 |        |                      |        |
|-----------------|----------------------|--------|----------------------|--------|
|                 | 1991                 |        | 2008*                |        |
| Soja            | 365.566.950          | 17,94% | 2.407.199.879        | 49,05% |
| Mandioca        | 390.320.806          | 19,15% | 724.800.000          | 14,77% |
| Maíz            | 169.365.459          | 8,31%  | 601.351.426          | 12,25% |
| Caña Azúcar     | 112.683.640          | 5,53%  | 193.999.972          | 3,95%  |
| Trigo           | 54.201.433           | 2,66%  | 167.200.000          | 3,41%  |
| Arroz           | 16.192.659           | 0,79%  | 92.124.045           | 1,88%  |
| Girasol         | 78.872               | 0,004% | 62.701.899           | 1,28%  |
| Poroto          | 35.924.282           | 1,76%  | 53.409.929           | 1,09%  |
| Algodón en rama | 493.379.568          | 24,21% | 50.204.242           | 1,02%  |
| Tabaco          | 15.391.875           | 0,76%  | 28.125.000           | 0,57%  |
| Maní            | 19.569.887           | 0,96%  | 20.699.748           | 0,42%  |
| otros           | 365.534.181          | 17,93% | 506.039.323          | 10,31% |
| <b>Total</b>    | <b>2.038.209.612</b> |        | <b>4.907.855.463</b> |        |

Fuente Elaborada en base a datos del BCP

El cultivo del algodón, otrora producto tradicional de la agricultura familiar, demuestra esta situación. En efecto, entre 1991 y 2008, el número de fincas productoras de algodón se redujo de 189.554 a 53.474, disminuyendo la superficie cultivada de 414.961 ha. a 66.256 ha. y el volumen de producción de 631.738 ton. a 65.666 ton .

Similarmente, en la producción de tabaco, cuyo cultivo es realizado casi en su totalidad por la agricultura familiar, el número de productores se ha reducido de 7.385 a 2.577 y la producción de 8.209 ton. a 3.761 ton. entre el periodo censal 1991 y 2008.

No obstante esta situación, en el Paraguay existen varios casos de productores de pequeña escala que son competitivos a nivel internacional. Uno de los sectores más ilustrativos actualmente son los agricultores que producen sésamo, que fue desarrollada principalmente durante los últimos 10 años, alcanzando las 100.000 ha en la temporada 2008/2009.

Es importante señalar que, a diferencia de las otras commodities (algodón, maíz, soja, trigo, otros), la estructura productiva mundial del sésamo se encuentra conformada por pequeños productores, donde los principales países exportadores tienen su base de producción en fincas de tamaño menor, del orden de 2 hectáreas.

Finalmente, la noción de competitividad de un país es un tema que tiene todavía varias aristas a ser consideradas. Tal es así que el Paraguay, país que por un lado es ubicado como uno de los menos

<sup>1</sup>Ver Cuadro N° 1. La soja, el trigo, el arroz, el maíz y el girasol, son cultivos propios de la agricultura tipo "farmer", con mayor uso de capital y tecnología de producción, aunque también son producidos por la agricultura familiar. De hecho, el 88% de las fincas productoras de maíz tiene menos de 20 ha. de tamaño, pero producen solo el 10% del volumen. Una situación similar sucede en soja y arroz, donde un pequeño número de fincas producen el mayor volumen de producción.

competitivos del continente americano, sin embargo, es el 4º exportador mundial de soja posicionándose al lado de Estados Unidos, el segundo país más competitivo del mundo. Del mismo modo, se encuentra entre los primeros tres mayores países exportadores de azúcar orgánica del mundo y entre los primeros 10 países exportadores de carne bovina.

### AGRICULTURA Y COMPETITIVIDAD

La agricultura, enfrenta requerimientos muy exigentes: debe modernizarse para incorporar al conjunto de la población rural, generar nuevas articulaciones con otros sectores para una mayor integración de las estructuras productivas y atender a la problemática de la preservación de los recursos, superando las estrategias de inserción en los mercados a través de los commodities. La agricultura pasa a ser parte de un ciclo de negocios que se incorpora a proveedores de insumos y de servicios, comprendiendo además las etapas de post – cosecha, transformación, distribución y comercialización. En él, los productores deben desplegar nuevos comportamientos: las nuevas tecnologías han hecho que la producción sea sustancialmente más compleja, requiriendo apoyos técnicos y participación en redes de servicios y comercios, el mercado es más sensible a diferencias de calidad y de servicio y a la regularidad de las prestaciones, y la conformación de conglomerados agroindustriales ha transformado el universo de las transacciones. Todo ello requiere capacidades para la negociación, emprendimientos asociativos y la modernización de la gestión. Por lo tanto, la competitividad de la agricultura depende de la economicidad y eficiencia de cada una de esas etapas, ya que es un atributo sistémico de un complejo agroindustrial, comercial y de servicios.

*Martínez Noguera, Roberto. Hacia una nueva institucionalidad agraria.*

## 1.2.- OBJETIVOS

### 1.2.1- General

Generar las condiciones para que los productores agrarios puedan desempeñarse competitivamente, incrementando la cuota de mercado de los productos para los cuales el país cuenta con ventajas comparativas, y creando ventajas competitivas a través de la innovación tecnológica y la productividad de los factores de producción en el ámbito nacional.

### 1.2.2- Específicos

- Facilitar el acceso de los productores a información tecnológica adecuada para los requerimientos del incremento sostenible de la productividad y la adecuación de la producción a los estándares de calidad e inocuidad de los mercados de destino.
- Desarrollar un sistema institucional eficaz, capaz de generar y transferir tecnología apropiada a los sistemas de producción de mayor relevancia a nivel nacional, con enfoque territorial.
- Generar un ambiente de negocios atractivo para la captación de inversiones para el desarrollo agrario, en especial, bajo enfoque de cadenas productivas integradoras generadoras de empleos, potenciando la formación del capital humano y el capital social.



- Incrementar el número de cadenas productivas en base al desarrollo de nuevos productos a nivel primario y/o a nivel industrial y diversificar los mercados de destino.
- Obtener mayor valor del producto agrario a través de innovaciones en el proceso de producción (certificaciones de buenas prácticas de producción, comercio justo, productos orgánicos y otros) y en la calidad del producto, para lograr mayor margen o retorno económico.
- Desarrollar capacidad de gestión de mercado y estrategias productivas primarias, de agro procesamiento orientadas por la demanda.
- Mejorar la infraestructura productiva y de comunicaciones para aprovechar las oportunidades de mercado.

### 1.3 LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

En correspondencia con los objetivos de este eje estratégico, las líneas programáticas apuntan a desarrollar acciones que generen las condiciones apropiadas, para que los productores agrarios, de la agricultura familiar y empresarial, se desarrollen en un ambiente institucional que favorezca e impulse su competitividad estructural.

Dichas líneas programáticas se agrupan en los siguientes componentes:

#### 1.3.1- Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología

Este componente se centra en incrementar la oferta de conocimientos necesarios para una mejor adecuación de la producción a las exigencias del mercado (calidad, inocuidad, y abastecimiento regular), y en los mecanismos apropiados para que tales conocimientos estén accesibles a los productores (comunicación y extensión). Asimismo, se incluyen actividades que enmarcan los procesos productivos bajo condiciones de sostenibilidad ambiental.

Con este componente se prioriza:

- Hacer accesible a los productores tecnologías apropiadas a los diferentes sistemas de producción.
- Impulsar la adopción de nuevos paquetes tecnológicos, a través de un sistema de extensión agraria que resulte de la coordinación de enfoques y actividades entre las instituciones de investigación y transferencia de tecnología.

#### 1.3.2- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control de Calidad e Inocuidad de la producción agraria

Este componente se orienta a asegurar que la oferta de insumos en el mercado interno cumpla con los atributos de calidad técnica y sanitaria, así como también que la producción agraria nacional reúna los requisitos de calidad e inocuidad conforme a los estándares de los mercados.

Esta línea programática se enfoca a:

- Lograr que la oferta de insumos utilizados para la producción agraria, cumpla las especificaciones técnicas y los estándares de calidad establecidos.
- Promover y facilitar la adopción de sistemas y procesos de producción que generen alimentos inocuos y al mismo tiempo tiendan a minimizar las externalidades negativas.

### **1.3.3- Desarrollo de Cadenas Productivas**

Este componente prioriza la formación de cadenas productivas para lograr mayor valor agregado a la producción y el desarrollo de nuevos productos, en base a las demandas del mercado, promoviendo un mejor ambiente de negocios.

### **1.3.4- Mejoramiento de infraestructura productiva y de comunicaciones**

Este componente se orienta a propiciar en las instancias correspondientes, el desarrollo de facilidades que permitan el acceso a los mercados, tales como la dotación de infraestructura vial, de comunicaciones, portuarias, de almacenaje entre otras. Así mismo, incorpora las inversiones prediales para incrementar la productividad, calidad de los productos agrarios, minimizando riesgos.

### **1.3.5- Gestión de Mercados**

Este componente se centra en la implementación de un sistema de información y gestión de mercado nacional e internacional, dirigida a los tomadores de decisiones productivas y comerciales del sector, fortaleciendo las capacidades de negociación comercial agraria a nivel país. Incluye además actividades de promoción e inteligencia comercial y de imagen país.

## **1.4.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN**

Para la implementación de las líneas programáticas propuestas se deberán atender básicamente, los lineamientos siguientes:

### **• Innovación y desarrollo tecnológico**

La innovación y el desarrollo de nuevos productos agrarios, en función a demandas de mercado, es una condición básica que sustenta la competitividad, así como el establecimiento de alianzas con centros internacionales de investigación y transferencia de tecnología.

### **• Desarrollo y fortalecimiento institucional del sistema de laboratorios**

Las instituciones del sistema público nacional relacionadas a los análisis laboratoriales para la certificación de la calidad de las materias primas y de los productos terminados, deberán emprender un proceso de modernización, homologación y certificación de sus laboratorios y centros de análisis, de tal manera a lograr el reconocimiento internacional.

- **Disponibilidad de Infraestructura**

Hacer disponible la información, a las instancias correspondientes, que permita priorizar la inversión pública en función a los requerimientos del desarrollo agrario con enfoque territorial.

Implementar y fortalecer los servicios, tales como financiamiento, investigación, transferencia de tecnología, comercialización, y organización, así como apoyos conexos de naturaleza normativa y de incentivos a la inversión, que faciliten la instalación de infraestructura predial.

- **Desarrollo de un sistema de análisis y difusión de información de mercados**

Fortalecer el sistema de captación, sistematización, análisis y difusión de información de gestión productiva y de mercados, incluyendo aranceles y medidas fitosanitarias aplicadas en los mercados de destino. La difusión de la información se realizará a través de las Tecnologías de Información y Comunicación, Tics.

- **Financiamiento**

Diseñar y hacer disponibles, nuevos productos financieros orientados al fortalecimiento de la productividad y gestión competitiva agraria.



## 2. EJE 2. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

### 2.1 CONTEXTO

#### 2.1.1.- Entorno regional

Recientemente, los países del Cono Sur han comenzado a volver su atención hacia la AF, denotando con ello, una suerte de retome en el nivel de comprensión y ponderación del segmento respecto a su naturaleza esencial; en tanto segmento económico-productivo singular, e igualmente; en tanto factor gravitante de configuración social de la ruralidad en la Sub-Región.

Uno de los criterios predominantes en la nueva mirada hacia la AF, es que a partir de su conocimiento, caracterización y cuantificación, se estaría en condiciones de “poder diseñar propuestas de política e instrumentos más precisos para mejorar su desempeño y su inserción y aporte a la economía de los países”<sup>3</sup>.

Los sucesivos estudios promovidos por centros especializados y organismos de cooperación internacional, han permitido alcanzar importantes avances en el conocimiento de los principales rasgos característicos de la AF.

Así, los datos presentados en el Cuadro 1, señalan la ponderación que posee el sector de AF en la región.

**Cuadro 1. La Agricultura Familiar en el Cono Sur**

| País      | Año de la Información | Participación de la AF en los totales nacionales de: |  |                          |
|-----------|-----------------------|--|--|--------------------------|
|           |                       | Cantidad de fincas<br>%                              | Valor Bruto de la Producción Agropecuaria<br>% | Empleo Agropecuario<br>% |
| Argentina | 2002                  | 66   | 15   | 53                       |
| Brasil    | 1995/96               | 85   | 38   | 79                       |
| Chile     | 1997                  | 85   | s/d  | s/d                      |
| Paraguay  | 2008                  | 91   | s/d  | s/d                      |
| Uruguay   | 2000                  | 79   | 26   | s/d                      |

*Fuente: Preparado en base a Barril G., A. y Almada, F. (editores). La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. Asunción: IICA, 2007.*

<sup>3</sup>Barril G., A. y Almada, F. (editores). La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. Asunción: IICAA, 2007.

Según la misma fuente, la AF representa en la Sub-Región, aproximadamente el 84% de los predios bajo uso agrario.

La alta participación de la AF en las cantidades totales de unidades de producción agraria, de los países de la región, tienen significativa repercusión por el lado de la generación de bienes, del empleo, del comercio exterior y del abastecimiento de alimentos, entre otros aspectos.

Este reconocimiento ha venido provocando, desde mediados de ésta década, un nuevo impulso en la gestación y aplicación de políticas diseñadas para impactar las condiciones de producción y desarrollo de las unidades de la AF, con la creación en los países de la región, de instancias institucionales jerárquicamente relevantes y así mismo, a través de la definición de programas y otros instrumentos de política específicamente orientados a su desarrollo.

### 2.1.2.- Entorno local

En el año 2004 por Ley N° 2.419 se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (IN-DERT). En su Artículo 6°, la citada Ley, focalizada en el segmento de la AF, concordante con la Ley N° 1863/02, que establece el Estatuto Agrario, define a la AF, como “aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal y/o extra predial”

Concordantes en lo esencial, con la definición institucional de la AF, se generan posteriormente, conceptualizaciones que acentúan distintas características del sector.

Así, un estudio reciente sobre caracterización de la AF, la define como “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para explotar un predio; que además contrata en el año, un número no mayor a diez (10) trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo y que no explota – bajo condición alguna, sea en propiedad, arrendamiento, medianería u otra relación – más de 20 ha de tierra, independientemente del rubro productivo y de la ubicación geográfica en el país”<sup>5</sup>.

De igual modo, en el ámbito regional mas amplio, se conceptualizo a la AF como “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 ha en la Región Oriental y 500 ha en la Región Occidental de tierras, independientemente del rubro productivo”<sup>6</sup>.

El segmento de la AF, ha mostrado históricamente, un fuerte peso cuantitativo en el total de predios que conforman la base productiva agraria del país, aunque actualmente, con señales de deterioro. En efecto, según el CAN 2008, el estrato de predios menores a 20 Has, sumaba a la fecha de levantamiento de datos, 241.182 unidades. A su vez, según el CAN 1991, el estrato alcanzaba en la época 247.616 predios y, finalmente, según el CAN 1981, a 195.645 predios.

5. Ley N° 2.419 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. La República SRL Ed.

6. REAF MERCOSUR, mayo de 2007.

Como puede verse, el estrato de menos de 20 Has, el más significativo de la AF, tuvo, una fuerte expansión en el periodo intercensal 1981-1991, en tanto que entre 1991-2008, se contrae perdiendo en términos absolutos 6434 predios, revelando la ocurrencia de un proceso de deterioro del segmento de la AF, ligado a la concentración fundiaria, migración campo-ciudad y minifundización creciente.

A primera vista pudiera inferirse que el proceso de asignación de tierras habría registrado menor intensidad en el último periodo intercensal. Sin embargo la evidencia estadística genera una apreciación distinta del punto. En efecto, la insuficiencia de los servicios de arraigo, principalmente en los últimos años, pese al marco y la corriente de recursos establecidos para el efecto por la legislación agraria reciente, Leyes 2419/04\*1 y 1863/02\*2, y del mismo modo, la apreciación creciente del precio de las tierras agrarias rurales, en un mercado privado altamente informal, especulativo y distorsionado, constituyen factores prevaletentes que inducen a la concentración fundiaria, y operan en medio de una acentuada debilidad en cuanto a la aplicación de políticas institucionales de tierras, que enmarcan y se centran en la AF.

**Cuadro 2. Explotaciones agrarias, periodo 1981 al 2008**

| Estrato<br>( Has)   | Numero de Explotaciones |            |                |            |                |             |
|---------------------|-------------------------|------------|----------------|------------|----------------|-------------|
|                     | 1981                    |            | 1991           |            | 2008           |             |
| <b>Hasta 20</b>     | 195.645                 | 78 %       | 247.616        | 83 %       | 241.182        | <b>83 %</b> |
| <b>20/1.000</b>     | 52.981                  | 21 %       | 48.403         | 16 %       | 42.966         | <b>15 %</b> |
| <b>Mas de 1.000</b> | 2.285                   | 1 %        | 3.240          | 1 %        | 4.727          | <b>2 %</b>  |
| <b>TOTAL</b>        | <b>250.911</b>          | <b>100</b> | <b>299.259</b> | <b>100</b> | <b>288.875</b> | <b>100</b>  |

*Fuente: Birbaumer, Georg. Gerenciamiento del Desarrollo Territorial, GTZ, 2009*

Puede inferirse en consecuencia, que el escenario rural nacional mantiene, en lo esencial, su naturaleza dual característica conformado por dos modos básicos y diferenciados de producción, la AF o sector tradicional, en proceso de acentuada minifundización, y la agricultura empresarial, con fuerte tendencia expansiva.

En la actualidad, y en el marco de esta conformación estructural marcadamente dual, persiste la acentuada brecha socioeconómica que mantiene a la AF bajo condiciones de extendida pobreza, como resultado directo de la persistencia de un conjunto de factores que inciden, tanto en el proceso productivo, como en el acceso a medios y recursos que pudieran generar oportunidades de mejoras significativas de la calidad de vida en el sector.

7. Almada, F; Barril, A. Caracterización de la Agricultura Familiar en el Paraguay. IICA-Paraguay, 2006.

\* 1 Ley, " Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT"

\*2 Ley, "Que establece el Estatuto Agrario" en remplazo de la Ley 864/63.

En torno a ello se formulan las siguientes inferencias.

• **Los rendimientos agropecuarios**

La situación actual en términos de productividad, o la capacidad de producción física por cada unidad del recurso básico que es la tierra, no se encuentra muy distante de la observada históricamente, si se toman en consideración los rendimientos físicos de los principales rubros productivos de la AF como uno de los principales indicadores de referencia.

Puede verse en una perspectiva temporal que de los rubros productivos agrícolas, habitualmente presentes en las unidades productivas de la AF, los que han experimentado una tendencia ascendente en sus rendimientos, han sido: maíz (53%), tabaco (13%), tomate (41%) y locote (86%), cuadro 3.

La referida tendencia de creciente productividad, que no es observada en otros rubros practicados en el sector, se corresponde en general con la relativa mayor incorporación de tecnologías, de inversiones en los referidos rubros y fundamentalmente por el uso de semillas mejoradas.

**Cuadro 3. Rendimientos Agrícolas**

| Rubros   | Promedios 1981/89 | Promedios 1990/99 | Promedios 2000/08 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>A. Rubros con series completas de datos en los tres periodos</b>  |                   |                   |                   |
| 1. Mandioca  | 15.155            | 14.218            | 14.631            |
| 2. Maíz  | 1.666             | 2.145             | 2.548             |
| 3. Poroto  | 824               | 807               | 794               |
| 4. Maní  | 1.045             | 1.073             | 970               |
| 5. Caña de azúcar  | 48.000            | 49.000            | 46.000            |
| 6. Algodón   | 1.131             | 1.250             | 981               |
| 7. Tabaco  | 1.522             | 1.755             | 1.724             |
| <b>B. Rubros con series incompletas en el tercer periodo</b>         |                   |                   |                   |
| 1. Habilla   | 866               | 1007              | 885               |
| 2. Tomate  | 24.052            | 37.389            | 33.884            |
| 3. Locote  | 4.793             | 7.843             | 8.657             |
| 4. Cebolla   | 5.652             | 6.364             | 5.892             |
| <b>C. Rubros con series incompletas en todo el periodo analizado</b> |                   |                   |                   |
| • Tártago  | s/d               | 1.480             | 1.040             |
| • Sésamo   | s/d               | s/d               | 870               |
| • Zanahoria  | s/d               | 11.675            | s/d               |
| • Kaá Heé  | s/d               | s/d               | 1.338             |
| • Banana   | s/d               | 9.370             | 7.845             |
| • Piña   | s/d               | 12.360            | 10.840            |

Fuente: Preparado en base a datos del CAN/MAG/DCEA

En lo que respecta a los principales rubros de la producción pecuaria, los datos del CAN 2008 muestran que la producción de leche alcanza niveles relativamente bajos, siendo la producción por vaca ordeñada de 5,06 litros por día. La media registrada fue de 3,88 litros en las fincas de menos de 10 ha. y 6,36 litros en fincas de 50 ha y más.

#### • El acceso a satisfactores de necesidades básicas

Derivado de los bajos coeficientes de productividad, y en estrecha asociación con las imperfectas formas de inserción en los mercados de productos y factores, en el sector de la AF destacan los magros indicadores de ingresos y acceso a los satisfactores, así como los elevados índices de pobreza.

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2008, el 40% de los hogares rurales con lotes de hasta 50 ha está afectado, por la insuficiencia de ingresos, es decir, se ubican por debajo de la línea de pobreza (24% pobreza extrema y 16% pobreza no extrema).

Al interior de la franja de hogares con hasta 50 ha., la ponderación de hogares pobres alcanza su máximo nivel en el sub-grupo de hogares con menos de 10 ha (41,2%) y su nivel más bajo en el sub-grupo de hogares con 20-50 ha (26,8%).

#### Los niveles de acceso a medios de producción

La AF constituye uno de los grupos sociales con menores niveles de acceso a los recursos productivos e institucionales para una mejor inserción en las principales cadenas de valor y en el mercado de trabajo. Experiencias recientes demuestran que las familias de pequeños productores de varias zonas de la Región Oriental del Paraguay lograron perceptibles cambios en su volumen y diversidad productiva y en su ingreso predial, cuando accedieron a la totalidad de los servicios de apoyo y desarrollo, mientras que el impacto tendió a ser más modesto cuando las familias tuvieron accesos limitados<sup>7</sup>.

#### • Financiamiento de la producción.

El financiamiento institucional de la producción ha declinado en su cobertura global, tal como lo indican los datos del CAN. Comparando los dos últimos censos agropecuarios del país, la proporción de unidades productoras atendidas por el crédito bajó del 33,6% en 1991 a 17,7% en el 2008. La atención de la demanda de financiamiento, que abarcaba a 103.000 explotaciones en 1991, pasó a cubrir 51.000 fincas en el 2008.

No obstante, las cooperativas incrementaron su cobertura en prácticamente 30%, en el estrato de la AF, pasando de unas 8.700 explotaciones a unas 11.300 fincas.

El agente de financiación que virtualmente ha desaparecido es el de los comerciantes y acopiadores, quienes en 1991 financiaban a unas 65.000 explotaciones, mientras que en el 2008 su cobertura descendía a 3.900 fincas. Los bancos y financieras privadas han cubierto en los últimos tiempos parte de

---

<sup>7</sup> MAG/BID/IICA "Evaluación Final del Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina". Informe Final. Asunción, Febrero de 2010.



la demanda insatisfecha, atendiendo las necesidades de créditos de 7.700 fincas, conforme a los datos del CAN 2008.

El déficit más agudo, hay que destacarlo, está dado por la virtual inexistencia de fuentes financieras que atiendan la demanda de financiamiento de mediano y largo plazos para inversiones, ya sea de infraestructuras prediales, o de implantación de nuevas plantaciones de especies que como la Stevia, los frutales, y otros exigen un plazo de amortización de más de un año.

#### • **Investigación y Asistencia técnica**

La orientación de los procesos de generación y difusión de tecnologías, centrados en aumentar la competitividad de los rubros agrarios, por su contenido y patrones de exigencias, no han sido, en términos generales, accesibles para el pequeño agricultor tradicional, carencia que acentuó la heterogeneidad de productividades e ingresos, ensanchando la brecha de pobreza en el ámbito rural.

En cuanto a la asistencia técnica, si bien la misma tuvo un repunte de 8,4% en su cobertura global, sigue teniendo un alcance insuficiente como para provocar los cambios capaces de impactar y elevar la productividad, al mismo tiempo de lograr una gestión productiva integral que incluya mejoras significativas en las condiciones de inserción de la AF en los mercados.

### INNOVACIÓN E INCLUSIÓN

La orientación de los procesos de generación y difusión de tecnologías, centrados en aumentar la competitividad de los rubros agrarios, por su contenido y patrones de exigencias, no han sido, en términos generales, accesibles ni apropiados para el pequeño agricultor tradicional. Debemos añadir al respecto, que no se avanza hacia el desarrollo sino se genera innovación, pero la innovación por si misma no implica que se logre necesariamente el desarrollo, antes bien, la innovación tecnológica cuando apunta a procesos concentradores, puede actuar acentuando asimetrías y diferenciación socioeconómica rural. Es esencial en consecuencia, construir institucionalidad para que los sistemas de innovación y las estructuras que viabilizan los procesos de desarrollo rural se integren, buscando asegurar un crecimiento sustentable con equidad e inclusión social.

*Birbaumer, Georg. Gerencia de Desarrollo Territorial Rural, GTZ. 2009*

Globalmente, la asistencia técnica abarca a unas 44.000 fincas, es decir en torno del 15% del total de fincas censadas en el 2008. Al estratificar la observación de la variable, se aprecia que en el grupo de las fincas de menos de 20 ha la cobertura no pasa de 12% del universo de 241.000 fincas de dicho estrato. En el estrato de 20 a menos de 50 ha, la cobertura observa mayor amplitud.

A la escasa cobertura<sup>8</sup> se agregan factores tales como la debilidad institucional de la propia extensión agraria, traducida en el desfasaje conceptual, de contenidos, de metodologías y de recursos que caracteriza a la principal entidad pública encargada del servicio y; la frágil interconexión demostrada entre la extensión y la investigación, así como el progresivo debilitamiento institucional de éste último.

Varias iniciativas fueron ejecutadas con el propósito de acercar la oferta institucional a las necesidades de servicios de asistencia técnica en el sector de la AF. Las dificultades de gestión institucional y los inconvenientes para conseguir que los enfoques técnicos y metodológicos de la oferta, alcancen niveles de correspondencia aceptables con las demandas efectivas de los grupos objetivos, como para asegurar la adecuada aceptación, adopción y apropiación de los cambios impulsados, han formado parte de los rasgos característicos de la mayor parte de las iniciativas.

#### • **Gestión de mercado.**

Tal vez constituya uno de los aspectos más débiles del sistema de apoyo para el desarrollo de la AF, si bien a lo largo del tiempo, han sido ensayadas varias modalidades. Así, se ha buscado potenciar la capacidad de las propias organizaciones de base para manejar sus negocios.

Mediante acuerdos público–privados, las empresas brindaron servicios comerciales con los cuales fue posible alcanzar mejores niveles de capacitación de los recursos humanos de la AF.

Así mismo, se ha desarrollado un sistema central de información de mercado, cuyo propósito principal es mejorar el acceso de los productores a la información y la capacitación.

En tiempos más recientes, han sido desarrolladas experiencias de alianzas entre empresas y pequeños productores, principalmente para la transformación de los productos primarios de la AF y la comercialización de la producción resultante.

Datos del CAN 2008 revelan que, en el periodo de referencia censal, no menos del 65% de las fincas que comercializaron su producción, lo hicieron entregando a comerciantes y acopiadores locales, evidenciando la escasa vocación de gestionar la comercialización a través de otros actores de las respectivas cadenas de producción.

#### • **Formación del capital humano y capital social**

Si bien se registran algunos cambios en el nivel educacional global de los productores del país, según el CAN 2008, dichas modificaciones han tendido a producirse muy lentamente.

---

<sup>8</sup> Según los datos del CAN 2008, la DEAG que en 1991 había registrado una cobertura de 20.000 fincas, la misma se redujo a 15.000 para el último registro censal.

Así, en 17 años de periodo intercensal se ha reducido la proporción de productores con nivel de 1 a 6 años de escolaridad, en especial en el tramo de 1 a 3 años de estudios primarios realizados (-8%). En contrapartida, se han incrementado en 2,8% la ponderación de productores que cursaron entre 7 y 9 años de EEB y en 3,1% la de los productores que cursaron al menos parte de la educación media. Por otro lado en las fincas de menos de 50 ha, el 79% de los productores registraba en el 2008 una escolaridad de hasta el 6° grado de la EEB, muy superior a la proporción de 49% que representa el mismo tiempo de estudio entre los productores con fincas de 50 ha y más.

A su vez, se observa un bajo nivel del asociativismo en la población de los productores agropecuarios. Si se considera el total asociado (85.710) con relación al total de productores individuales, resulta una proporción de 30,7% que se encuentra asociado a algún tipo de organización. Del total de productores asociados, 74.311 (el 86,7%) pertenecen al estrato de menos de 50ha. En este sub-total de menos de 50 ha, el 29,3% se encuentra asociado a cooperativas.

Varias iniciativas de desarrollo implementadas en los últimos años han encontrado en el débil nivel de formación del capital humano y social uno de los escollos más importantes que han impedido alcanzar impactos de significación.

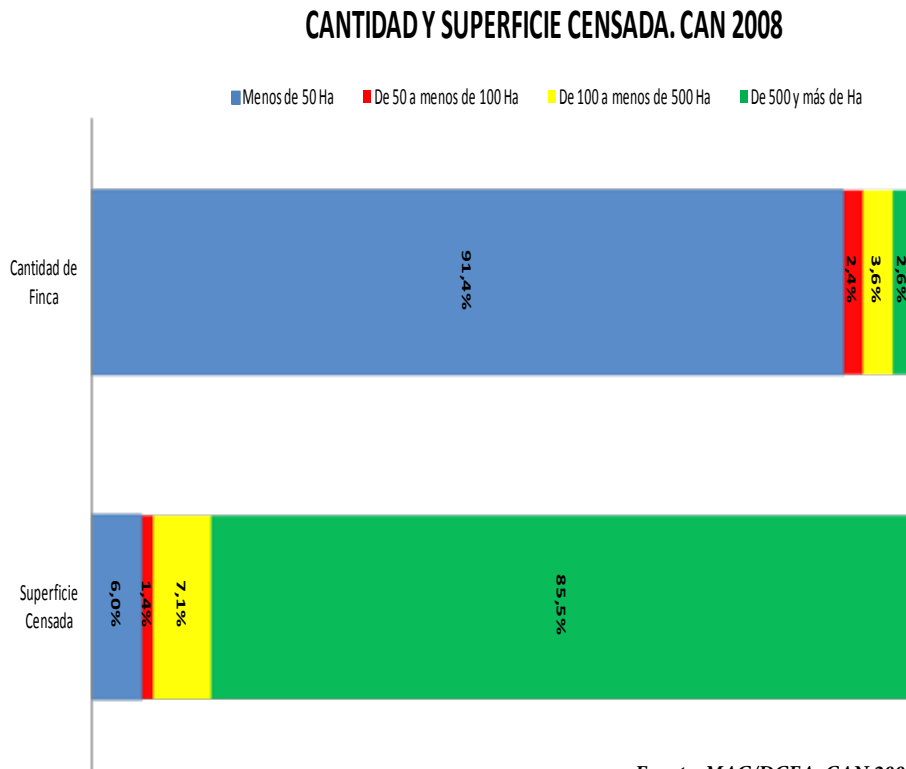
#### • Acceso y Tenencia de la tierra

Conforme a los datos recogidos por el CAN 2008, de un total de 289 mil fincas con tierras, 264 mil pertenecen a la franja de menos de 50 ha (91%), de las cuales 118 mil poseen títulos definitivos (45%) con una superficie total que representa el 51,5% del total del estrato, en tanto que el resto de las fincas que componen el mismo se encuentra bajo otras formas de tenencias, entre ellas, ocupantes simples, procesos de regularización en trámite, arrendatarios, entre otras.

Cabe acotar que la titulación de tierras constituye un factor importante que facilita y permite el arraigo de las familias productoras, su mejor condición de formalidad y seguridad jurídica y, así mismo, el acceso a servicios institucionales de desarrollo.

En una perspectiva estructural, la tenencia de la tierra mantiene su característica marcadamente concentrada. En efecto, a partir de los datos del CAN 2008, el coeficiente de Gini a nivel país, coincidente con los valores departamentales, se mantiene en el orden de 0.92, repitiendo la tendencia histórica, lo cual significa, en última instancia, que persisten asimetrías estructurales acusadas que afectan el desempeño general del sector.

Figura 1. Cantidad y superficie censada. CAN 2008



En la figura que antecede se observa que los predios menores a 50 ha, suman el 91.4% del total de predios, y ocupan el 6.0% de la superficie censada. En el otro extremo, el 2.6% de las explotaciones mayores ocupan el 85.5% de la superficie registrada bajo uso agrario.

Esta polarización distributiva se explica, según Birbaumer (2009), por una rápida y acentuada apreciación de los precios rurales, como fenómeno inducido por el comportamiento de la demanda interna y externa de productos agrarios. Ello ha impactado e impacta negativamente al segmento productor campesino, en tanto mantiene fuerte inducción a la venta casi forzada de sus propiedades, posesiones y derechos, que cede ante precios aparentemente favorables. Ligado al desgranamiento del estrato de productores familiares, corre paralelo el vaciamiento poblacional rural, afectando en algunos casos a comunidades tradicionales enteras, que migran y se instalan en las márgenes de los conurbos en expansión, con alta frecuencia en la informalidad económica, o accediendo, cuando más, a empleos inestables y de baja calidad.

- Desempeño socio-productivo reciente y potencial de crecimiento

Las referencias disponibles indican que así como la agricultura empresarial (AE) ha logrado posicionarse competitivamente en los principales mercados de commodities agropecuarios, como los granos industriales y la carne, sin embargo, debe subrayarse que existen otros mercados de productos que se presentan accesibles a la agricultura familiar, aunque se encuentran aprovechadas sólo parcialmente.

En cuanto a las principales cadenas agro-productivas tradicionales en la AF, pese al carácter estratégico de la mayor parte de sus rubros productivos, la baja productividad ha representado un importante obstáculo para imprimir mayor dinamismo a los sistemas productivos tradicionales de la economía campesina.

A modo de ejemplo, el algodón, que históricamente representó la actividad productiva central de la economía campesina, llegando a constituirse por varios años en la principal fuente de la producción exportable, ha declinado en los últimos años, entre otros factores debido a la baja productividad y los costos no competitivos, hasta representar en la actualidad una ínfima proporción de los saldos exportables.

Las cadenas productivas emergentes, como la del sésamo, la producción orgánica, las hortalizas y frutas, las especies medicinales y aromáticas constituyen oportunidades para los agricultores familiares. Recientes documentos del IICA-Paraguay<sup>9</sup> hacen referencia principalmente a las perspectivas que tienen los mercados, tanto interno como externo, para las hortalizas y frutas, las oportunidades de colocación del sésamo en el mercado internacional, y a la expansiva tendencia de la demanda por productos con certificación orgánica, como es el caso del azúcar.

Algunos productos industrializados con participación de la AF, como el almidón de mandioca, los jugos de frutas, los alimentos balanceados, y los concentrados de steviol glucósido constituyen opciones promisorias.

Las experiencias de la industrialización de la mandioca en Caaguazú y San Pedro, en un esquema de alianza comercial inclusiva con fuerte compromiso social de la empresa industrializadora, al igual que los arreglos de abastecimiento de frutas a una de las mayores empresas fabricantes de jugos concentrados y listos para beber, y las recientemente promovidas redes para la complementación productiva entre cooperativas y organizaciones de base de pequeños agricultores, han venido señalando un rumbo posible en la búsqueda de estrategias de desarrollo local.

En cuanto al mercado de commodities, como el caso específico de la soja el CAN 2008 indica que esta cadena productiva incluye a un número significativo de fincas de los estratos característicos de la AF. Así, los citados datos muestran que unas 19 mil fincas de menos de 50 ha eran cultivadoras de soja en el periodo de referencia del Censo, representando el 72% de todas las fincas que sembraron el producto en dicho periodo.

Sin embargo, tal como se aprecia en el Cuadro 3, el carácter concentrador de esta actividad productiva hace que la participación del conjunto de fincas de la AF se encuentre limitada al 6,5% del área total sembrada y al 6,2% del volumen total de grano cosechado.

---

<sup>9</sup> IICA. Situación y Perspectivas del Sector Agro-rural Paraguayo. 2007, 2008 y 2009.

**Cuadro 4. Distribución del Cultivo de Soja según Grandes Estratos de Tamaño de Finca**

| Concepto   |            | Fincas de menos de 50 ha | Fincas de 50 ha y más | TOTAL     |
|------------|------------|--------------------------|-----------------------|-----------|
| Fincas     | Cantidad   | 18.771                   | 7.319                 | 26.090    |
|            | Porcentaje | 71,9                     | 28,1                  | 100       |
| Superficie | Hectárea   | 145.795                  | 2.092.985             | 2.238.780 |
| Cultivada  | Porcentaje | 6,5                      | 93,5                  | 100       |
| Producción | Tonelada   | 363.014                  | 5.447.044             | 5.810.058 |
|            | Porcentaje | 5,9                      | 94,1                  | 100       |

*Fuente: Elaboración propia con datos del CAN 2008*

Para este segmento de productores, el desarrollo de sistemas productivos granjeros, en los cuales los granos ingresen en carácter de insumo alimenticio para diversas especies animales, constituye una de las principales opciones posibles. En tal sentido, la producción de leche y carne de cerdo y pollo se encuentran entre las líneas productivas promisorias a ser desarrolladas.

## 2.2. OBJETIVOS

### 2.2.1.- General

Mejorar la calidad de vida con reducción sustantiva de la pobreza en la AF, generando las condiciones institucionales adecuadas que posibiliten a sus miembros, acceder a los servicios impulsores del arraigo y del desarrollo, promoviendo la producción competitiva de alimentos y de otros rubros comerciales generadores de ingreso, concurrentes a la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario y agroindustrial.

### 2.2.2.- Específicos.

- Incrementar el ingreso familiar predial en la AF a través del aumento de la producción eficiente y competitiva, y el adecuado aprovechamiento de alimentos nutritivos, inocuos y de calidad.
- Impulsar y consolidar modelos productivos agro ecológicos y orgánicos como líneas diferenciadas de producción agraria de alimentos y otras producciones, sobre bases de respeto ambiental, asociatividad, buenas prácticas de producción, e integración a cadenas de valor, incentivando en la actividad la participación de las organizaciones de mujeres rurales productoras.

- Lograr un manejo más adecuado de los recursos naturales y en este contexto, la recuperación y conservación de suelos.
- Ampliar las oportunidades para la formación del capital humano y el capital social, en el marco de los procesos de gestión de desarrollo de los territorios locales.
- Apoyar la articulación de las organizaciones de mujeres, jóvenes y pueblos originarios, para promover su participación efectiva en los programas de desarrollo de la agricultura familiar.
- Consolidar, a nivel de territorios locales, sistemas apropiados de organización social que contribuyan a viabilizar la concreción de alianzas y otros acuerdos facilitadores de mejores niveles de inserción de la AF en los mercados, como paso fundamental de adecuación de las unidades productoras familiares hacia la plena auto-gestión.
- Promover el acceso institucional a la propiedad agraria de la AF.
- Establecer los mecanismos institucionales necesarios para el ordenamiento y saneamiento de la propiedad de la tierra, conforme a los niveles de prioridad determinados territorialmente con participación de los involucrados.

## 2.3.- LINEAS PROGRAMATICAS

En consonancia con los objetivos del eje estratégico, las líneas programáticas concurren a generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que posibiliten el aumento del ingreso agrario predial, abastecimiento suficiente y adecuado de alimentos, manejo sostenible de los recursos productivos y naturales y mejora de la habitabilidad rural, como proceso concebido e impulsado bajo enfoque de desarrollo territorial.

### 2.3.1.- Apoyos específicos para la producción agraria

El componente se centra en el apoyo técnico/educativo y financiero a productores de la AF, para la producción sostenible destinada, tanto al abastecimiento de alimentos, como a la satisfacción de la demanda de los mercados.

En este componente se prioriza:

- Desarrollar las capacidades de producción que posibiliten la generación de ingresos.
- Proporcionar a las familias del sector de la AF, las mejores condiciones de seguridad alimentaria.
- Mejorar sostenidamente el nivel de conocimiento e información de la población rural paraguaya sobre el aprovechamiento adecuado de alimentos.

### **2.3.2.- Acceso a recursos y sistemas productivos**

Este componente se centra en la accesibilidad de los recursos institucionales de desarrollo, mediante las adecuaciones institucionales que optimicen los apoyos tecnológicos, financieros y de manejo de riesgos.

En el ámbito tecnológico se prioriza:

- Desarrollar y consolidar un sistema especializado de investigación, validación y adopción de tecnologías, con orientaciones principales vinculadas a productividad, calidad, inocuidad, rentabilidad y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Promover y difundir sistemas productivos alternativos, tales como la agro-forestería, la producción orgánica, la producción agro-ecológica; y
- Ampliar y fortalecer el Programa Nacional de Recuperación y Conservación de suelos.

**En el ámbito del financiamiento se prioriza:**

- Establecer los mecanismos institucionales adecuados para atender las necesidades de financiación de inversiones y gastos de producción, procesamiento y comercialización, en estrecha coordinación con los servicios previstos en el ámbito de tecnología y desarrollo.

En el ámbito de la gestión de riesgos se prioriza:

- El fortalecimiento de los mecanismos de manejo de riesgos en procesos productivos de la AF. Se habrá de acelerar el proceso de definición de los mecanismos más adecuados para viabilizar un entorno de riesgos mínimos ante las contingencias climáticas y de otros tipos.

### **2.3.3.- Formación del Capital Humano y Social**

El componente se centra en la redefinición y fortalecimiento del sistema público-privado de formación y capacitación para el desarrollo agrario y rural.

**En este componente se prioriza:**

- Promover y estimular la emprendibilidad de la población rural, abarcando sectores agrarios y no agrarios.
- Promover la empleabilidad local y regional de la población rural, potenciando la formación de fuentes de trabajo, tanto en el sector agrario como no agrario.

### **2.3.4.- Desarrollo de la gestión productiva integral**

El componente se centra en el diseño e impulso de los procesos de promoción y capacitación para la efectiva adopción del asociativismo y de mecanismos efectivos de conformación de redes y alianzas, que contribuyan al fortalecimiento de la posición competitiva de la AF.



En este componente se prioriza:

- Promover adecuaciones de la gestión productiva, vía demandas de mercado e integración a cadenas de valor, que reviertan en el incremento del ingreso predial familiar;
- Impulsar la formación y fortalecimiento de los diferentes tipos de asociaciones de productores, potenciando su capacidad de gestión productiva, de negociación e inserción en cadenas productivas.
- Generar nuevas capacidades, actitudes y habilidades de gestión institucional que posibiliten la incorporación de las demandas de las mujeres, de modo que logren insertarlas, de manera efectiva, en los programas de la AF.

### **2.3.5.- Capacitación y Gestión Territorial**

El componente se centra en la instalación progresiva del enfoque territorial en la gestión de la institucionalidad agraria en sus diversos niveles y en el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos.

La capacitación como instrumento básico del componente se orienta a:

- Lograr la necesaria nivelación conceptual y metodológica de los recursos humanos involucrados en la gestión del desarrollo agrario y rural,
- Impulsar la conformación de redes sociales para la participación organizada de la AF en el proceso de desarrollo agrario y rural.

### **2.3.6.- Acceso y Ordenamiento de la propiedad**

El componente se centra en el desarrollo de mecanismos que permitan apoyar la aplicación efectiva del marco legal referido al acceso a la tierra, el saneamiento catastral, y la titulación de los predios como base del proceso de arraigo y desarrollo sostenible de las comunidades rurales.

En este componente se prioriza:

- Apoyar el acceso institucional a la propiedad de la tierra;
- Impulsar procesos sostenidos y sistemáticos de ordenamiento, saneamiento catastral y titulación de las tierras agrarias poseídas por el sector, definiendo incentivos y racionalizando procedimientos; y
- Mejorar la habitabilidad rural e impulsar el arraigo y el desarrollo comunitario.

## 2.4.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso de diseño de instrumentos de desarrollo de las líneas programáticas, deberá atender los siguientes aspectos básicos:

- **Gestión descentralizada**

Articulación efectiva de los niveles centrales de gestión con el nivel territorial local, bajo un enfoque descentralizado, que propicie la participación organizada de las comunidades locales, en el esfuerzo del desarrollo, en sus distintas fases y dimensiones.

- **Desarrollo sectorial y territorial**

Visualización del desarrollo territorial cohesionado como base del desarrollo sectorial, definiendo contenidos en cada caso, conforme sus singularidades y potencial diferenciado, bajo una concepción de complementación e integración.

- **Desarrollo de capacidades**

Fortalecimiento y creación de capacidades de organización y gestión del desarrollo, al interior de las instancias sub-nacionales de Gobierno, constituyendo ello un factor esencial de viabilidad y, en su caso, de proyección y sostenibilidad de los emprendimientos locales de desarrollo.



## 3. EJE 3. DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO

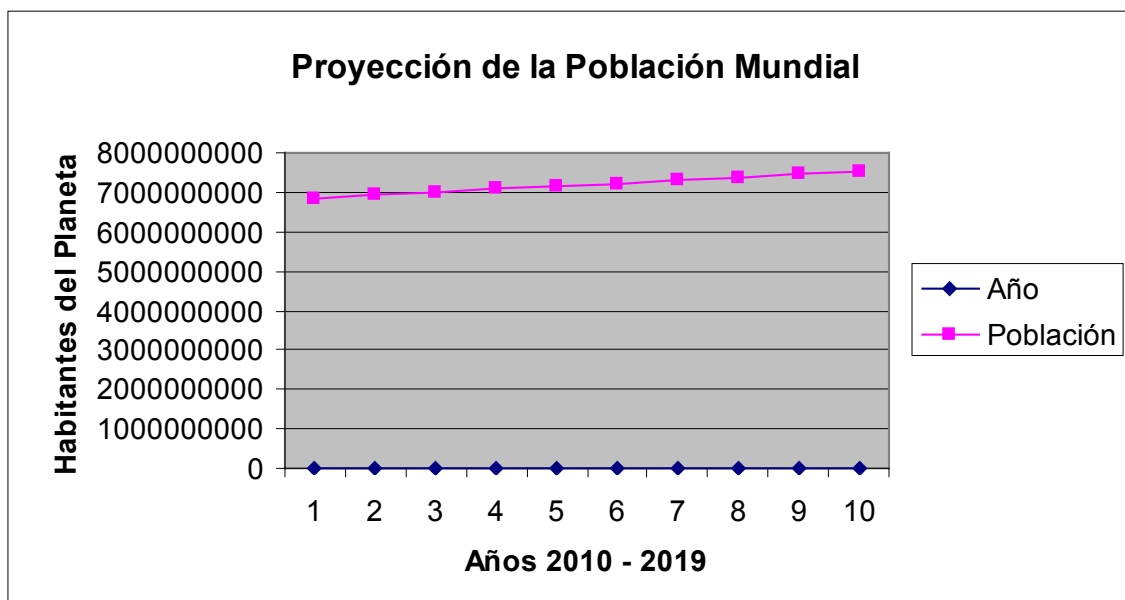
### 3.1.-CONTEXTO

#### 3.1.1.- Entorno general

El aumento previsto de la población mundial, figura 1, reducirá el área de uso agrario, que pasará de 0,26 a 0,15 Ha por persona como resultado de la urbanización en el año 2050. Al mismo tiempo, será necesario aumentar la producción agraria en un 70 % para hacer frente a la demanda mundial de alimentos, según señalan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y FAO.

El crecimiento demográfico, la urbanización y el incremento del poder adquisitivo en los países emergentes asiáticos, principalmente China, impulsará el aumento de la demanda mundial de alimentos en la próxima década, y entre estos las proteínas de origen animal.

Figura 1: Población mundial esperada para los próximos 9 años.



Fuente: Elaboración propia con base en U. S. Census Bureau, IDB

Todo parece indicar que la dieta humana tenderá a incorporar mayor variedad de alimentos, donde los productos cárnicos de origen diverso (pollos, cerdos, vacunos, ovinos, caprinos, conejos, pescados y otros), así como productos lácteos y huevos tendrán importante participación.

Para el siguiente decenio se visualiza gran incremento de la producción de proteínas de origen animal, especialmente carne y leche en América Latina, con Brasil como actor principal, en respuesta a la creciente demanda asiática.

Según CEPAL, FAO & IICA (2009), América del Sur es el principal exportador de carne bovina del mundo, con el 43% del total mundial de las exportaciones en el año 2008/2009, liderada por Brasil, 56.1% de las exportaciones de la región, seguido de Argentina y Uruguay, con el 11.7% cada uno, Paraguay con el 8.5% y Colombia con el 5%. Estos países representan el 93% del total de las exportaciones de carne de vacuno de América Latina.

El consumo de la carne de pollo presenta una tendencia creciente. En efecto, en el año 2000 se estimaba un consumo de 11 Kg por persona/año y se estima que llegaría a 16 Kg para el 2020. Se prevé que la carne de pollo y la de cerdo aporten un 42 % del consumo, seguida de la carne bovina.

América Latina contribuye con el 22 % de la producción mundial de carne de pollo, liderada por Brasil, tercero a nivel mundial, luego de EEUU y China. A nivel regional, Argentina ocupa el segundo lugar seguida de Chile.

Según cifras recientes, la demanda de carne porcina registra un constante aumento motivado por el consumo creciente del mercado asiático. Al respecto, China registró un aumento del 11% de importación siendo abastecido principalmente por Brasil, Argentina, Perú y Chile.

La carne de otras especies menores como la ovina y caprina, también señalan tendencia al aumento de la demanda y de los precios a nivel mundial, siendo productores principales China, Australia, Nueva Zelanda, Irán y Uruguay, mientras que el mercado de la carne de conejo presenta a China como mayor productor y consumidor, seguida por Italia, Francia y España.

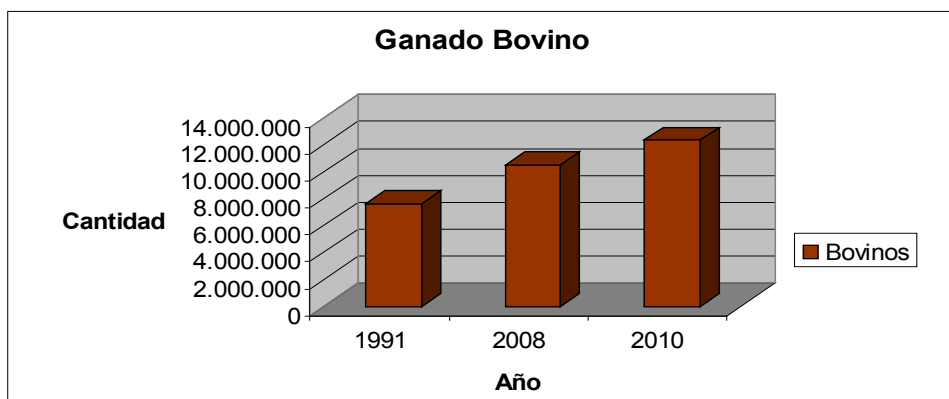
En cuanto a la leche, derivados y subproductos, se observa una demanda mundial con incremento sostenido en torno al 3% por año.

### 3.1.2.- Entorno local

La cantidad actual de ganado bovino del país es de 12.305.442 cabezas, según publicación del SENACSA (Estadística Pecuaria. Primer cuatrimestre 2010), lo que significa un aumento de 14,7 % en comparación con la existencia del año 2008, registrada en el CAN, levantado en el mismo año.

A nivel nacional, en torno al 10 % de la cantidad total de bovinos se encuentra en las fincas menores a 20 Has., con tendencia decreciente, mientras la mayor parte del ganado y el aumento significativo en cantidad, se produce en fincas de mayor tamaño con aplicación de tecnología avanzada.

Figura 2. Existencia de ganado bovino.

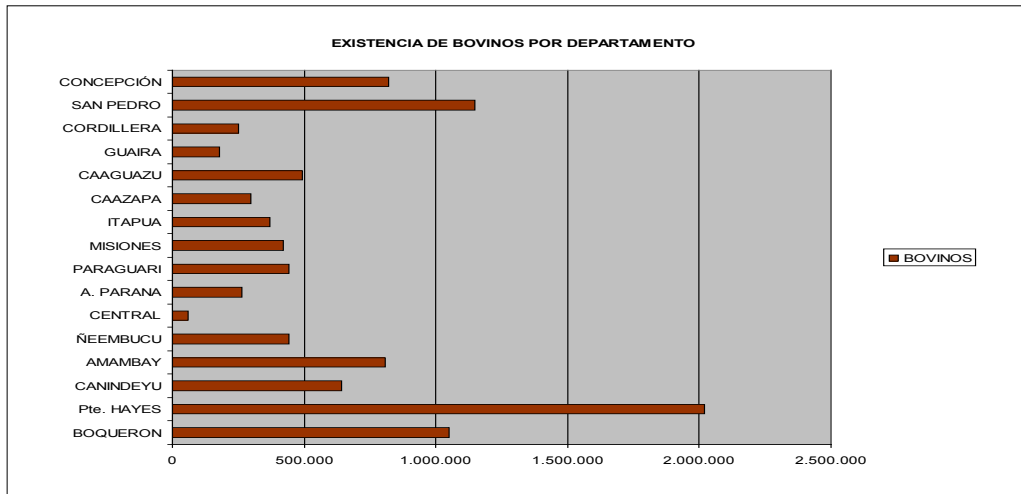


Fuente: Elaboración propia con base en MAG/CAN 2008 y SENACSA.

SECCIÓN III

La mayor concentración del hato bovino nacional se encuentra en los Departamentos de Pdte. Hayes, San Pedro, Boquerón, Concepción y Amambay, los que en conjunto concentran en torno al 40% de la existencia.

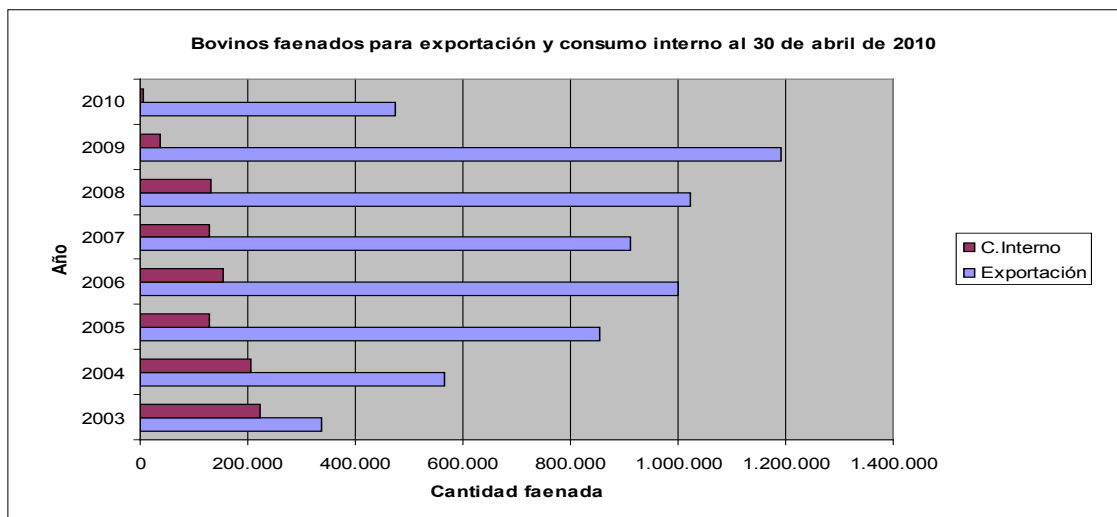
**Figura 3. Existencia de ganado bovino por departamento**



Fuente: Elaboración propia con base en MAG/CAN 2008.

La cantidad de bovinos faenados anualmente muestra un aumento sostenido en los últimos años, reflejado en el volumen de carne destinado a la exportación. Sin embargo, la cantidad de animales faenados para el consumo interno muestra una fuerte disminución, probablemente debido a cambios en la dieta de la población que sustituye parte de la carne bovina por carne de origen porcino y aves y, así mismo, por el aumento de la oferta de cortes remanentes de carne bovina no exportable.

**Figura 4. Faena anual de ganado bovino para consumo interno y exportación**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SENACSA

El significativo aumento de la exportación de carne bovina registrada en los últimos años, ha otorgado nuevo impulso a la ganadería nacional, lo cual se refleja en el mejoramiento de la infraestructura, la genética y la alimentación del ganado.

Todo parece indicar que la carne bovina se afianza como segundo rubro de exportación, luego de la soja.

**Cuadro 1. Exportaciones de productos pecuarios (En miles de USD FOB)**

| Años  | Carne   | Cuero  | Sub Total Ganadero |
|-------|---------|--------|--------------------|
| 2005  | 251.933 | 56.039 | 307.972            |
| 2006  | 416.252 | 74.063 | 490.315            |
| 2007  | 364.268 | 87.428 | 451.696            |
| 2008  | 622.242 | 86.296 | 708.538            |
| 2009  | 578.980 | 48.212 | 627.192            |
| 2010* | 434.281 | 46.292 | 480.572            |

Fuente: Departamento de Economía Internacional, BCP. \* Cifras sujetas a variación

**Cuadro 2. Exportaciones por productos y sub productos (En toneladas y miles de USD FOB)**

|                                     | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009*   |         |         |         |         |         |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                     | Volumen | Valor   | Volumen | Valor   | Volumen | Valor   | Volumen | Valor   | Volumen | Valor   |
| CARNE<br>(PRODUCTOS)                | 170.011 | 247.975 | 175.250 | 409.158 | 149.305 | 353.876 | 169.020 | 602.597 | 184.937 | 557.439 |
| CUEROS                              | 27.516  | 56.039  | 31.991  | 74.063  | 27.644  | 87.428  | 28.570  | 86.296  | 28.829  | 48.212  |
| MENUENCIAS<br>VACUNAS<br>CONGELADAS | 5.409   | 3.958   | 8.620   | 7.094   | 10.853  | 10.492  | 13.345  | 19.645  | 15.910  | 21.541  |
| OTROS<br>PRODUCTOS<br>GANADEROS**   | 22.403  | 8.973   | 31.868  | 13.110  | 25.681  | 13.449  | 34.955  | 23.223  | 34.524  | 22.195  |
| TOTAL                               | 225.338 | 316.945 | 247.729 | 503.425 | 213.484 | 465.245 | 245.891 | 731.761 | 264.199 | 649.387 |

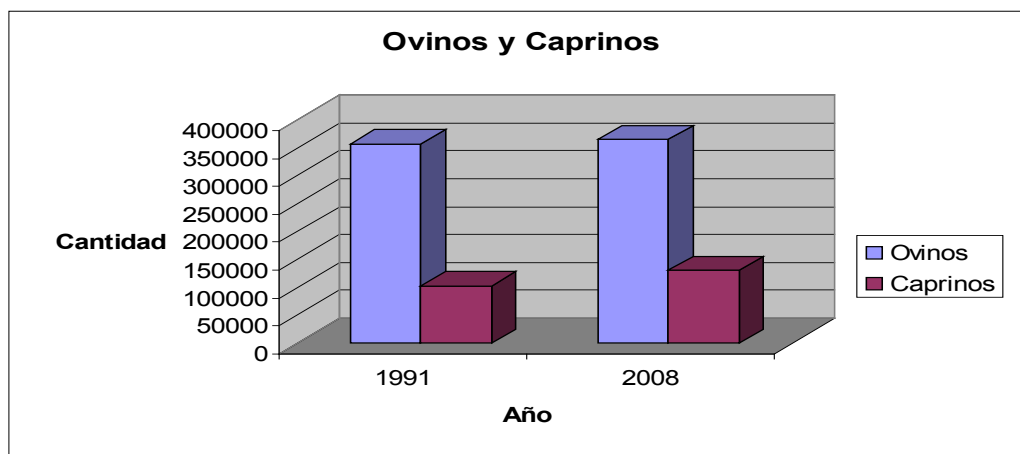
Fuente: Departamento de Economía Internacional, BCP. \* Cifras sujetas a variación \*\* Astas, cerdas, harina de carne y huesos, huesos, pezuñas y otros.

Además del crecimiento en valor de las exportaciones de carne bovina también se observa un crecimiento constante en volumen y valor de las exportaciones de menudencias congeladas. En el caso del cuero a partir del año 2007 se observa una disminución en el valor de las exportaciones, como consecuencia de un mayor procesamiento interno.

El hato lechero nacional cuenta con 500.000 cabezas aproximadamente, con una producción del orden de los 2.000.000 de litros de leche por día, cantidad insuficiente aún para el consumo interno recomendable de 145 litros/año por habitante. Los departamentos con mayor promedio de producción, en litros por animal, son: Caaguazú (14), Boquerón (12,4), Presidente Hayes (11,8), Central (11,4), Misiones (10,2), Guairá (8,9), San Pedro (8,4) e Itapúa (8,2). El procesamiento de la leche afecta aproximadamente al 50% del volumen total de producción, por lo que se infiere que la diferencia se consume o es comercializada como leche cruda.

Conforme datos del CAN 2008, el número de ovinos en el país es de 364.564 cabezas, de las cuales unas 80.724 se encuentran en fincas menores a 20 ha. La existencia de caprinos es de 129.913 cabezas, lo cual representa un incremento del 27% con relación al año 1991. El 21% de la cantidad de animales existentes en el año 2008 se encontraban en fincas menores a 20 ha.

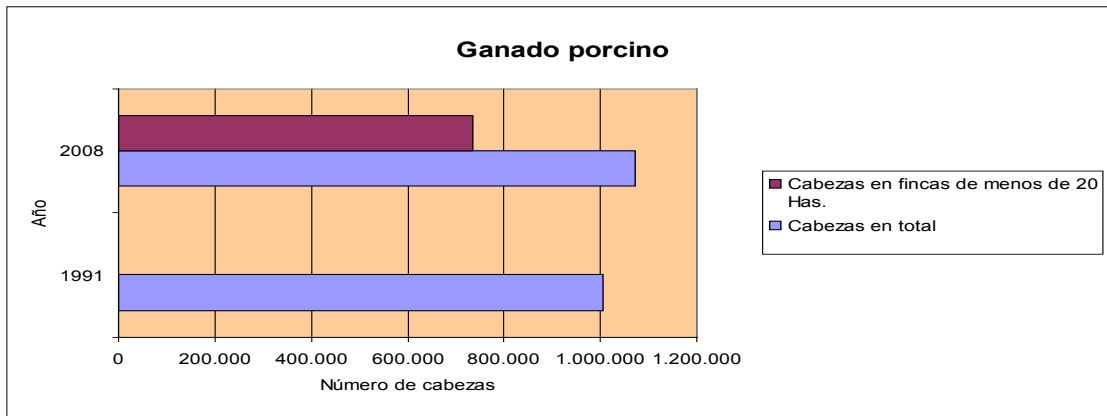
**Figura 5. Existencia de ganado ovino y caprino**



*Fuente: Elaboración propia con base en MAG/CAN 2008.*

Según la misma fuente, la existencia de porcinos es de 1.072.655 cabezas, de las cuales en torno al 69 % se cría en fincas menores a 20 ha. Sin embargo, la producción de animales de genética mejorada y el uso de tecnología adecuada es muy poco frecuente en este estrato.

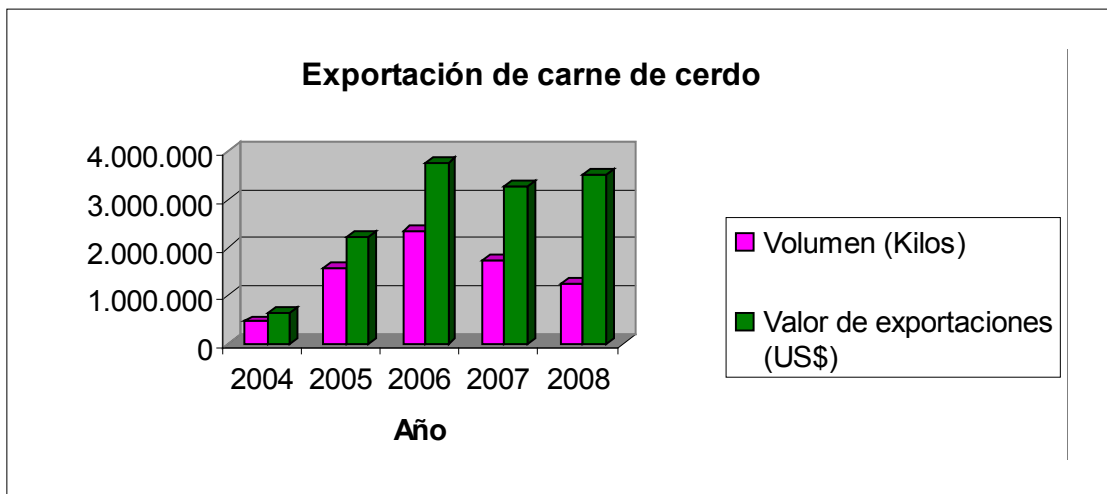
**Figura 6. Existencia de ganado porcino.**



*Fuente: Elaboración propia en base a MAG/CAN 2008.*

El valor de las exportaciones de carne porcina y productos derivados ha venido aumentando en los últimos años, tal como se observa en la figura 7. No obstante, parte de la demanda interna de productos derivados de porcinos, se abastece con productos de origen brasilero y argentino principalmente.

**Figura 7. Exportación de carne de cerdo.**

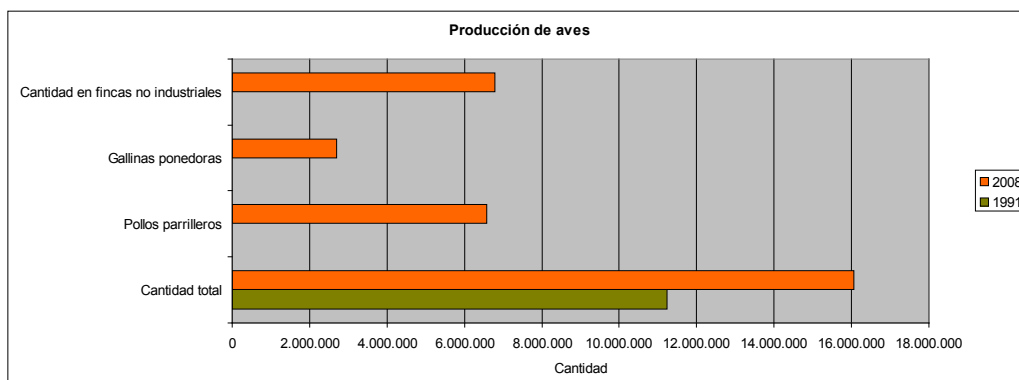


*Fuente: Elaboración propia con base en SENACSA.*

Según el CAN 2008, a la fecha del levantamiento de datos existían 16.055.854 de aves, de las cuales la mayor parte correspondía a pollos parrilleros con 6.570.479 de aves y 2.700.000 a gallinas ponedoras en producciones industriales y 6.700.000 gallinas en las fincas rurales, bajo manejo familiar, figura 8.

La cría de aves de corral, principalmente gallinas para consumo familiar de huevos y carne es común en las pequeñas fincas.



**Figura 8. Producción de aves.**

*Fuente: Elaboración propia en base a MAG/CAN 2008.*

La exportación de carne de aves ha generado US\$ 2.784.670, en el año 2009 según refiere el informe del SENACSA. En tanto que en el primer semestre del año en curso, se exportó un volumen de 2.128.543 kilogramos, cifra record para este rubro.

La producción de peces en estanques, aunque iniciada hace unos 35 años en el país, no ha tenido el crecimiento esperado. Según el CAN 2008, existen unas 50 fincas dedicadas a la piscicultura, situadas mayormente en los Departamentos de Caaguazú, Paraguarí, Central y Cordillera.

La carne de pescado puede llegar a tener perspectiva comercial favorable, atendiendo a la demanda futura, en especial del Brasil, que estima un consumo de 4-6 millones de toneladas por año al 2020, siendo su producción actual de un millón de toneladas.

Otro rubro interesante para diversificar la producción en pequeñas fincas es la apicultura, atendiendo a la existencia de una gran cantidad de especies melíferas en nuestra vegetación natural.

**Cuadro 3. Evolución de la Apicultura**

| AÑO  | Apicultores | Colmenas | Tn. de miel | Kg. Jalea real | Tn. cera |
|------|-------------|----------|-------------|----------------|----------|
| 1970 | 50          | 4000     | 155         | 0              | 2        |
| 1980 | 555         | 10250    | 450         | 1200           | 5        |
| 1990 | 2220        | 26100    | 870         | 1300           | 9        |
| 2000 | 7100        | 33000    | 900         | 260            | 9        |
| 2005 | 8000        | 50000    | 850         | 300            | 9        |
| 2010 | 12000       | 61000    | 900         |                |          |

*Fuente: Dpto. de Apicultura DIPA-VMG-MAG*

La cunicultura, aunque instalada desde hace mucho tiempo en el país, no ha tenido el crecimiento esperado, existiendo gran variedad de razas productoras de carne y pieles. Los productores señalan que de aumentar el volumen de oferta existen posibilidades de exportación.

## 3.2.-OBJETIVOS

### 3.2.1.-General

Promover el incremento de la producción y productividad pecuaria y granjera con miras a mejorar la participación del sector en el abastecimiento del consumo interno y la satisfacción de la demanda externa, mejorando los ingresos del productor.

### 3.2.2.-Específicos

- Formar y capacitar recursos humanos para el desarrollo pecuario granjero.
- Elaborar e impulsar programas de investigación orientados a la mejora de la productividad, la calidad genética, el status sanitario y la diversificación de la ganadería mayor y menor.
- Promover la producción de especies granjeras no tradicionales a nivel de pequeños y medianos productores y productoras, atendiendo, en cuanto a los pueblos originarios se refiere, las especificidades de sus sistemas productivos.
- Promover la adopción de tecnologías de trazabilidad, inocuidad y calidad de la producción pecuaria y granjera, buenas prácticas de manejo y de manufactura de productos finales.
- Impulsar programas de desarrollo granjero con visión de sistema a nivel de la AF, considerando el rol relevante que las mujeres, jefas de hogar, juegan en el plano productivo, en especial en relación a la producción de alimentos para consumo familiar en finca y la colocación de excedentes en los mercados.
- Contribuir a la constitución de clúster que integre la producción agrícola con la producción pecuaria y granjera.
- Estimular la constitución de cadenas productivas incluyentes de producción pecuaria y granjera.
- Promover la difusión de sistemas intensivos de explotación pecuaria, racionalizando el uso de la tierra y aumentando la generación de empleos directos e indirectos.
- Contribuir a la elaboración de líneas de financiamiento adecuadas a las características de la producción pecuaria y granjera.
- Promover y fortalecer alianzas Público-Privadas para el diseño de planes y programas de desarrollo pecuario y granjero.

### 3.3.-LINEAS PROGRAMATICAS

Las líneas de intervención que se definen, en su conjunto, concurren a impulsar el fortalecimiento y la diversificación de la producción pecuaria y granjera promoviendo y apoyando la difusión y aplicación de prácticas y tecnologías mejoradas, bajo condiciones de sostenibilidad ambiental, como proceso orientado a aumentar el ingreso del productor, la seguridad alimentaria y la mejoría de la calidad de vida en el ámbito rural.

Las líneas en cuestión se desagregan temáticamente en los siguientes componentes.

#### 3.3.1.- Formación y capacitación de recursos humanos.

Este componente prioriza la formación y mejora de la capacitación técnica focalizada en el personal y técnicos de campo, en técnicas de producción, manipulación, preparación y comercialización de productos y sub productos pecuarios y granjeros, entre otros.

#### 3.3.2.- Investigación, validación y desarrollo de tecnologías.

El componente prioriza la investigación y validación tecnológica sobre aspectos considerados básicos para el desarrollo del sector, como la genética animal adecuada a nuestro medio en las diversas especies y líneas productivas, la alimentación y nutrición animal incluyendo el uso de alimentos no tradicionales, y el desarrollo y validación de tecnologías tendientes al mantenimiento y mejoramiento del estatus sanitario de la producción pecuaria y granjera nacional.

#### 3.3.3.- Identificación y desarrollo de cadenas productivas

Este componente prioriza la identificación y desarrollo de cadenas productivas que incorporan diversas especies pecuarias y granjeras, como la bovina lechera, porcina, caprina, aviar, conejos, peces y otras, sobre la base de disponibilidad o capacidad de producción de alimentos, características del terreno y dimensión de las fincas, de modo a optimizar y priorizar el aprovechamiento de las especies que mejor se adaptan a las condiciones de las fincas y del mercado.

#### 3.3.4.- Fomento de la producción pecuaria granjera

Este componente se ordena en función de mejorar el uso de los recursos físicos y financieros para ganar en competitividad apoyados en el establecimiento de alianzas público-privada, generando oportunidades de empleo y de ingresos para los productores y productoras, asimilando e incorporando las especificidades de los distintos sistemas productivos que tienen como líderes a mujeres jefas de hogar, jóvenes o pueblos originarios que incorporan sus conocimientos ancestrales.

### 3.4.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso de diseño de instrumentos de desarrollo de las líneas programáticas, deberá atender los siguientes aspectos básicos:

- La inserción de la producción granjera en las fincas de pequeño y mediano porte se debe efectuar, en primera instancia, a partir de cadenas constituidas.
- La promoción de sistemas silvopastoriles, atendiendo a consideraciones de orden ambiental.
- La adopción de sistemas de producción bovina más intensiva bajo patrones tecnológicos adecuados, manejo eficiente de recursos y sostenibilidad ambiental.
- La reinstauración del financiamiento institucional y el acompañamiento técnico permanente en el nivel productivo granjero medio y pequeño.



## 4. EJE 4 DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y SERVICIOS AMBIENTALES

### 4.1.- CONTEXTO

#### 4.1.1.-Entorno General

La pérdida de grandes extensiones de bosques en el contexto global, especialmente en zonas tropicales, está creando grandes amenazas al bienestar de toda la humanidad y al medio ambiente, constituyendo la deforestación una seria preocupación que debe ser enfrentada.

En este contexto, la comunidad mundial tiene dos importantes desafíos, por un lado detener la destrucción de los bosques y manejarlos sobre bases de sostenibilidad y por otro lado, incrementar los recursos forestales a través de la reforestación. Enfrentar estos desafíos de conseguir un balance adecuado entre desarrollo económico y mantenimiento de los sistemas naturales garantizará la integridad y estabilidad de los ecosistemas forestales.

Según recientes estadísticas de la FAO, la extensión de bosques en todo el mundo totaliza más de 4 mil millones de hectáreas, representando el 31% de la superficie total de la tierra. En Rusia, Brasil, Canadá, EE.UU. y China se encuentra el 50% de esta cobertura forestal.

Las tierras forestales en América Latina y el Caribe totalizan 924 millones de hectáreas, cantidad que representa el 25% de los bosques en el mundo. El 90% de estos se encuentra en Sudamérica, el 9% en Centroamérica y México y el 1% en el Caribe.

Si bien, en la última década, la deforestación ha decrecido en algunos países, en otros se ha mantenido en un ritmo alarmante. Globalmente 13 millones de hectáreas de bosques fueron deforestados en dicho periodo. El ritmo actual de deforestación es responsable del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y causante principal de la pérdida de la biodiversidad.

Por otro lado, la superficie de áreas reforestadas viene creciendo a un ritmo importante llegando a 264 millones de hectáreas, representando el 7% de la superficie total de bosques existentes, pero a su vez es parte del 22% de la provisión de la madera industrial. Las superficies reforestadas han permitido reducir las pérdidas netas de superficies boscosas a nivel mundial. Las mayores áreas reforestadas se encuentran en China y en América del Sur, principalmente en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. En las áreas silvestres protegidas legalmente establecidas se encuentran el 13% del total de bosques existentes en el mundo, la superficie de cobertura boscosa en las áreas silvestres protegidas se ha incrementado en 94 millones de hectáreas a partir del año 2000 hasta el presente.

Los bosques existentes también cumplen un rol relevante con su función de almacenamiento de grandes cantidades de carbono, estimándose que dichas masas boscosas almacenan 289 giga toneladas de carbono solo en su biomasa, por lo tanto el manejo sostenible de los bosques naturales, el enriquecimiento de los mismos y las plantaciones forestales pueden incrementar sustantivamente la capacidad de absorción de carbono existente actualmente.

En relación a las funciones productivas de los bosques, se encuentra que 1,2 mil millones de hectáreas son aprovechadas para producir productos maderables y no maderables y otros 949 millones de hectáreas que están destinadas para usos múltiples.

Según algunas estimaciones<sup>10</sup>, a nivel mundial, el volumen de madera procedente de la tala ilegal representa entre 350 y 650 millones de m<sup>3</sup> anuales, es decir, entre 20% y 40% de la producción planetaria de madera industrial.

Por otro lado, se estima que 330 millones de hectáreas de bosques tienen como función principal proteger los suelos y los recursos hídricos, prevenir la desertificación, entre otras, representando el 8% del área total de bosques en el mundo, porcentaje que ha aumentado en la última década y que demuestra la gran importancia de los servicios ambientales de los bosques.

Estas tendencias en las existencias forestales mundiales, relevadas a través de los estudios del “Forest Resource Assessment 2010”<sup>11</sup>, son claves para la evaluación del progreso que se está registrando, a nivel mundial y regional, para alcanzar los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” en relación a los bosques y serán herramientas válidas para apoyar los diseños de políticas y las tomas de decisiones acerca del importante rol que cumplen los recursos forestales en el desarrollo económico, social y ambiental de todos los países.

#### 4.1.2.- Entorno Local

##### • Antecedentes y Tendencias del Desarrollo Forestal

El Paraguay basa su economía principalmente en la producción agropecuaria y en menor proporción en la producción forestal debido a la prioridad de la política estatal que está sesgada hacia dichos sectores, que propició por largos periodos, la eliminación de bosques como mecanismo para incrementar la producción agropecuaria del país.

La política forestal, que está instrumentada en la Ley N° 422/73, dispone de mecanismos para la regulación de la utilización de los recursos forestales, pero no existe todavía el marco político adecuado para influenciar el cambio hacia un desarrollo forestal sostenible. En efecto, la aplicación de la Ley N° 536/95 de Fomento de la Reforestación diseñada para solucionar o por lo menos mitigar la deforestación y sus efectos, después de un comienzo auspicioso se ha ido debilitando debido a restricciones financieras del Estado para implementar los programas.

La promoción del desarrollo forestal está limitada por la escasa inversión del Estado, aún reconociendo la fuerte relación existente entre las actividades forestales y la realidad rural. En efecto, se requiere integrar dentro de los programas de desarrollo rural las actividades forestales, lo cual supone una clara definición de objetivos, requiriendo la elaboración de propuestas técnicamente viables y socialmente aceptables, que instalen una visión renovada acerca de los beneficios de la gestión sostenible de los bosques.

---

10 <http://www.lignum.cl/noticias/?id=18723>

11 Forest Resource Assessment 2010 – FAO, Roma 2010

Las comunidades indígenas tienen un importante rol en la gestión del medio ambiente, primordialmente en su relación con los bosques, por lo que es importante que se reconozca y apoye su identidad e intereses y derechos para garantizar la sostenibilidad del desarrollo.

En síntesis, los costos sociales y ambientales todavía no se ven reflejados adecuadamente en el análisis económico y en las cuentas nacionales, los tipos de descuento privados son extremadamente elevados y el modelo de desarrollo productivo hacen que la rentabilidad de usos alternativos del suelo alcancen artificialmente rentabilidades muy atractivas, estimulando la conversión de tierras forestales a otros usos, lo que requiere un cambio de visión de la problemática forestal para promover la internalización de sus múltiples externalidades positivas y garantizar el desarrollo sostenible del sector forestal nacional.

#### • Base de los Recursos Forestales

Al inicio de la presente década, la cobertura boscosa de la Región Oriental del Paraguay había decrecido 1/3 en relación al nivel de cobertura del año 1977 y 1/4 en relación a su nivel de cobertura histórica<sup>12</sup> estimándose actualmente en apenas el 10% de su cobertura original<sup>13</sup>.

La extensión poco significativa de las áreas forestadas o reforestadas para uso industrial, indican la persistencia de una fuerte presión extractiva sobre los bosques nativos de la Región Oriental, lo cual expone a las formaciones subsistentes, a un nivel acelerado de remoción y deterioro. Urge en consecuencia, fortalecer los mecanismos institucionales, normativos y técnicos para la protección y manejo sostenible de los recursos forestales.

El abastecimiento de madera para uso industrial proveniente de la Región Occidental es todavía, en términos relativos, poco significativo, aunque se encuentra en franco crecimiento. Esta tendencia requiere atención considerando la fragilidad del ecosistema chaqueño.

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP) integra más de 6 millones de hectáreas<sup>14</sup> bajo diferentes categorías de reserva, lo que representa el 15% de la superficie total del Paraguay. Una proporción mayor de esta superficie, corresponde a propiedades del Estado asignadas e incorporadas al Sistema.

Según datos del Instituto Forestal Nacional, INFONA, las plantaciones forestales, forestación y reforestación, afectan una superficie exigua y poco significativa, estimada en menos de 50.000 hectáreas, concentradas en la región oriental del país.

En el año 2002, la extracción de madera alcanzó a 6,4 millones de toneladas, de las cuales 1,8 millones eran para uso industrial; 0,4 millones para uso agropecuario; 1,7 millones fueron destinadas para leña de uso doméstico; 1,6 millones para leña de uso industrial; 0,4 millones para producción de carbón y 0,5 millones para otros destinos<sup>15</sup>.

12 Huang et al 2007

13 Macedo y Cartes 2006

14 www.seam.gov.py

15 Datos de la Mesa Forestal Nacional basados en series estadísticas de la de la Federación Paraguaya de Madereros, Asunción 2004

Actualmente la demanda interna de la madera ya supera la capacidad de producción de los bosques de la región oriental, aunque las industrias todavía pueden satisfacer sus necesidades con la producción maderable generada en los desmontes, estableciéndose de esta manera una relación perversa entre industria forestal y deforestación.

La formulación de políticas sectoriales apropiadas, surge como prioridad para la erradicación de modos productivos, normativa, técnica y económicamente inconsistentes, los cuales estimulan la conversión de uso de las tierras forestales bajo una visión cortoplacista, ambientalmente no sostenible.

El control de la deforestación ha sido deficitario hasta ahora, a pesar de la promulgación de varias normativas para evitarla, como la aplicada en la Región Oriental, conocida como de deforestación cero (Ley N° 2524/04, Ley N° 3139/06 y Ley N° 3663/08), que no han alcanzado plena efectividad, debido a la debilidad institucional de los entes de aplicación de las normativas forestales y ambientales.

Los principales impactos de la deforestación han sido la fragmentación de los bosques; la erosión de suelos; pérdida de la biodiversidad florística y faunística; pérdida de hábitats y ecosistemas; sedimentación de cursos de agua; cambios no adecuados de usos de la tierra; ruptura del ciclo de nutrientes e impacto y alteración climática. Agregaríamos a ello la oferta irregular de maderas proveniente de la marginalidad, cuya cuantía distorsiona el mercado regular de productos forestales.

En la Región Occidental, caracterizada por un ecosistema mucho más frágil que el de la Región Oriental, también se ha iniciado un creciente proceso de deforestación para destinar tierras a usos agropecuarios. Estudios regulares de monitoreo satelital del avance de la deforestación, muestran esta delicada situación del Chaco paraguayo<sup>16</sup>.

#### • Las Plantaciones Forestales

De acuerdo a datos del INFONA, la superficie reforestada en el Paraguay alcanza a 40.000 hectáreas, incluyendo aquellas plantaciones realizadas bajo el régimen de incentivos establecidos por la Ley Forestal N° 422/73, la Ley N° 125/91 “Que establece nuevo régimen tributario” y la Ley N° 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación. Las especies plantadas fueron en su mayor parte exóticas y se encuentran en la región oriental.

Los pobres resultados de estas políticas de fomento, han sido consecuencias de una combinación de factores como errores de diseño, falta de capacidades institucionales, mala gestión de los recursos financieros, carencia de suficientes recursos humanos calificados, incumplimientos de responsabilidades tanto de los actores públicos como privados y la generalizada percepción de que el recurso bosque es todavía inagotable.

#### • Las Industrias Forestales, Empleo, Comercio y Competitividad

No se cuenta con un censo confiable en cuanto a cantidad, capacidad instalada, localización, destino de la producción y nivel tecnológico de la industria forestal. Los datos disponibles provienen de los

---

<sup>16</sup> [www.bbc.co.uk/.../100416\\_1750\\_chaco\\_deforestacion\\_paraguay\\_alfshtml](http://www.bbc.co.uk/.../100416_1750_chaco_deforestacion_paraguay_alfshtml)



registros de empresas legales inscriptas en el INFONA y la información de volumen de producción y valor agregado bruto del BCP. Con dichas estadísticas se estima la existencia de aproximadamente 400 aserraderos, 27 fábricas de contrachapados, laminados y paneles y 5 fábricas de papeles y cartones a partir de reciclado.

Los índices de conversión rollo-madera elaborada muestran un bajo nivel tecnológico de las industrias de la madera en el país, exceptuando algunas empresas forestales importantes que ya están utilizando tecnologías de punta y las cuales, a su vez, constituyen las principales empresas exportadoras de maderas industrializadas a los mercados externos.

Se estima que, actualmente, el sector forestal da ocupación, de forma directa e indirecta, a más de 100.000 personas. Sin embargo, esta cifra no proviene de registros precisos de la ocupación laboral que genera de la actividad forestal.

Por otro lado, la comercialización de la madera para consumo local es principalmente para usos en la construcción -vigas, tirantes, marcos, ventanas y puertas- estando en franco crecimiento el consumo de maderas para pisos y maderas terciadas para muebles. El consumo local absorbe el 25% de la producción total.

La mayor parte de la madera manufacturada es exportada. La Argentina absorbe el 50% de las exportaciones totales si no se cuantifica la madera comercializada ilegalmente con el Brasil. Las exportaciones a los mercados de Europa y de Asia están creciendo rápidamente, principalmente en maderas para pisos. El sector forestal exporta maderas por más de 100.000.000<sup>17</sup>US\$ anualmente, monto que se estima subvaluado, considerando la persistencia del flujo ilegal de productos a escala significativa. En los últimos años, ante la disminución de la oferta regular de maderas tanto nativas como provenientes de formaciones implantadas, se inició, con clara tendencia incremental, la importación de maderas y otros productos y subproductos forestales. A modo de indicador puede señalarse, con fuente FEPAMA, que ya en el año 2003 las importaciones de maderas alcanzaron US\$ 12 millones.

En el contexto MERCOSUR, los productos forestales paraguayos tienen importancia estratégica tanto por la posición equidistante del país respecto a los más grandes centros poblados de la región, como al hecho de poseer todavía una reserva significativa de bosques naturales. Esto genera claras ventajas comparativas, hecho que incrementa la perentoriedad de instalar al interior del sector, medidas más efectivas de conservación, e igualmente, otras que apunten a la racionalización productiva y ambiental de los procesos y las tecnologías aplicadas.

La integración de los mercados, proceso no exento de dificultades y contradicciones, presenta no obstante oportunidades, así como también grandes desafíos. En este escenario de agresiva competencia por precios y diferenciación de productos, la única respuesta posible es un aumento en la competitividad de los productos forestales. Esta competitividad solo podrá lograrse reduciendo los costos de producción y también mejorando la valorización de la producción forestal, mediante mejoramiento de la calidad o adicionándole servicios para competir por valor antes que por precios.

---

17 Boletín del Banco Central del Paraguay, diciembre 2009.

### • Fuentes y Mecanismos de Financiamiento Forestal

El desarrollo del sector forestal precisa de fuentes y mecanismos de financiamiento más adecuados y consistentes con la naturaleza y características propias de la actividad, tanto en lo que se refiere al manejo sostenible de bosques de producción como a la expansión de las plantaciones forestales, atendiendo a la rentabilidad positiva que en la perspectiva socioeconómica, generan las inversiones forestales<sup>18</sup>. De ahí surge la importancia de identificar y desarrollar mecanismos y productos financieros diferenciados<sup>19</sup> que viabilicen proyectos de plantaciones forestales en áreas rurales agrícolas y ganaderas, centradas en objetivos ambientales-ecológicos y de diversificación e incremento de los ingresos económicos de las comunidades rurales.

Los recursos financieros locales del sector privado, clasificados dentro de la categoría de inversiones directas, han sido escasos para inversiones en manejo sustentable de bosques nativos y un poco más significativos para las plantaciones forestales.

Los pequeños productores rurales constituyen un segmento estratégico para la articulación del desarrollo forestal a través de la integración de este proceso al ámbito más amplio y complejo del desarrollo rural sostenible bajo enfoque territorial a base de la operación de cadenas de valor. En efecto, existen experiencias concretas de adopción de sistemas productivos mejorados de aprovechamiento agrario, más eficiente y con mayor nivel de sostenibilidad, que integran actividades agrosilvopastoriles, con resultados altamente auspiciosos.

En síntesis, la ausencia de líneas de financiamiento diferenciado, limita fuertemente las posibilidades de incrementar las inversiones forestales, para mejorar el manejo y la conservación de los bosques nativos; la expansión de las plantaciones forestales, así como para el desarrollo de servicios ambientales ligados a la permanencia de los bosques, como actividad económica emergente, con fuerte implicancias positivas en el plano ambiental y social.

### • Educación, Capacitación e Investigación

La oferta de profesionales forestales, en sus diferentes niveles formativos, sigue siendo insuficiente, aunque la formación terciaria y especializada ha venido recibiendo una alta prioridad dentro de la Universidad Nacional de Asunción, UNA, y otros centros privados.

No obstante, la Carrera de Ingeniería Forestal de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción CIF/FCA/UNA, ha estado mejorando continuamente su infraestructura física, equipamiento y personal técnico calificado, para desarrollar sus actividades de educación e investigación. Así mismo, ha llevado a cabo reformas del programa de estudios con el propósito de adecuar el perfil profesional del ingeniero forestal, en función a una visión más clara de los requerimientos del desarrollo sectorial.

---

18 Rentabilidad para el Estado de los Incentivos para las Plantaciones Forestales, Víctor Vidal, FAO 2008

19 Diagnóstico y Base de la Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal. V. Vidal & D. Mann. FAO/UICN/HOLANDA/GTZ – GCP/INT 953/NET- 2006

En cuanto al campo de la investigación forestal, lo realizado hasta ahora es también insuficiente. Se espera, no obstante, alguna mejora en el corto plazo, considerando que desde la promulgación de la Ley N° 3788/09 los centros más importantes de investigación forestal actualmente desactivados, Caapibary, Alto Paraná e Itapúa, pasaron a integrar el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria, IPTA, el cual, entre sus objetivos, tiene la responsabilidad de establecer y desarrollar las políticas y programas de investigación forestal. Otras instancias públicas de investigación forestal son el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y la CIF/FCA/UNA.

Al respecto, se precisa ordenar y coordinar mejor el esfuerzo desplegado por cada institución, superando enfoques circunstanciales y dispersos, en función a lineamientos y prioridades de políticas sectoriales consensuadas. En tanto los resultados si bien tienen su importancia como antecedentes para orientar futuras labores, tienen un valor más bien demostrativo con limitaciones para extraer conclusiones de aplicación general.

Las limitaciones para un desarrollo adecuado de la investigación forestal, no son diferentes a las que afectan a otras áreas de producción y desarrollo agrario, y provienen básicamente, de la debilidad institucional pública, la escasez de fondos, de medios, y de recursos humanos calificados.

#### • Marco Legal de la Institucionalidad Forestal

A la luz de lo preceptuado originalmente en la Ley N° 81/92, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) constituye el organismo central del Estado encargado de la gestión del desarrollo agrario y rural en el país, función que se extendía de modo directo, al sector forestal y ambiental.

Con posterioridad la gestión de los recursos forestales quedó separada del MAG, pasando a la jurisdicción del INFONA, creado por Ley N° 3464/08, en sustitución del Servicio Forestal Nacional, SFN, como una entidad autárquica y descentralizada del Estado y autoridad de aplicación de la Ley N° 422/73 –Forestal y de la Ley N° 536/95 de Fomento de la Reforestación y demás normativas aplicables. La Ley N° 3464/08 que crea el INFONA está reglamentada por el Decreto N° 3929/2010.

La Secretaría del Ambiente, SEAM, es el órgano administrativo de aplicación de la política y legislación ambiental vigente, así como de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado en esta materia. Como puede verse, la SEAM guarda estrecha relación temática y funcional con el INFONA, en especial en una línea estratégica que comporta, necesariamente, actuaciones institucionales coordinadas: el desarrollo extensivo de los servicios ambientales provenientes y prestados por los bosques.

#### • El potencial del sector forestal y el desarrollo del país.

El potencial significativo de los bosques naturales para satisfacer la demanda de productos forestales, bajo patrones de manejo sostenible, constituye un factor de fortaleza del sector.

La actividad forestal puede aumentar la relevancia de su contribución al desarrollo de las zonas rurales, incrementando las oportunidades de empleos e ingresos. Al respecto, constituyen capítulos especialmente importantes la posibilidad de expansión a escala significativa de las áreas de plantaciones forestales y, asimismo, la difusión, a nivel del segmento de pequeños productores familiares, de sistemas agro-silvo-pastoriles eficientes, con impactos importantes en cuanto a mejora del ingreso predial familiar y al manejo más sostenible de recursos naturales, fundamentalmente los suelos y el agua. Como ya se apuntara, el desarrollo de los servicios ambientales constituye una vía concreta e innovativa de desarrollo del sector, particularmente promisoría, aunque se requiere aun, de un marco normativo más completo, claro, moderno y mejorado.

Las industrias forestales tienen la posibilidad de aumentar su producción, introduciendo nuevas tecnologías con niveles de procesamiento más competitivo, mayor valor agregado y calidad de los productos procesados y también condiciones favorables para la organización de “clúster” de industrias forestales para fortalecer su competitividad en un contexto de mayor apertura comercial.

A pesar de ser un país mediterráneo, el Paraguay dispone de un importante sistema fluvial y vial para viabilizar el transporte de productos forestales en mercados de la región y de ultramar. Debe aprovecharse que Argentina y Brasil, los dos mercados más grandes del MERCOSUR, tienen déficit para abastecer con maderas nobles la creciente demanda de sus mercados, por lo cual el Paraguay, por su posición estratégica, es abastecedor natural de maderas para dichos mercados.

Los mercados europeos, asiáticos y de EE.UU. también son muy importantes. Estos mercados exigen mayor calidad, tanto en la madera como en la manufactura, por lo que algunas industrias ya están mejorando sus capacidades tecnológicas, así como el manejo sostenible de sus bosques, factores determinantes para mantener dichos mercados en el largo plazo.

En síntesis, los aspectos tradicionales del desarrollo forestal ya no pueden ser tratados solamente como cuestiones específicas del sector, sino dentro del marco más amplio de las políticas nacionales. La falta de resultados de las políticas forestales se origina precisamente en la carencia de un enfoque multi-sectorial y multi-dimensional, que instaló, en el marco del proceso de planificación nacional, una visión poco jerarquizada del sector.

## 4.2.- OBJETIVOS

### 4.2.1.- General

Promover la expansión de las plantaciones forestales e impulsar el manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques atendiendo a su carácter estratégico multifuncional, diversificando e incrementando su contribución económica, social y ambiental.

Este objetivo es coincidente con el formulado en el marco de la Política Forestal Nacional que expresa: “Lograr un crecimiento económico del Paraguay sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país”<sup>20</sup>.

### 4.2.2.- Específicos <sup>21</sup>

- Promover la participación coordinada de gobiernos locales y nacionales en la implementación del eje estratégico de desarrollo forestal sostenible y servicios ambientales.
- Fortalecer el marco institucional del sector forestal y la armonización y estabilidad del marco legal.
- Revertir el proceso de pérdida y degradación de los bosques y promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales sobre bases de ordenamiento territorial.
- Promover la valoración económica y social de los bienes y servicios ambientales provenientes de los bosques nativos y plantaciones forestales.
- Promover e incentivar la inversión pública y privada en la forestación, reforestación, la agroforestería y el enriquecimiento de bosques naturales degradados.
- Mejorar la producción, productividad y calidad de los bosques nativos y plantaciones forestales a través de planes de manejo forestal sostenibles.
- Promover la formación y capacitación permanentes de recursos humanos calificados, en los diferentes niveles, para acompañar el desarrollo del sector forestal y de los servicios ambientales.

## 4.3.- LINEAS PROGRAMATICAS

La instrumentación programática del Eje de Desarrollo Forestal Sostenible y Servicios Ambientales, se realizará a través de los siguientes componentes temáticos básicos:

<sup>20</sup> Objetivo General de la Política Forestal Nacional oficializada por el Consejo Asesor del Instituto Forestal Nacional 2010

<sup>21</sup> Adaptado de los Objetivos Específicos de la Política Forestal Nacional oficializada por el Consejo Asesor del Instituto Forestal Nacional 2010

### **4.3.1.- Fortalecimiento Institucional y Adecuación del Marco Legal**

Este componente prioriza la adecuación del marco institucional forestal en función a los retos de participación y transparencia, que involucra el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la capacidad de gestión forestal, incluidos los servicios ambientales del bosque.

En este contexto, se contempla la revisión, ajuste y actualización de la legislación forestal, de modo a corregir contradicciones, duplicaciones, vacíos normativos y conflictos de competencia.

### **4.3.2.- Ordenamiento Territorial Forestal**

Este componente prioriza el ordenamiento territorial de las áreas forestales del país para regular y armonizar el uso de los recursos forestales del país, con énfasis en la reconstitución de bosques sobre suelos de vocación forestal.

### **4.3.3.- Producción Forestal**

Este componente prioriza la optimización del manejo forestal bajo principios de sostenibilidad, competitividad y transparencia, en armonía con las funciones económicas, sociales y ambientales de los bosques, así como el fomento de la reforestación y de la agroforestería bajo enfoque territorial.

### **4.3.4.- Financiamiento e Incentivos**

Este componente prioriza el diseño e implementación de productos financieros adecuados para las condiciones y características propias de la producción forestal y servicios ambientales.

Entre los principales mecanismos de financiamiento, identificados como los más factibles para ajustarse a las peculiaridades de una producción sostenible de los bosques, se cuentan: créditos; subsidios e incentivos; donaciones; fondos fiduciarios de inversión; canje de deuda externa por naturaleza; servicios ambientales y secuestro de carbono por los bosques, los cuales pueden canalizarse para el financiamiento forestal.

### **4.3.5.- Fomento de la competitividad**

Este componente prioriza el fomento de la competitividad del sector forestal, creando condiciones favorables para la inversión de grandes, medianas y pequeñas empresas, a fin de posibilitar respuestas adecuadas a las demandas internas y externas de productos forestales, así como también la integración de cadenas productivas y comerciales.

Para reducir costos se debe buscar la maximización de la eficiencia del ciclo productivo, promover alianzas estratégicas entre empresas forestales para aumentar volúmenes de oferta, minimizar gastos

de transacciones comerciales, reducir costos de transporte y negociar condiciones comerciales más ventajosas. Así mismo se debe adoptar políticas de control de calidad y de marketing.

#### **4.3.6.- Servicios Ambientales del Bosque**

Este componente prioriza el desarrollo de los servicios que presta el bosque, los que guardan relación directa con la mitigación de emisiones de los gases que causan el efecto invernadero; la protección de cursos de agua; la conservación de suelos; la conservación de la biodiversidad y la protección de los diferentes ecosistemas terrestres entre los aspectos más relevantes.

Con este fin es necesario organizar campañas que acerque a la población el conocimiento del servicio ambiental que presta el bosque y su aprovechamiento sostenible.

El aprovechamiento sostenible de los bosques abre oportunidades para la generación de empleo e ingresos a la población rural.

### **4.4.- ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION**

La estrategia de implementación de los componentes programáticos, comprende el desarrollo de las líneas básicas de intervención, que en cada caso se enuncian.

- **Fortalecimiento Institucional**

Esta estrategia contempla la consolidación de la gestión del INFONA; así como la instalación y desarrollo de un sistema de información forestal para la mejorar la gestión sectorial.

La revisión, reglamentación y armonización del marco legal forestal, respecto a la legislación ambiental y otras disposiciones legales relacionadas revisten un capítulo importante de la estrategia.

Del mismo modo se prevé la creación de un Fondo de Desarrollo Forestal, con participación del sector público y privado, para facilitar el financiamiento de los programas forestales. Se requiere también desarrollar capacidades de gestión a nivel de organizaciones gremiales, productores y empresarios forestales.

- **Ordenamiento Territorial Forestal**

En esta estrategia propone la elaboración del catastro de bosques y áreas de vocación forestal como instrumento de planificación del desarrollo forestal.

- **Producción Forestal**

Respecto al punto se propone la promoción e impulso a las actividades de forestación y reforestación tanto con especies nativas e introducidas, para uso industrial, energéticas y de uso múltiple en áreas de prioridad forestal, así como la instalación de viveros forestales en zonas prioritarias para la reforestación y agroforestería.

También se contempla el fomento de la producción de productos maderables y no maderables provenientes de los bosques naturales y de las plantaciones forestales; y el impulso a las actividades agroforestales y silvopastoriles. Además, se debe encarar la restauración y el enriquecimiento de las formaciones nativas y la aplicación efectiva de la normativa forestal, como requisito obligatorio para el aprovechamiento sostenible de los bosques.

- **Financiamiento e Incentivos**

El punto contempla el diseño de nuevos instrumentos de financiamiento e incentivos, incluyendo medidas fiscales y otros mecanismos como un fondo de desarrollo forestal.

- **Fomento de la Competitividad**

Esta estrategia contempla el mejoramiento de la eficiencia de las industrias forestales de transformación primaria, con base en la innovación tecnológica y la formación y capacitación de recursos humanos a nivel técnico y gerencial para el desarrollo de productos forestales, orientado por la demanda

También se fomentará la formación de clústeres a base de ventajas competitivas sostenibles.

- **Servicios Ambientales del Bosque**

Esta estrategia plantea el desarrollo de mecanismos de valoración económica y de compensación de los servicios ambientales generados por los bosques y una revisión y reformas del marco jurídico vigente para facilitar la disponibilidad de instrumentos que faciliten su aplicación.





## 5.- EJE.5. DESARROLLO DE AGRO-ENERGÍA.

### 5. 1.- CONTEXTO

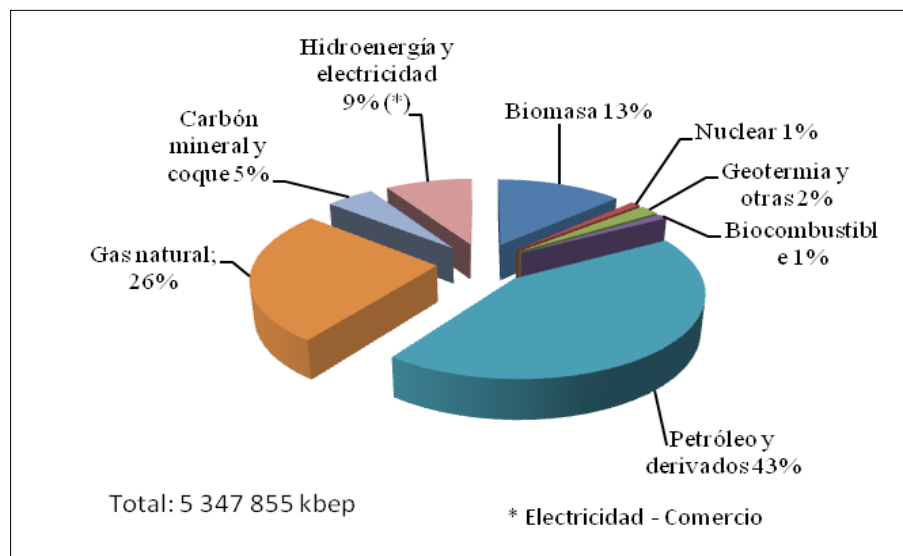
#### 5 .1.1.- Entorno general

América Latina y el Caribe (ALC) reúnen alrededor del 13% de las reservas probadas de petróleo en el mundo. No obstante, estas reservas se encuentran altamente concentradas en apenas tres países: Venezuela, México y Brasil, que en conjunto acumulan el 94% de las mismas y el 81% de la producción de la región. Mientras estos países forman parte del grupo de 20 naciones del mundo con mayores reservas de petróleo probadas, el resto posee una situación crítica en términos de seguridad energética actual y proyectada, dada su alta dependencia de las importaciones de petróleo.

La vulnerabilidad energética, de fuente fósil, es particularmente alta en los países de América Central (excepto Guatemala) y el Caribe (excepto Trinidad y Tobago). En América del Sur, Paraguay, Uruguay y Chile, por no disponer de yacimientos conocidos, importan la totalidad de su consumo. Otros países son productores de petróleo, pero no alcanzan a autoabastecerse, como es el caso de Perú; o son exportadores netos, pero con producción decreciente. Dado su horizonte de reservas, tienden a convertirse en importadores netos en el mediano o largo plazo, como Argentina.

En ALC, como se aprecia en la figura 1, la participación de los biocombustibles en la matriz energética regional es marginal, con menos del 1% del consumo energético al año 2007. Esto revela el fuerte desbalance entre desarrollo y producción de fuentes energéticas sustitutas viables, caso los biocombustibles, circunstancia que debe ser manejada si se considera que la dinámica del complejo productivo agrario regional depende fundamentalmente de combustibles fósiles.

Figura 1: Demanda de energía en ALC durante el 2007



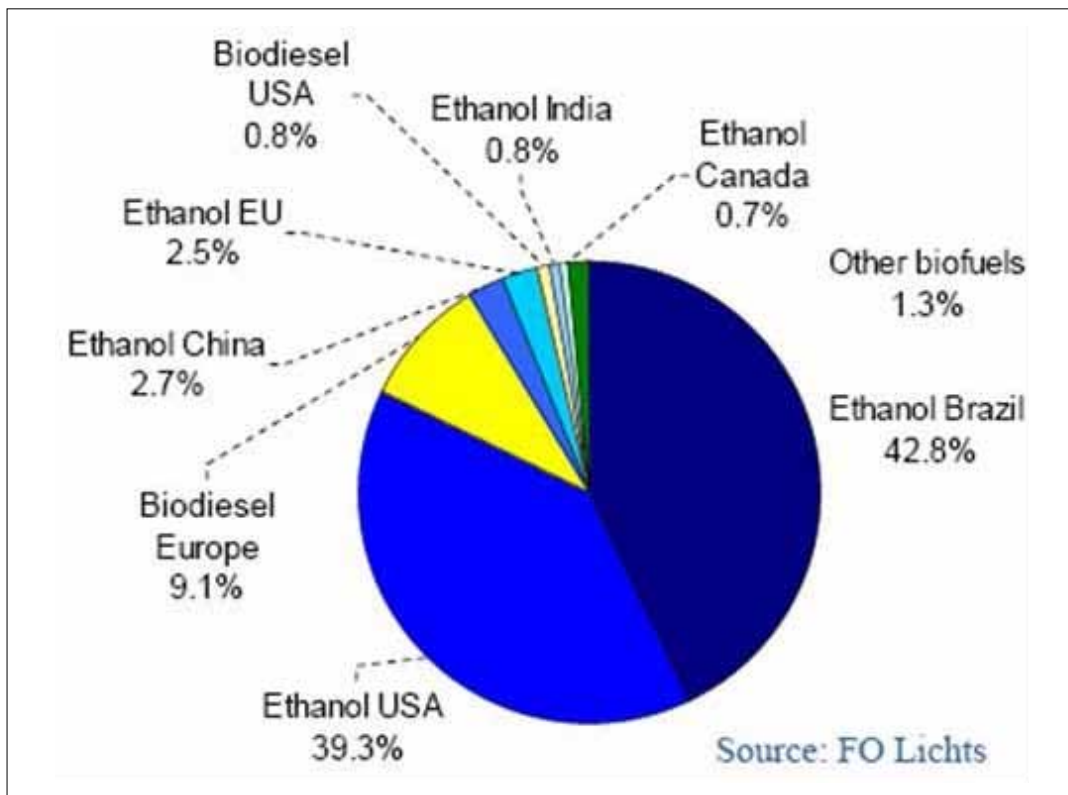
Fuente: Elaboración propia en base a OLADE 2007.

Desde la demanda, el uso de energía en la región se encuentra altamente concentrado en fuentes fósiles, 74% del consumo total, incluido el petróleo, el gas natural y el carbón, tanto a nivel agregado como por subregiones, con excepción de Centroamérica, que cuenta con una alta participación de biomasa e hidroenergía.

Individualmente, Brasil posee una participación del 44% de energías renovables en su matriz de consumo energético. Este país, considerado una referencia a nivel mundial en materia de utilización de energías renovables, tradicionalmente obtiene electricidad de fuentes hídricas; dispone de un agresivo programa de sustitución de naftas por etanol desde el año 1974, PROALCOOL, y de diésel por biodiésel desde el año 2005, además de la generación de bioelectricidad a partir de biomasa. Brasil es el país que hasta el momento ha tenido mayor penetración de los biocombustibles en su consumo energético con un 3% en el año 2007 y un nivel de producción que en conjunto con los EEUU, al mismo año, representaba más del 80% de la producción mundial de etanol.

Comparativamente, no obstante, la producción de biodiésel reviste un carácter incipiente y se concentra básicamente en Europa y en medida significativamente menor en los EEUU, en tanto que ALC registra un nivel irrelevante, figura 2.

**Figura 2: Producción de los biocombustibles líquidos, en porcentaje**



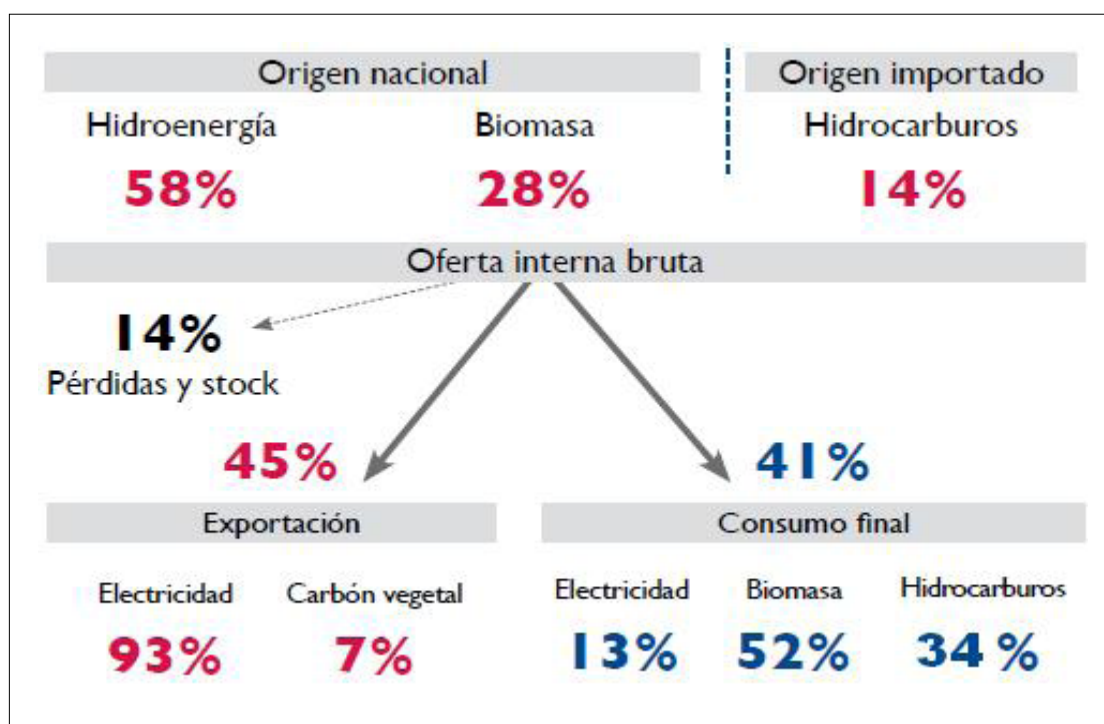
Fuente: Elaboración propia, con base en Nogueira, H. 2007

### 5.1.2.- Entorno local

En el año 2007, la oferta energética nacional estaba compuesta por un 58% de hidroenergía, 28% de biomasa y 14 % de hidrocarburos.

De esa oferta, 45% se destinaba a la exportación, principalmente hidroelectricidad y 41% se orientaba al mercado interno. En cuanto al consumo final a nivel interno, el 52% consistía en uso de biomasa, el 13% en energía hidroeléctrica y el 34% en hidrocarburos, tal como se aprecia en la figura 3.

Figura 3: Matriz energética de Paraguay en el 2007



Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Viceministerio de Minas y Energía, 2010.

Los registros de ventas de Petróleos Paraguayos, PETROPAR, empresa pública dominante en el mercado de combustibles y biocombustibles, muestran que el consumo de diésel o gasoil y de las naftas han registrado participaciones del 88,1% y del 7,3%, respectivamente, durante el período comprendido entre los años 1999 y el 2007, como se puede observar en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Evolución de las ventas de derivados de petróleo por PETROPAR en el período 1999-2007 (en millones de litros).**

| Año                                 | Gasoil 1/ | Naftas 2/ | Otros 3/ | Total  |
|-------------------------------------|-----------|-----------|----------|--------|
| 1999                                | 1 042,8   | 80,4      | 146,8    | 1270,0 |
| 2000                                | 1 072,3   | 122,8     | 110,0    | 1305,2 |
| 2001                                | 998,7     | 88,2      | 78,8     | 1165,7 |
| 2002                                | 986,1     | 56,8      | 43,8     | 1086,7 |
| 2003                                | 1 053,7   | 62,4      | 25,0     | 1141,1 |
| 2004                                | 1 004,7   | 67,9      | 25,6     | 1098,1 |
| 2005                                | 948,4     | 70,3      | 19,9     | 1038,6 |
| 2006                                | 960,4     | 88,5      | 11,0     | 1059,8 |
| 2007                                | 907,2     | 107,9     | 1,7      | 1016,7 |
| Enero a abril 2008                  | 363,7     | 37,1      | 0,1      | 400,8  |
| Participación 1999-2007             | 88,1%     | 7,3%      | 4,5%     | 100,0% |
| Tasa media de crecimiento 1999-2007 | -1,7%     | 3,7%      | -42,8%   | -2,7%  |

*Fuente: PETROPAR, Dirección Comercial. Disponible en <http://www.petropar.gov.py/documentos/VolumenVenta1999-2007.pdf>*

*Notas: 1/ Gasoil o diésel. 2/ Incluye: nafta común /econo 85, nafta súper, plus 85 sin plomo, plus 95 sin plomo y plus 97 sin plomo. 3/ Incluye: aeronafta, kerosene, turbo fuel, fuel oil, G.L.P*

De acuerdo con la Dirección General de Registros Públicos, Registro del Automotor, a enero del 2008, el 79% de la flota vehicular paraguaya estaba propulsada por combustible diésel, lo que evidencia la significativa participación de este combustible en el consumo local.

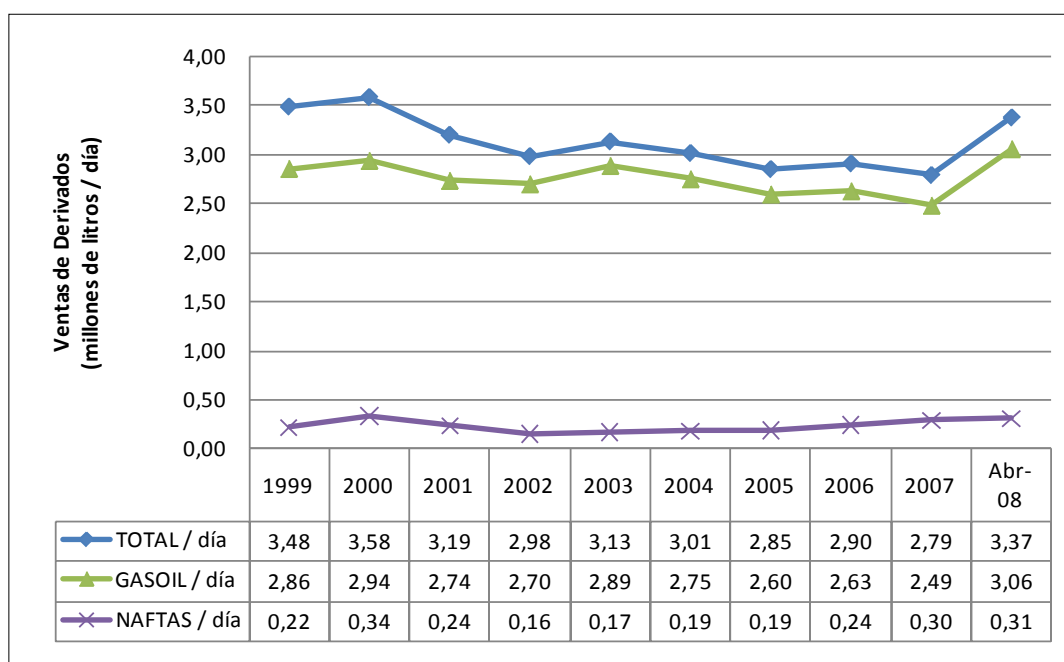
No obstante, se puede observar que el patrón de consumo de diesel, a partir de las ventas efectuadas por PETROPAR, registró una tasa promedio anual de decrecimiento del 1,7% para el mismo período 1999-2007, en virtud de que las denominadas naftas han venido incrementando su consumo a una tasa media anual de mayor magnitud igual al 3,7%, como se observa en el cuadro N° 1.

Las ventas de la nafta ECONO85, anteriormente denominada como nafta económica, registraron un incremento del 10,2% en el acumulado a abril de 2008 con respecto al mismo acumulado del año anterior.

De conformidad con los reportes de PETROPAR a abril de 2008, las ventas de gasoil y las naftas han repuntado significativamente con respecto a los últimos años, lo cual constituye una variación a la tendencia decreciente observada en el periodo 2000 al 2007. El patrón de consumo total diario de derivados de petróleo, incluido el gasoil y las naftas, puede apreciarse en la figura 4.

Figura 4. Paraguay. Patrón de consumo diario para algunos derivados de petróleo comercializados por PETROPAR en el período 1999–2007 y de enero a abril de 2008 (millones de litros/día)

**Figura 4. Paraguay. Patrón de consumo diario para algunos derivados de petróleo comercializados por PETROPAR en el período 1999–2007 y de enero a abril de 2008 (millones de litros/día)**



*Nota: 1/ Las naftas reportadas para abril de 2008 contienen alcohol absoluto.*

*Fuente: PETROPAR, Dirección Comercial. Disponible en*

*<http://www.petropar.gov.py/documentos/VolumenVenta1999-2007.pdf>*

*<http://www.petropar.gov.py/documentos/VolumenVenta-2008.pdf>*

*<http://www.petropar.gov.py/documentos/VentaEcono85-2004-2007.pdf>*

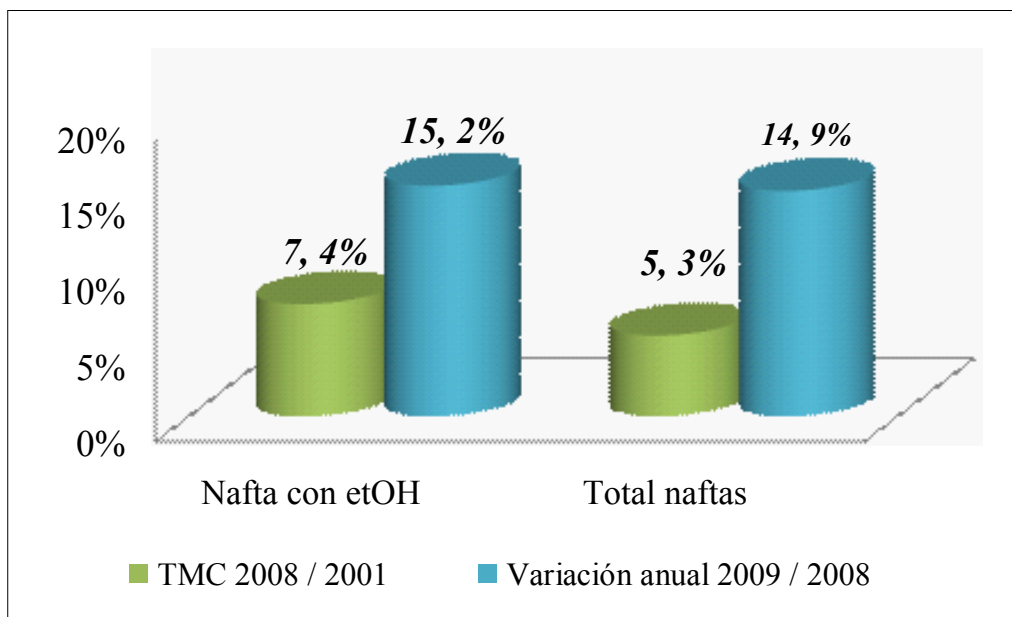
La evolución reciente del patrón de consumo de combustibles muestra una mayor dinámica en lo que respecta al consumo de las naftas, que ha sido del 7,4% para el periodo 2001–2008. En efecto, el consumo de la nafta con etanol, etOH<sup>22</sup>, se ha duplicado con respecto a la tasa media de cambio 2001–2008, registrando una variación del 15,2% en el 2009 con respecto al 2008, figura 5.

<sup>22</sup> Actualmente, los combustibles que están siendo mezclados con etanol son la Nafta Económica (sin plomo), la Nafta Supra y la Nafta sin Plomo (todas estas con un octanaje de 85). La Nafta Común con Plomo, fue retirada de la distribución a las estaciones de servicio en el año 2004, también había sido mezclada con etanol.

La anterior tendencia es el resultado de la amplia participación que ha consolidado las naftas con etanol, con un 95,3% del consumo de este tipo de combustible con respecto al consumo del total de naftas, durante el mismo periodo de análisis.

La previsión de consumo mínimo de etanol, brindada por la Dirección General de Combustibles, de la Subsecretaría de Estado de Comercio, del Ministerio de Industria y Comercio, MIC, estima un total de 100,7 millones de litros de este carburante para el año 2009. Para el año 2010, esta previsión tendría un significativo incremento del orden del 25%, como resultado de la dinámica tendencia de consumo que se ha registrado en los años precedentes.

**Figura 5. Paraguay. Comparación del desempeño reciente del consumo de naftas con respecto al histórico (en porcentajes)**



*Notas:* etOH = etanol

TMC 2008 / 2001 = Tasa Media de Cambio para el periodo comprendido del 2001 al 2008.

*Fuente:* Dirección General de Combustibles. Subsecretaría de Estado. Ministerio de Industria y Comercio.

Así mismo, en un contexto más amplio, que integra las operaciones de PETROPAR con las distribuidoras privadas, se puede apreciar un incremento sostenido en el consumo de las naftas con relación al gasoil entre los años 2001 y 2009, cuadro N° 2.

En el mismo cuadro se observa que la relación de consumo entre las naftas y el gasoil, ha pasado del 26,85 % en el 2001 a 40,55 % en 2009.

**CUADRO 2: Venta de combustible de las distribuidoras a estaciones de servicios por año y por producto (millones de lt.).**

| AÑO  | NAFTA (1) (*) | GASOIL (2) (**) | PORCENTAJE DE (1)<br>CON RELACION (2) |
|------|---------------|-----------------|---------------------------------------|
| 2001 | 257,75        | 959,76          | 26.85                                 |
| 2002 | 230,95        | 948,55          | 24.35                                 |
| 2003 | 236,42        | 1.027,56        | 23.00                                 |
| 2004 | 236,4         | 967,25          | 24.44                                 |
| 2005 | 240,18        | 930,44          | 25.81                                 |
| 2006 | 276,97        | 934,7           | 29.63                                 |
| 2007 | 281,59        | 937,16          | 30.04                                 |
| 2008 | 370,69        | 1.049,67        | 35.31                                 |
| 2009 | 425,86        | 1.049,99        | 40.55                                 |

\* Todos los tipos de Naftas, incluyendo las mezclas con etanol.

\*\* Todos los tipos de Gasoil.

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio, Dirección General de Combustibles.

## 5.2.- OBJETIVOS

### 5.2.1.- General

Contribuir a la diversificación de la matriz energética nacional, promoviendo alternativas viables de producción agroenergética, con efectos de desarrollo socioeconómico sostenible, mitigando los impactos contaminantes de la utilización de petrocombustibles y fortaleciendo la soberanía energética nacional.

### 5.2.2.- Objetivos Específicos

- Propiciar el aumento de la participación de la bioenergía en la matriz energética nacional, disminuyendo la dependencia de los combustibles fósiles;

- Incorporar instrumentos financieros que contribuyan al desarrollo de nuevos rubros de exportación de los biocombustibles;
- Crear oportunidades para la generación de empleo y aumento de los ingresos en el medio rural, con participación de la agricultura familiar;
- Contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la utilización de los biocombustibles.
- Promover la expansión de la agricultura de energía y la agregación de valores en las cadenas productivas agroenergéticas, bajo enfoque de desarrollo territorial.
- Fomentar la creación de fuentes de trabajo y el arraigo en las comunidades rurales.

## **5.3.- LINEAS PROGRAMATICAS**

La línea propuesta, para el desarrollo de la agroenergía, se desagrega temáticamente en los siguientes componentes.

### **5.3.1.- Producción de biocombustibles a partir de materia prima de las especies y cultivos existentes, bajo condiciones de sostenibilidad ambiental.**

Este componente prioriza:

- Determinar la factibilidad de las distintas opciones de materias primas disponibles para la obtención de aceites a precios competitivos para la producción del biodiesel.
- Aumentar la producción y productividad de la caña de azúcar como materia prima para la producción de etanol.
- Propiciar la utilización plena de la capacidad industrial instalada para la producción de biodiesel y etanol.

### **5.3.2.- Investigación y desarrollo tecnológico de rubros para la producción de agroenergía.**

- Definir a través de la investigación y la validación los nuevos rubros potencialmente incorporables al proceso de elaboración de biocombustibles.
- Generar nuevas variedades y paquetes tecnológicos de rubros existentes, con impacto en la calidad y productividad, adaptados a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de las diferentes áreas de producción.



### **5.3.3.- Créditos orientados al financiamiento de rubros para la producción de los biocombustibles**

- Diseñar e implementar productos financieros diferenciados para el financiamiento de cultivos recomendados para la producción de biocombustibles.

### **5.3.4.- Capacitación y Asistencia Técnica**

- Implementar acciones de capacitación y asistencia técnica para la difusión de paquetes tecnológicos vinculados a las variedades probadas y recomendadas, incluyendo plantaciones forestales.

## **5.4.- Estrategia de Implementación**

Si bien existe un marco normativo de referencia para el desarrollo y difusión de los biocombustibles, el proceso de diseño de instrumentos de desarrollo de las líneas programáticas del eje deberá atender los siguientes aspectos básicos:

- La realización de estudios e investigaciones para determinar la factibilidad técnica y económica de la utilización de materias primas disponibles para la obtención de biodiesel.
- El establecimiento de nuevas líneas de trabajo en los programas de investigación agrícolas sobre especies aptas para la obtención de biocombustibles.
- La introducción y validación de nuevas variedades de caña de azúcar con alto potencial para la producción de etanol.
- La habilitación de líneas de crédito para el fomento de la producción de materia prima para biocombustibles en las instituciones financieras oficiales.
- La implementación de programas de formación y capacitación de recursos humanos en investigación y difusión de conocimientos para la producción de materia prima para biocombustibles.
- La integración de cadenas productivas de biocombustibles que contemple la participación de la agricultura familiar bajo el enfoque de desarrollo territorial.



# MARCO ESTRATEGICO AGRARIO DIRECTRICES BÁSICAS

2009 - 2018

## IV

### SECCIÓN IV INTEGRACION SOCIAL E INSTITUCIONALIDAD

#### 1.- CAPITULO 1. EDUCACIÓN, EMPLEO Y EMPLEABILIDAD RURAL

##### 1.1.- CONTEXTO

###### 1.1.1- Antecedentes y definiciones

La inclusión de este capítulo en el desarrollo del MEA, se fundamenta en la necesidad de realizar un abordaje particular a la cuestión de la generación de empleos y al emprendedurismo, como elementos que coadyuven al desarrollo de cada uno de los ejes estratégicos y contribuyan a dar sostenibilidad interna y externa al MEA.

Este capítulo es transversal a los objetivos de desarrollo de los ejes estratégicos del MEA y se inscribe en un ámbito que va más allá del sistema de instituciones vinculadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, pues en ella deben participar otros Ministerios e instituciones públicas; por lo tanto, su enfoque debe ser intersectorial, debiendo el MAG, con enfoque sectorial, articular las acciones propias para incrementar en forma sostenida y sostenible la competitividad de la producción agropecuaria y forestal con los otros entes oficiales y privados para mejorar el empleo, el mercado de trabajo y las condiciones laborales.

Por otra parte a efectos de una mejor comprensión de los términos “emprendibilidad y empleabilidad” como factores para la generación de empleos, se presenta a continuación una breve definición de términos; así:

“Emprendibilidad”: es entendida como la capacidad de emprender, de generar su propio empleo. En ese sentido, se lo sustituirá por las palabras “emprededurismo o emprendedorismo” que son más utilizadas, con las siguientes acepciones operativas dadas por Sérvulo Anzola<sup>23</sup>:

- Definición económica de emprendedor: realiza cambios de recursos de una zona de bajo rendimiento a una de alta productividad.
- Definición pragmática de emprendedor: es una persona que inicia su propio negocio nuevo y pequeño.
- Definición operativa de emprendedor: aplica su talento creador e innovador para iniciar su propia empresa o engrandecer una ya existente.
- Definición general de emprendedor: el que hace que las cosas sucedan.

“**Empleabilidad**”: es la “habilidad para obtener o conservar un empleo”, está en estrecha relación entre la educación, el desempleo, la equidad social y la pobreza<sup>24</sup>. Otro concepto más amplio: “La empleabilidad abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida”<sup>25</sup>.

En síntesis, el emprendedurismo hace relación a la capacidad de la persona de generar su propio empleo de manera a convertirse en empresario y la empleabilidad se refiere a la capacidad de una persona de mejorar su propio desempeño en el trabajo que realiza, mejorando así su productividad. Los conceptos de emprendedurismo, empleabilidad y trabajo decente se complementan para la generación de condiciones más dignas de vida de las personas.

Trabajo decente “expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad” (OIT, 2009). Los componentes del mismo son: 1) Normas internacionales del trabajo; 2) Condiciones de trabajo e ingresos; 3) Protección social; y 4) Diálogo social y tripartismo.

Finalmente, al Trabajo vulnerable, la OIT lo define como: la suma de empleados por cuenta propia, los trabajadores familiares, los que no tienen condiciones formales de trabajo y carecen de los elementos básicos de empleo decente tales como: seguro social y recursos a mecanismos efectivos de diálogo social; también se consideran como condiciones de trabajo vulnerable, las ganancias inadecuadas, baja productividad y condiciones difíciles de trabajo que minan los derechos fundamentales del trabajador<sup>26</sup>.

---

23 Sérvulo Anzola: “El impacto de la cultura emprendedora” realizado en la ciudad de La Paz, Bolivia el 2 de diciembre del 2003 por Funda-Pro. S. Anzola es Director de la Dirección de Liderazgo Emprendedor y de la Dirección de Desarrollo Empresarial, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México

24 CAMPOS RIOS, Guillermo. Implicancias económicas del concepto de empleabilidad. Revista de la Facultad de Economía-BUAP. Año VIII Núm. 23 (2003)

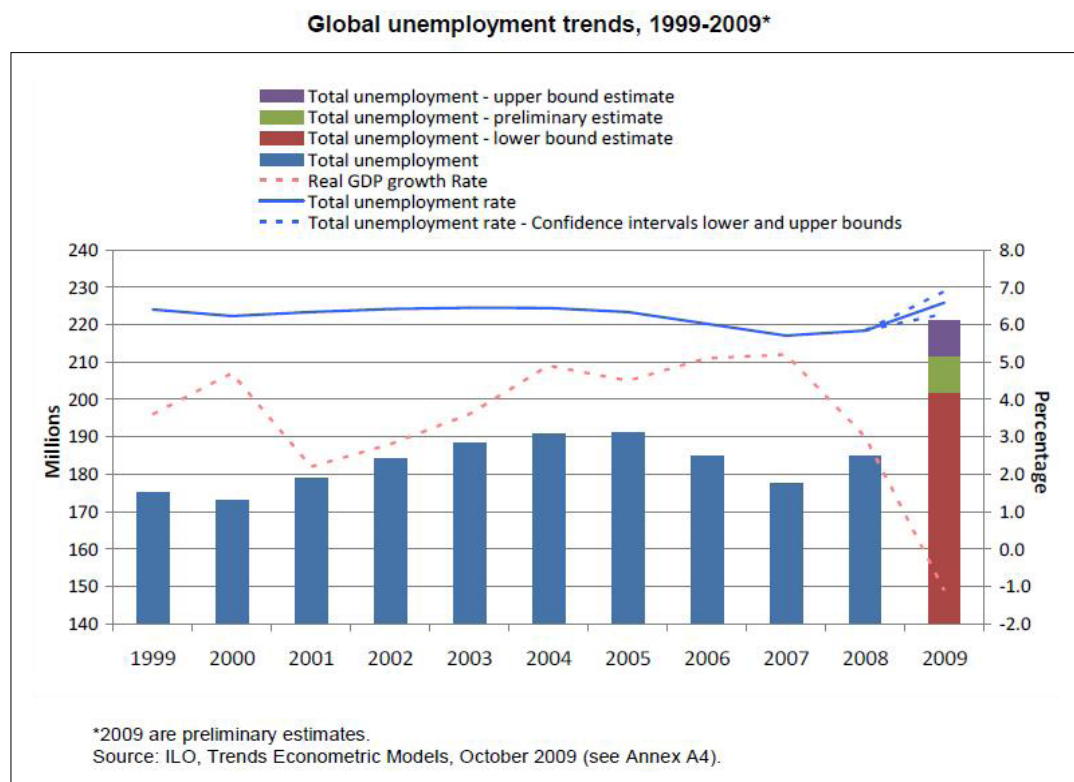
25 Weinberg Pedro: Formación profesional, empleo y empleabilidad: Foro mundial de Porto Alegre. [www.ilo.org/public/apanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/weinberg](http://www.ilo.org/public/apanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/weinberg)

### 1.1.2.- Entorno General

La caída de los bancos de inversión en setiembre del 2.008 en los Estados Unidos, generó una parálisis financiera global originando una crisis económica y laboral que afectó a todo el mundo en 2.009<sup>27</sup> y aún en el 2.010. Como consecuencia, muchos trabajadores quedaron desempleados o cayeron en formas más vulnerables de empleo, lo que a su vez, empeoró los déficits del trabajo decente, aumentando las filas de trabajadores pobres. El desempleo global que venía descendiendo desde el 2.004, subió a 6.6% en el 2.009 (Gráfico 1).

La gravedad de la crisis hizo que las naciones se unieran, como nunca, para afrontarla con medidas que comenzaron a apuntalar las débiles economías; pero como la recuperación económica y la recuperación del mercado de trabajo son diferentes, de hecho, se comenzaron a recuperar las economías pero las condiciones del mercado de trabajo continuaron deteriorándose en la mayoría de los países<sup>28</sup>.

**Gráfico 1. Tendencias globales de desempleo, 1999/2009.**



26 OIT: Global Employment Trends, January 2.010

27 OIT: Global Employment Trends, January 2.010

28 Ídem

Por su parte, ALC, cuya economía creció por varios años, experimentó una desaceleración en el PIB en el 2.008 bajando al 4,2% y una fuerte contracción en el 2.009 bajando a 2,5%. Pero, las buenas condiciones para las exportaciones de los commodities ayudaron a revertir la situación rápidamente, esperándose un crecimiento sin precedentes en toda la región en el presente año; sin embargo, el crecimiento de las exportaciones, generalmente, no altera substantivamente las estructuras más importantes del mercado laboral, ni crean oportunidades para todos<sup>29</sup>. Los niveles de pobreza siguen altos, así como el desempleo abierto, el subempleo y las condiciones laborales deprimidas.

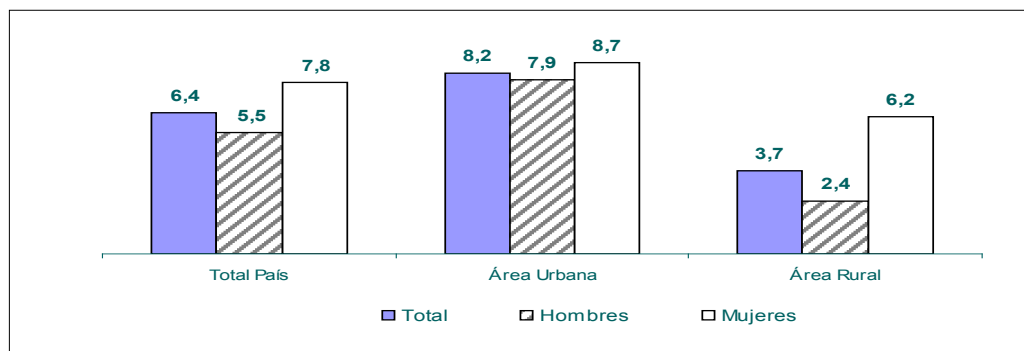
A pesar del proceso de recuperación económica en curso, las condiciones de trabajo a nivel global siguen vulnerables y conspiran contra el concepto de trabajo decente. En efecto, antes de la crisis, el trabajo vulnerable estaba descendiendo en todas las economías. Sin embargo, con la crisis, se cortó esta tendencia, afectando especialmente a los asalariados, a los ingresantes en el mercado laboral, a los jóvenes y mujeres, quienes encontraron en el “autoempleo” su último recurso para generar ingresos. Este “autoempleo” hace relación al emprendedurismo y su importancia como factor de lucha contra la pobreza.

### 1.1.3 Entorno Local

#### • Situación general del empleo.

La generación de empleos es uno de los grandes desafíos de cualquier gobierno, máxime si se trata de una población mayoritariamente joven y con altos índices de pobreza como la nuestra. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>30</sup> del año 2.009, la población paraguaya, sin contar los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, es de 6.273.103 habitantes, de los cuales 3.689.006 (58,8%) son urbanos y 2.584.097 (41,2%) son rurales. Se trata de un país eminentemente joven pues el 59% tiene menos de 30 años y sólo el 7% pertenece al grupo de 65 y más años de edad. La Población en Edad de Trabajar (PET) que comprende a la población de 10 años en adelante, es de 5.028.575 (80,2%) y la Población Económicamente Activa (PEA), 3.163.241 habitantes (62,9% de la PET), La población ocupada representa el 93,6% de la PEA (2.960.843 personas) y un 6,4% (de la PEA) está desocupada, lo que significa 202.398 personas. La tasa de desempleo ha subido un punto en los dos últimos años y afecta más a las mujeres que a los hombres y a la población urbana (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasa de Desempleo Abierto por Sexo y Área de Residencia Año 2009

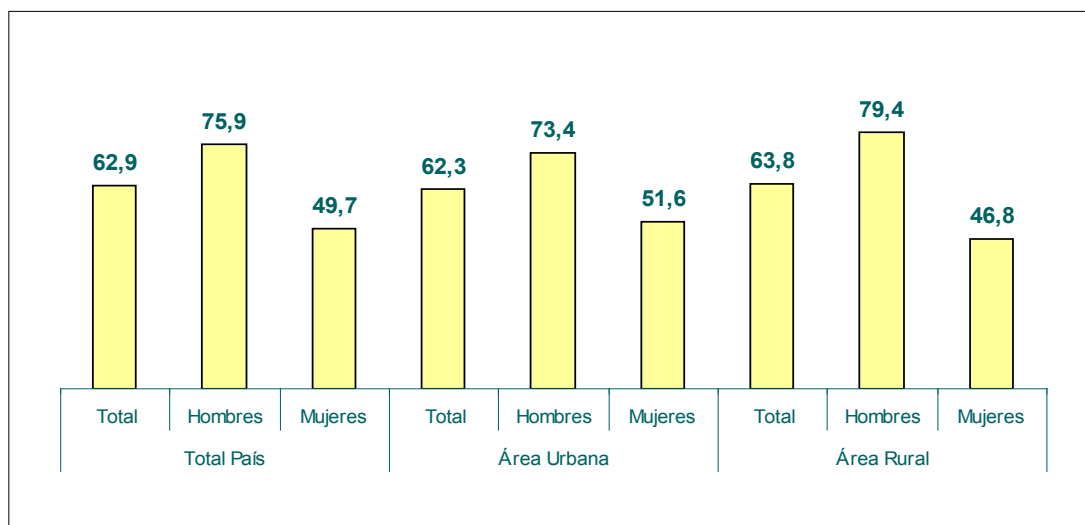


Fuente: DGEEC. EPH 2009.

29 OIT: Trabajo decente en las Américas: una Agenda Hemisférica 2.006-2.015, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo 2.006  
30 Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2.009

La relación de la PEA con la PET se mantiene alrededor del 63% tanto a nivel urbano como rural; sin embargo desde el punto de vista del sexo, en las áreas rurales se nota una gran discrepancia en la ocupación entre hombres y mujeres: 79,4% y 46,8% (Gráfico 3). Lo mismo se observa en los niños; la franja de edad de 10 a 14 años participa en un 10% de la PET, sin embargo, los niños representan 26.5% y las niñas 10.8%.

**Gráfico 3. Tasa de Actividad Económica por área de residencia, según sexo. Año 2009**



Fuente: DGEEC. EPH 2009.

El índice de “subempleo” proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral paraguayo. Consta de dos grupos tomados de la población ocupada: (a) “Subocupado visible”: son los que trabajan menos de 30 horas por semana pero desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo y, (b) “Subocupado invisible”: los que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y sin embargo perciben un salario inferior al mínimo legal establecido. De acuerdo a la EPH, 795.319 personas están subocupadas (25.1% de la PEA), siendo el subempleo invisible muy superior al subempleo visible: 533.717 (67,3% de la población subocupada) versus 259.602 (32,7%). Esto hace que uno de cada cuatro trabajadores está subempleado, siendo los más afectados los jóvenes, las mujeres y el sector urbano (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Población Subocupada por Año, según tipo de Subempleo**

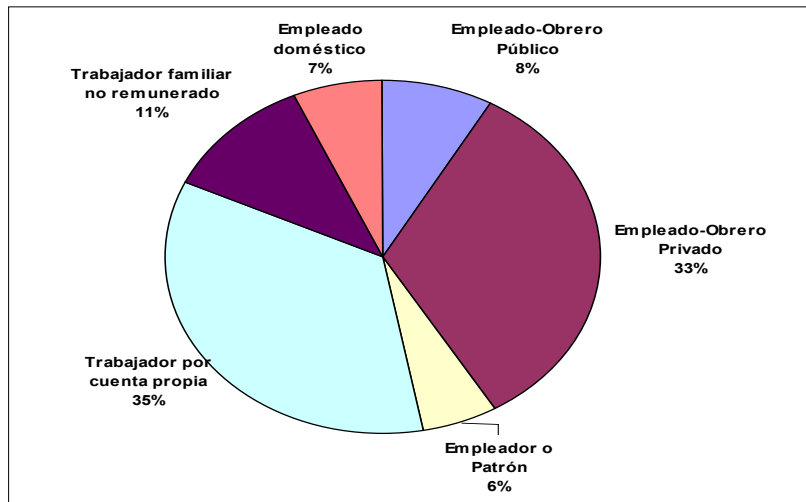
| Indicador de Subempleo | 2008 (*) |        |       | 2009  |        |       |
|------------------------|----------|--------|-------|-------|--------|-------|
|                        | Total    | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural |
| Subempleo total        | 26,1     | 28,2   | 23,1  | 25,1  | 27,4   | 21,7  |
| Subempleo visible      | 6,9      | 6,1    | 8,1   | 8,2   | 7,5    | 9,2   |
| Subempleo invisible    | 19,2     | 22,1   | 15,0  | 16,9  | 19,9   | 12,6  |

Fuente: DGEEC. EPH 2008-2009.

(\*)Cifras ajustadas con los nuevos factores de ponderación.

Otro factor característico del mercado del empleo es el tamaño de la empresa, pues más del 66% de los trabajadores se encuentran o solos o en empresas con cinco o menos empleados. Una importante característica para el fomento de una política de emprendedurismo es que el 52% de los trabajadores, son independientes. Si consideramos sólo los trabajadores por cuenta propia y los patrones o empleadores, encontramos que el 41% de los trabajadores, es emprendedor de acuerdo a nuestra definición. (Gráfico 4).

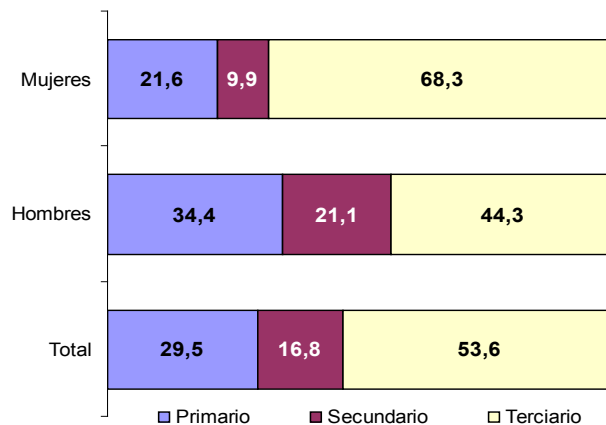
**Gráfico 4. Distribución de la población económicamente activa ocupada (%), según categoría de ocupación. Año 2009**



Fuente: DGEEC. EPH 2009.

Desde el punto de vista de los sectores económicos, el sector terciario absorbe el 53,6% de la mano de obra ocupada, mientras que el sector primario o extractivo, absorbe el 29,5% y el secundario o manufacturero, el 16,8%. Existe mayor predominancia de mujeres en el sector terciario (68,3%) mientras que los hombres predominan en el sector primario (34,4%) y secundario (44,3%) (Gráfico 5). Lastimosamente, la EPH no discrimina los tipos de trabajos para cada sector, por lo tanto, no se pueden extraer conclusiones al respecto.

**Gráfico 5. Distribución de la población económicamente activa ocupada por sexo, según sectores económicos. Año 2009**



Fuente: DGEEC. EPH 2009



El seguro social y el aporte al sistema jubilatorio son dos aspectos importantes que hacen al trabajo digno. En ese sentido, sólo el 37% de la población asalariada o dependiente cuenta con seguro, y en el sector rural, sólo el 23,4% de la población se encuentran bajo cobertura.

#### • Características del empleo en el sector rural

Una de las características que resalta el último censo agropecuario es el relativo envejecimiento de los productores respecto al resto de la población; dato que surge de la relación entre el Censo Agropecuario 2.008 y la Proyección de Datos de Población para el 2.008 de la DGEEC. En efecto, los productores de 45 años y más, representan el 30,6% del total de productores y la población del país de 45 años y más suma 24,8%. Fenómeno inverso se manifiesta al comparar la población de 15 a 44 años; la Población Total representa 61%, mientras que la población de productores de ese rango de edad, representa el 53,8%. (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Comparación de la edad de la Población Total y de los Productores**

| Edad (años) | Pobl. Total* | %   | Productores** | %   |
|-------------|--------------|-----|---------------|-----|
| 10 a 14     | 695.085      | 15  | 128.868       | 16  |
| 15 a 24     | 1.279.720    | 27  | 206.393       | 25  |
| 25 a 34     | 940.473      | 20  | 119.780       | 14  |
| 35 a 44     | 677.753      | 14  | 118.349       | 14  |
| 45 a 54     | 532.592      | 11  | 110.390       | 13  |
| 55 a 64     | 346.783      | 7   | 75.379        | 9   |
| 65 y más    | 304.881      | 6   | 67.049        | 8   |
| Total       | 4.777.287    | 100 | 826.208       | 100 |

\* DGEEC. 2008. \*\* CAN. 2008

El nivel de educación de los productores ha mejorado respecto al año 1.991, especialmente en lo que hace a la educación media y universitaria; de 7,5% pasó a 14,2% la secundaria (incluyendo desde el 7° de la EEB) y la universitaria, de 0,9% a 2,8%. Llama la atención que el % que no recibió ninguna educación prácticamente se mantiene: 5,2% y 5,8% en el 2.008. Sin embargo, se puede decir que el nivel, en general, ha mejorado. (Cuadro 3).

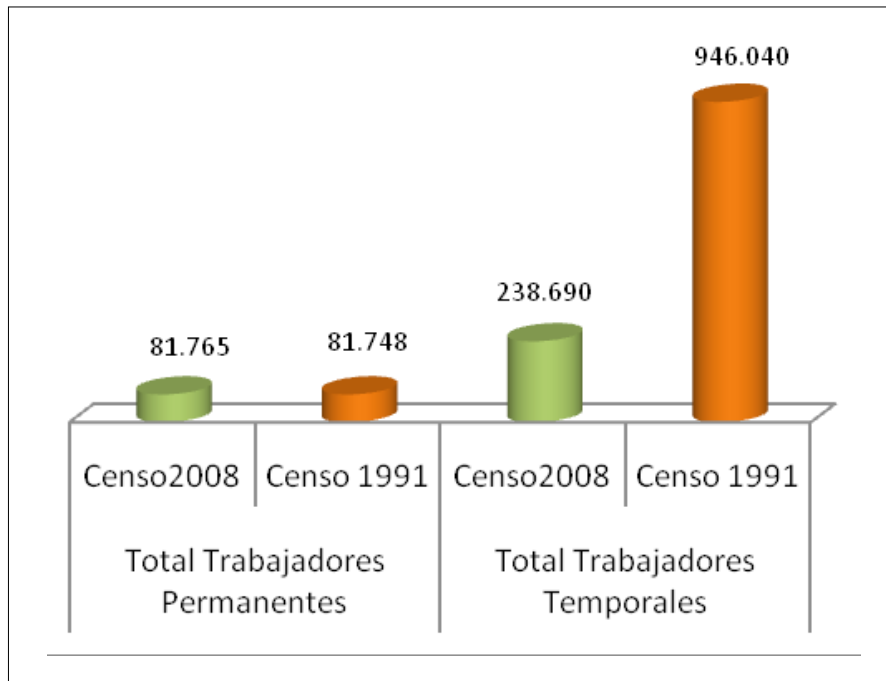
**Cuadro 3. Nivel de educación**

| NIVEL EDUCACION   | 2008    | %     | 1991    | %     |
|-------------------|---------|-------|---------|-------|
| Ninguna educación | 16.483  | 5,8   | 15.935  | 5,2   |
| EEB 1°-3°         | 80.983  | 28,6  | 113.303 | 37,2  |
| EEB 4° - 6°       | 133.710 | 47,2  | 146.016 | 48,0  |
| EEB 7° - 9°       | 21.234  | 7,5   | 14.670  | 4,8   |
| EM 1° - 3°        | 16.342  | 5,8   | 8.167   | 2,7   |
| BTA               | 2.565   | 0,9   |         | 0,0   |
| UNIV. SUPERIOR    | 7.854   | 2,8   | 2.862   | 0,9   |
| NO INF.           | 2.357   | 0,8   | 3.495   | 1,1   |
| TOTAL             | 283.536 | 100,0 | 304.448 | 100,0 |

Fuente: CAN 2.008

Otro dato significativo es la disminución de trabajadores rurales temporales (Gráfico 6), lo que conlleva un déficit de mano de obra. En contrapartida, la superficie de cultivos, labranza y forrajes ha subido de 21 a 23,9 millones de has.

**Gráfico 6. Evolución de trabajadores rurales, contratados y temporales.**



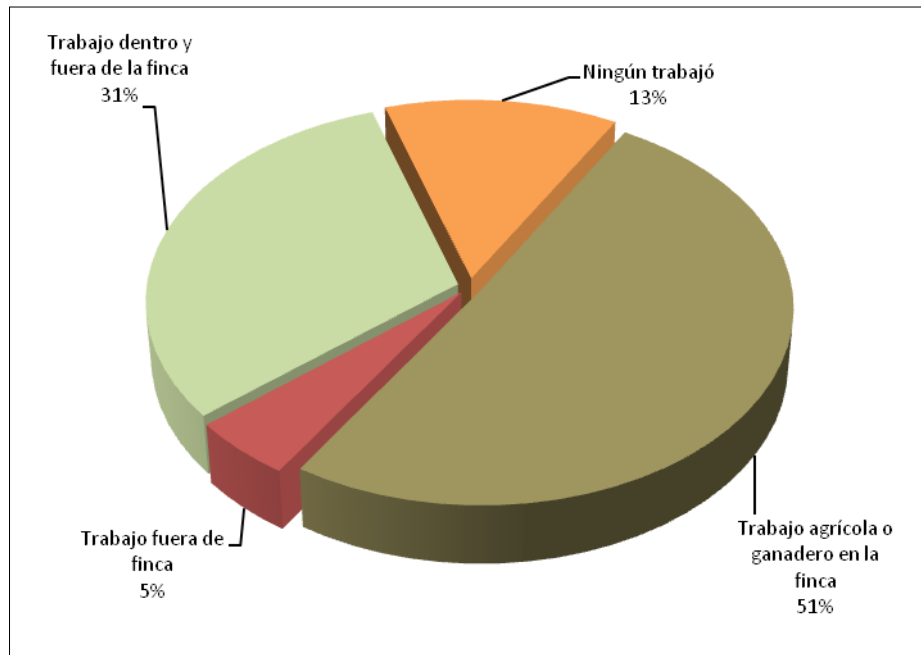
Fuente: CAN 2.008

Por otra parte, el 50% de los productores rurales trabaja exclusivamente en su finca (Gráfico 7), adecuándose a la tendencia a nivel global, en la que cada vez, cobra más importancia los trabajos fuera de la finca. Este fenómeno, denominado Empleo Rural No Agrícola, ERNA que las estadísticas no lo discriminan adecuadamente, genera parte creciente de los ingresos del sector rural ya sea en forma estacional o permanente. Los empleos e ingresos rurales no agrícolas constituyen una importante alternativa para combatir la pobreza en los hogares rurales que no pueden dedicarse a las actividades agrícolas por cuenta propia. Estos empleos son generados por la demanda de insumos agrícolas de los mismos agricultores, demanda de bienes y servicios no agrícolas de consumidores locales y externos o demanda de insumos y bienes intermedios y finales de empresas agropecuarias o no<sup>31</sup>. La agricultura empresarial y las agroindustrias, así como la “urbanización” de lo rural, generan demandas de trabajo en el sector rural que no siempre están relacionadas con las actividades de la finca; estas demandas se relacionan con demanda de insumos agrícolas de los mismos agricultores, demanda de bienes y servicios no agrícolas de consumidores locales y externos o demanda de insumos y bienes intermedios y finales de empresas agropecuarias o no<sup>32</sup>.

31 Publicación de Naciones Unidas, Serie Seminarios y Conferencias: “Empleo e Ingresos Rurales no agrícolas en América Latina”. Santiago, Chile 2.004

32 Publicación de Naciones Unidas, Serie Seminarios y Conferencias: “Empleo e Ingresos Rurales no agrícolas en América Latina”. Santiago, Chile 2.004

Gráfico 7. Ocupación de los miembros del hogar



Fuente: CAN 2.008.

### Oportunidades y Debilidades del empleo en el sector rural

En general, las oportunidades para el desarrollo de una Política de Empleo Agrario y no Agrario son:

- Población joven y con mejor nivel de educación
- Alto porcentaje de trabajadores independientes
- Aumento de ingresos rurales no agrícolas por la demanda de servicios en el sector rural: de salud, educación, vivienda, servicios básicos, información y toda la gama de profesiones técnicas que facilitan el autoempleo
- Aumento del uso de las tecnologías de información
- Mejor acceso a la información.
- Mandatos legales de las instituciones públicas para la formación del empleo y la formación profesional de los recursos humanos.
- Programas de fortalecimiento del capital humano a través de servicios de capacitación y formación profesional de entes públicos y privados.

- Aumento de la actividad empresarial en el medio rural, tanto a nivel agrícola, ganadero o forestal que genera demandas de actividades secundarias y terciarias.
- Creciente urbanización e infraestructura vial que acorta las distancias a los mercados.

En general, las debilidades para el desarrollo de una Política de Empleo Agrario y no Agrario son:

- Alto nivel de pobreza de la población rural.
- Desigualdad de género y baja tasa de reconocimiento respecto a la participación de la mujer en el mercado laboral rural y su relevancia.
- Altos niveles de subocupación.
- Alto índice de informalidad.
- Empleos de baja calidad, mal remunerados y falta de condiciones tanto legales como institucionales y culturales para el empleo digno.
- Programas de formación orientados con preferencia a la formación de empleados antes que emprendedores.
- Falta de coordinación entre las instituciones que promueven el empleo rural, en algunos casos superposiciones de funciones.
- Falta de articulación público-privada para la creación de programas de desarrollo de emprendedores en el medio rural.
- Falta de educación y formación para la vida y el trabajo.
- Déficit en programas de financiamiento a la pequeña y mediana empresa.
- Burocracia para la formalización de empresas.
- Marco legal deficiente para el fomento del trabajo digno.
- Falta de experiencia en el manejo de incubadoras y parques tecnológicos.
- Débil presencia de la institucionalidad pública agraria en programas y proyectos de desarrollo del empleo.

## 1.2.- MARCO LEGAL Y FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES

La capacidad de generar su propio empleo o la capacidad de ejercer su empleo con competencia son condiciones indispensables para el progreso de toda persona humana. Es función del Estado ofrecer las condiciones para que los ciudadanos puedan formarse para el trabajo y tener oportunidades para emprender iniciativas y formar empresas; por eso, la superación de la pobreza y el goce de una vida digna, son derechos inalienables consagrados en la Constitución Nacional. Las condiciones para la emprendibilidad y empleabilidad están comprendidas en la misma Constitución Nacional en la que se consagra el derecho de todos los habitantes de la República a:

- Tener calidad de vida (Art. 6)
- Igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza y de los bienes materiales (Art. 47)
- Derecho a la activa participación en el desarrollo del país (Art. 56)
- Derecho a ser formado técnicamente para el trabajo (Art. 78)
- Derecho al trabajo (Art. 86) a la capacitación y al pleno empleo (Art. 87) y a condiciones dignas de empleo (Arts. 92, 95 y 96)

A partir de estas disposiciones surgen los mandatos que son incorporados en las cartas constitutivas y marcos normativos de los diferentes entes públicos tales como ministerios, gobernaciones, municipalidades y entes autárquicos o descentralizados. En la Constitución no se menciona taxativamente la formación de emprendedores como se menciona la formación y preparación para el trabajo, (Arts. 78, 86, 87, 92, 95 y 96); sin embargo, los artículos 47 y 56 presuponen la formación para ser emprendedor de manera a participar activamente en el desarrollo del país.

La emprendibilidad y empleabilidad caen en el ámbito de múltiples instituciones, por lo cual, es necesario un abordaje coordinado para evitar superposiciones o la dispersión de esfuerzos. En la actualidad, existe una amplia oferta de programas oficiales principalmente de formación para el empleo, no así de programas de formación de emprendedores.

## 1.3.- OBJETIVOS

### 1.3.1.- General

Fomentar la capacidad emprendedora y de empleabilidad de la población rural, basado en la educación y capacitación permanente, con énfasis en el segmento joven, de la mujer y de los adultos mayores; en el desarrollo y utilización de incentivos para la creación y formalización de empresas; en la creación de oportunidades y condiciones de empleabilidad de naturaleza agraria y no agraria, mediante la articulación de acciones entre entidades públicas y privadas.

### 1.3.2.- Específicos

- Fomentar las habilidades de emprendedurismo y del empleo agrario y no agrario en colaboración con las universidades, centros de capacitación, cooperativas y otros entes del sector público y privado.
- Consolidar la relación público-privada para facilitar la creación y formalización de pequeñas y medianas empresas, así como cooperativas de trabajo asociado.
- Incrementar la articulación de acciones de inserción laboral y de capacitación laboral y técnica entre el sector público y privado de manera a responder a las demandas de bienes y servicios rurales y no rurales de la zona.
- Fomentar la igualdad de género mediante la educación y formación para el acceso a las oportunidades laborales e incentivos a empresas.
- Promover, bajo enfoque de gestión territorial, el aumento de la demanda de bienes y servicios no agrícolas de manera a la generación de empleos y el surgimiento de pequeñas empresas no agrícolas.
- Promover la inclusión de la dimensión rural en las políticas nacionales de empleo y en las agendas de desarrollo de los ministerios y entes públicos relacionados.



## 1.4.- DIRECTRICES Y LINEAS PROGRAMATICAS

### 1.4.1- Instrumentos y programas generales a los ejes estratégicos

| PROGRAMAS FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO DE LA EMPRENDIBILIDAD Y EMPLEABILIDAD EN TODOS LOS EJES ESTRATÉGICOS DEL MARCO ESTRATÉGICO AGRARIO   |  |
|---|--|
| INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO  | COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL  |
| <p><b>I. Acciones previas para el desarrollo de capital humano</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas masivas de sensibilización y concienciación respecto a valores de trabajo, crecimiento, oportunidades, vida digna, emprendedorismo, revalorización de la cultura y de la persona rural como actor social.</li> <li>• Desarrollo de programas de fomento de la autoestima y la creatividad en especial para jóvenes, mujeres y adultos mayores.</li> <li>• Desarrollo de competencias emprendedoras en los programas formales y no formales del Ministerio de Educación y Cultura, en los Centros de Enseñanza Agropecuaria y en los programas de capacitación del Ministerio de Justicia y Trabajo. Enfoque de formación de emprendedores antes que formación de empleados.</li> </ul> <p><b>II. Acciones orientadas a la emprendibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación, en articulación con otros entes públicos y privados de Centros de Desarrollo Emprendedor para el fomento del espíritu emprendedor y el seguimiento y asistencia técnica a las ideas innovadoras y de creación de empresas.</li> <li>• Formación de redes sociales, vínculos y contactos para el desarrollo del capital social.</li> <li>• Apoyo a la formación de cooperativas de trabajo asociado en coordinación con el Órgano Rector del sector cooperativo, con cooperativas de 2º grado y organismos internacionales.</li> <li>• Concursos de ideas de proyectos, de negocios.</li> </ul> | <p><b>I. Acciones de sensibilización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice-ministerio de la Juventud, Gobernaciones, Municipios.</li> </ul> <p><b>II. Emprendibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Extensión Agraria, MAG, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de la Juventud, Gobernaciones, Universidades, Asociación de Incubadoras Paraguayas, INCUPAR, INCOOP, Confederación y Federaciones o Centrales Cooperativas, Banco Nacional de Fomento, Entidades Financieras</li> </ul> |

- Desarrollo de micro y pequeñas empresas de procesamiento de materia prima, producción artesanal, pequeñas manufacturas por medio de asistencia directa o a través del proceso de incubación de empresas
- Formación de incubadoras de empresas siguiendo los procesos de Pre-incubación: apoyo al surgimiento de ideas de negocio, elaboración de planes de negocio, capacitación.
- Incubación: acompañamiento a la implantación de la empresa mediante: asesorías y servicios administrativos contables, acompañamiento para la gestión de la calidad y la competitividad, asistencia para la adopción de nuevas tecnologías, capital semilla y ángeles inversores.
- Articulación de acciones para la creación de líneas de financiamiento de las MPYMES
- Acciones para el mejoramiento de las condiciones de autoempleo del pequeño productor rural mediante el desarrollo de sus competencias técnicas ligadas a los rubros de producción de la finca con enfoque de innovación.
- Articulación para creación de servicios públicos de mejoramiento de las condiciones de trabajo de las MPYMES, tales como: seguros, salud, jubilación.

### III. Acciones orientadas a la empleabilidad

- Programas de formación profesional y técnica.
- Programas de servicios de empleo y de inserción laboral.
- Desarrollo de obras de infraestructura para generar empleo rural no agrícola.
- Acciones de fomento de la responsabilidad social empresarial a nivel de las grandes empresas agroindustriales
- Articulación con entes públicos y privados para el desarrollo de condiciones dignas de trabajo en las empresas agroindustriales, tales como:
  - Contratos de trabajo
  - Condiciones de salud y seguridad laboral
  - Servicios sociales
  - Organización sindical y negociaciones colectivas

con programas de responsabilidad social, Organismos de Cooperación Internacional

### III. Empleabilidad

- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, Gremios, empresas privadas con programas de responsabilidad social, MIC, MJT, MOPC, Gobernaciones y Municipalidades



### 1.4.2.- Instrumentos y programas específicos a los ejes estratégicos

| <b>EJE ESTRATÉGICO 1</b><br><b>Desarrollo de la Competitividad Agraria</b>   |   |
|--|---|
| <p><b>OBJETIVO GENERAL</b><br/>           Crear e impulsar las capacidades y las condiciones institucionales necesarias para que los productores/productoras agrarios y sus organizaciones, puedan desempeñarse competitivamente incrementando el número y diversidad de cadenas productivas y su carácter incluyente, orientada a responder a demandas de mercado y nichos emergentes.</p>  |   |
| <p>INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO MEDIANTE EL EMPRENDEDORISMO Y EMPLEABILIDAD</p>  | <p>COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</p>  |
| <p><b>I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de acciones con el MEC para que los programas formales de educación técnica profesional respondan a los requerimientos de trabajo en las empresas agroindustriales, incluyendo el concepto de empleabilidad y emprendedorismo como competencia de la educación media.</li> <li>• Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción agropecuaria desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo.</li> <li>• Coordinación de acciones para el desarrollo de los programas de formación y capacitación técnica para el trabajo rural no agrícola, tanto formal, no formal, como informal</li> <li>• Programas de inserción laboral.</li> </ul> <p><b>II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación de MPYMES rurales y no rurales.</li> <li>• Programas de incubadoras de empresas en articulación con el Ministerio de Justicia y Trabajo y organizaciones no gubernamentales.</li> <li>• Programas de formación de cooperativas de trabajo.</li> <li>• Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores.</li> <li>• Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, financiamiento de maquinarias y obras de infraestructura.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de la Juventud, Gobiernos.</li> <br/> <li>• Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC, BNF, AFD, MOPC</li> </ul> |

| <b>EJE ESTRATÉGICO 2</b><br><b>Desarrollo de la agricultura familiar y Seguridad Alimentaria</b>   |  |
|--|--|
| <p><b>OBJETIVO GENERAL</b><br/>Generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado, y así mismo, incrementar la participación de los mismos en el abastecimiento de la demanda interna y externa de rubros de renta.</p>  |  |
| INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA<br>EL FOMENTO DEL EMPLEO  | COORDINACIÓN<br>INTERINSTITUCIONAL   |
| <p><b>I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación y asistencia técnica específica para la producción agropecuaria de pequeños y medianos agricultores con enfoque de competencias.</li> <li>• Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción agropecuaria desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo.</li> </ul> <p><b>II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación de asociaciones de productores y cooperativas de trabajo asociado.</li> <li>• Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de la Juventud, Gobernaciones.</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC.</li> </ul> |

### **EJE ESTRATÉGICO 3**

#### **Desarrollo Pecuario y Granjero**

#### **OBJETIVO GENERAL:**

Promover el incremento de la producción y productividad de la ganadería mayor y menor con miras a mejorar la participación del sector en el abastecimiento del consumo interno y la satisfacción de la demanda externa.

#### **I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad**

- Coordinación de acciones con el MEC para que los programas formales de educación técnica profesional respondan a los requerimientos de trabajo en las empresas e industrias pecuarias, incluyendo el concepto de empleabilidad y emprendedorismo como competencia de la educación media.
- Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción pecuaria desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo.
- Programas de capacitación técnica agropecuaria con salidas laborales rápidas.

#### **II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad**

- Programas de formación de MPYMES para atender las demandas de servicios y productos de las industrias pecuarias.
- Programas de formación de cooperativas de trabajo
- Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores.
- Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, financiamiento de maquinarias y obras de infraestructura.

- Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de Ganadería, Vice ministerio de la Juventud, Fondo Ganadero, Gobernaciones.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC, BNF, AFD, SENACSA.

| <b>EJE ESTRATÉGICO 4</b><br><b>Desarrollo Forestal Sostenible y Servicios Ambientales</b>   |  |
|---|--|
| <p><b>OBJETIVO GENERAL:</b><br/>                     Lograr un crecimiento económico del Paraguay sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país.</p>   |  |
| <p><b>I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción forestal desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo.</li> <li>• Programas de capacitación técnica forestal con salidas laborales rápidas.</li> </ul> <p><b>II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación de MPYMES para atender las demandas de servicios y productos de las industrias forestales.</li> <li>• Programas de formación de cooperativas de trabajo</li> <li>• Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores.</li> <li>• Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, financiamiento de maquinarias y obras de infraestructura.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de Ganadería, Vice ministerio de la Juventud, Fondo Ganadero, Gobernaciones.</li> <br/> <li>• Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC, BNF, AFD, INFONA.</li> </ul> |

## EJE ESTRATÉGICO 5

### Desarrollo de Agro Energía

#### OBJETIVO GENERAL

Contribuir a la diversificación de la matriz energética nacional, promoviendo alternativas viables de producción agro energética, con efectos de desarrollo socioeconómico sostenible, mitigando los impactos contaminantes de la utilización de petrocombustibles y reduciendo, así mismo, su impacto en la economía nacional.

#### I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad

- Programas de capacitación y asistencia técnica específica para la producción agro energética de pequeños y medianos agricultores con enfoque de competencias.
- Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción agro energética desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales.

#### II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad

- Programas de formación de MPYMES rurales y no rurales
- Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores
- Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, financiamiento de maquinarias y obras de infraestructura.

- Servicio de Extensión Agraria, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Industria y Comercio, Vice ministerio de la Juventud, Gobiernos.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio Nacional de Promoción Profesional, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC, BNF, AFD, MOPC

## 1.5.- ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

Para su implementación se deberá prever.

- La incorporación del enfoque de emprendedurismo en los programas de educación y extensión del MAG y de las demás entidades del sector.
- El establecimiento de mecanismos de coordinación intersectorial para abordar la problemática de generación de empleos y formación para el trabajo, con enfoque de desarrollo territorial.
- La creación de condiciones para el surgimiento de empresas de bienes y servicios relacionadas con las demandas de trabajos agrícolas y no agrícolas.



## 2.- CAPITULO

# 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL Y REINGENIERIA DEL MAG

## 2.1.- CONTEXTO

El Sector Público Agrario en Paraguay, SPAP está compuesto por un conjunto de instituciones que abordan diversas tareas en relación con el desarrollo productivo sectorial y respecto del desarrollo rural y territorial. El principal problema que enfrenta este conglomerado institucional es que sus componentes no disponen de una articulación suficiente como para llevar a cabo sus tareas de manera coherente y con sentido de nación.

La afirmación anterior resume un diagnóstico que desde hace algunos años se ha realizado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y que, a propósito de la elaboración del Marco Estratégico para el desarrollo del sector agrario paraguayo, se actualiza en este capítulo. Vale decir, lo que en esta ocasión se presenta es la continuación de un trabajo que han realizado dentro del SIGEST<sup>33</sup> y en el que han colaborado diversos especialistas, por tanto, se propone como resultado de la acumulación de experiencias.

El complejo institucional agrario actual es producto de un interesante proceso de cambios en la estructura del sector y que para cada organismo se explica en su particularidad. Sin embargo, tales modificaciones no han dado como resultado un sistema eficiente de conducción para el sector agropecuario y forestal. Cabe señalar, de todos modos que las nociones de autarquía para alivianar la carga del MAG y hacer efectiva la descentralización y desconcentración de funciones, así como la condición de autogestión presupuestaria, han tenido importantes efectos en el desarrollo y desempeño de cada una de las instituciones que entraron a esa definición institucional.

Sin embargo, si a las instituciones se las observa como conjunto se constatan muchas deficiencias en: i) la definición de competencias, que en algunos casos se yuxtaponen con el MAG, caso definición de políticas ii) en las funciones que se observan insuficientemente armonizadas y iii) en un esquema de relaciones jerárquicas que no constituyen una organización. Por lo mismo, este conjunto de instituciones y las relaciones que establecen no forman un sistema, aún en la versión más elemental de lo que se entiende por sistema<sup>34</sup>.

33 SIGEST desde su creación ha estado desarrollando trabajos orientados a conocer y mejorar la institucionalidad y la coordinación dentro del Sector Público Agropecuario. Para la revisión de las leyes y normas de las instituciones del SPA, se dispuso del Compendio Normativo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de los vínculos sectoriales con los entes autárquicos; SIGEST, 2009. Román Calderón, Hernán. Adecuación y mejoramiento de la gestión pública agropecuaria. Informe final. Paraguay, BID, marzo de 2009. Ver desde 1.45 a 1.61 y de 2.1 hasta 2.55.

34 Según la RAE sistema (Del lat. systēma, y este del gr. σύστημα), entre las acepciones que corresponden a lo que se trata en este texto, establece: 1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. 2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Este conjunto de organizaciones está operando de un modo tal que hace muy poco probable que, por su propio funcionamiento, se adapten a las exigencias de la dinámica agraria, así como a las demandas que actualmente impone el desarrollo rural. Por esta razón, se hace perentoria una intervención de ajuste institucional que, según los alcances con que se lo defina, tendrá requerimientos respecto a la creación de instrumentos o a la aplicación de los existentes, debidamente adaptados, para orientar el desempeño institucional del sector.

El MEA interpreta un conjunto de definiciones generales<sup>35</sup> que necesitan para su ejecución un sistema institucional que sea liderado por el MAG y que incorpore de manera orgánica todo el entorno de instituciones ligadas con el sector. Las características del desarrollo agrario y rural de Paraguay, con un sector moderno que crece vigorosamente y con sectores campesinos que no logran superar problemas históricos de pobreza y marginalidad, hace indispensable erigir una conducción ordenada y comprometida con estos objetivos que, cabe destacar, son compartidos por la gran mayoría de la población paraguaya y por todos los agentes económicos y sociales vinculados al sector.

Un capítulo particularmente importante, en la organización y desempeño de la institucionalidad pública agraria actual, por su objetivo y contenido, lo constituye la creación del SIGEST, en tanto conlleva el significado claro de la necesidad del cambio institucional estructural, como presupuesto de reenfoque del proceso agrario y rural revisando sus limitaciones y contradicciones.

---

35 Políticas Públicas de Desarrollo Social (PPDS) Énfasis en lo Social, 2010 -2020  
Plan Estratégico Económico y Social PEES. Énfasis en lo Económico, 2009 -2013  
Desarrollo rural, territorios y reforma agraria. Presentación de la Dirección General de Planificación, MAG, agosto 2010



En este capítulo se hace referencia a dos conceptos, rediseño y reingeniería institucional. Como en materia de cambio institucional y organizacional existen múltiples definiciones y nomenclaturas y además ha habido una evolución de los marcos teóricos que los sustentan, desde Max Weber hasta Michael Porter o Henry Mintzberg, por mencionar autores que han fundado líneas de pensamiento, se hace necesario convenir en significados para tales conceptos, atendiendo a consideraciones como las siguientes:

| Concepto     | Objeto de trabajo o competencias | Estructura | Procesos | Relaciones con el entorno de organizaciones |
|--------------|----------------------------------|------------|----------|---|
| Rediseño     |                                  |            |          |   |
| Reingeniería |                                  |            |          |   |

Donde:

- Objeto o competencias refiere al área de acción de la organización. Normalmente es el objeto definido en las leyes de constitución de los organismos.
- Estructura es el cuadro de relaciones jerárquicas y distribución funcional de la organización
- Procesos implica la visión de la organización como un sistema que procesa insumos, como recursos o información, para lograr determinados objetivos o resultados (esto ya es un cambio del paradigma teórico).
- Relaciones con el entorno, considera las modalidades de interacción de la organización, lo que implica revisar las formas en que se establecen tales relaciones (también corresponde a una evolución del marco teórico).
- incorporado en el concepto:

|              |  |
|--------------|--|
| Totalmente   |  |
| Parcialmente |  |

**Entonces, para este trabajo de rediseño y reingeniería institucional del MAG y del conjunto institucional del sector público agrario de Paraguay, se entiende:**

#### **Rediseño**

Corresponde a la transformación de los objetos de trabajo y de las estructuras. Conlleva modificaciones en los procesos, así como en las funciones de las instituciones y en este caso particular se agrega la modificación de las relaciones entre las instituciones según una noción de sistema. Es un cambio radical que para su éxito requiere un cambio legal y además generar condiciones para dotar de legitimidad al liderazgo formal.

#### **Reingeniería**

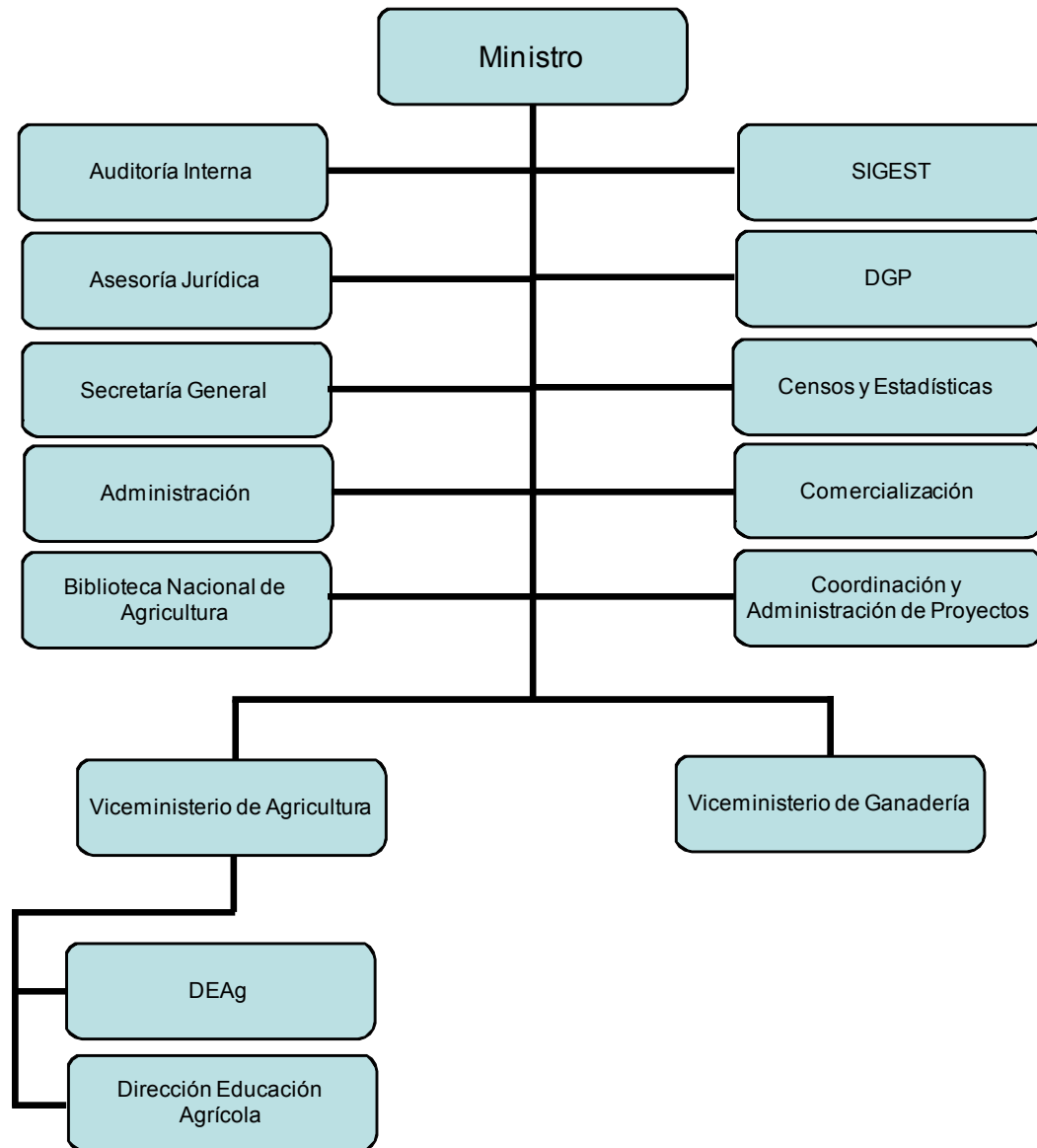
Corresponde a la modificación de los procesos que realiza una organización, alterando el cuadro de funciones, actividades y tareas, sin que necesariamente se modifique la estructura jerárquica ni los objetos de trabajo. La reingeniería debería acompañar y sostener el rediseño toda vez que se trata de una revisión de la conceptualización de la organización.

### **2.1.1.- Descripción esquemática de la situación actual**

A continuación se presenta el organigrama actual del MAG, solo con el propósito de levantar de manera esquemática los problemas de configuración que afectan la organización ministerial<sup>36</sup>. Es necesario señalar que este organigrama es el resultado del conjunto de cambios ya realizados en la institucionalidad pública agraria. No corresponde a un diseño de organización, sino que, por el contrario, es lo que queda como remanente organizativo luego del proceso de creación de las autarquías.

36 SIGEST. Compendio Normativo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de los vínculos sectoriales con los entes autárquicos; Asunción, 2009.

Figura 1. Organigrama actual del MAG



De la observación del actual organigrama surgen algunas conclusiones que respaldan los objetivos específicos propuestos para este rediseño institucional.

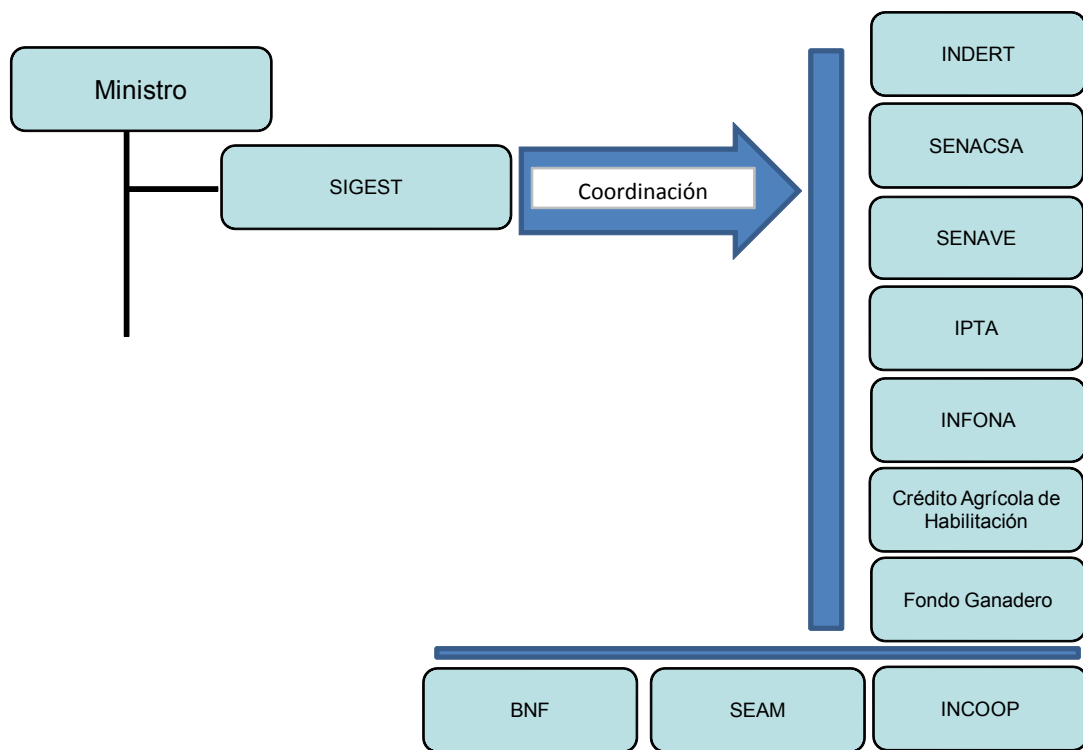
1. Existe una marcada frondosidad de reparticiones de muy diverso orden en la línea staff del Ministro:
  - i) De apoyo administrativo: administración y finanzas y secretaría general
  - ii) De auditoría y legal
  - iii) De servicios externos (biblioteca)
  - iv) De apoyo técnico: Planificación, censos y estadísticas y comercialización
  - v) De apoyo en gestión gerencial referida a relaciones interinstitucionales, SIGEST.

De apoyo en manejos de recursos en proyectos con financiamiento externo: Coordinación y administración de proyectos.

2. Los Viceministerios aparecen vaciados de funciones y de los consiguientes equipos técnicos, con la sola excepción de las actividades de extensión y educación agraria.

3. Se observa la ausencia de líneas de dirección hacia las autarquías que corresponden a las actividades de ejecución más directamente vinculadas con la gestión pública sectorial. SIGEST realiza coordinación pero las autarquías no forman parte del organigrama del MAG.

Para completar la visión global que debería reflejar el organigrama, a continuación se presenta como un diagrama la relación que establece el MAG con las autarquías.



El SIGEST, presidido por el Ministro, se centra en establecer relaciones de coordinación con las autarquías, tanto en el plano de políticas como de operatoria, bajo un enfoque de gestión territorial. Sin embargo, a partir de la experiencia ya desarrollada por el SIGEST, se observa que la ausencia de vinculación jerárquica MAG-autarquías, limita las posibilidades de consolidar ordenamientos más eficientes para el desarrollo agrario y rural.

### **2.1.2.- Conclusiones principales del análisis de contexto**

Los antecedentes expuestos llevan a concluir que para lograr un mejor desempeño institucional del Sector Público Agrario en Paraguay, la conducción del MAG debe ejercer un rol de liderazgo, sustentado en atribuciones legales y reglamentarias y constituirse en dirección estratégica para el desarrollo sectorial.

Los requisitos para conformar este liderazgo son de dos tipos.

Por un lado, de tipo formal, de tal manera que el Ministro de Agricultura y Ganadería haga plena su autoridad y la misma le sea reconocida por la aplicación rigurosa y sistemática del cuerpo jurídico que respalda su accionar.

La segunda fuente de legitimidad del liderazgo es de tipo político y técnico, en este caso, proviene de la capacidad de interpretar correctamente los lineamientos políticos del Gobierno y sustentado en su propia estructura de apoyo técnico, transformar esos lineamientos en políticas aceptadas y compartidas por los distintos agentes públicos y privados que conforman el sector agrario.

Cabe señalar, finalmente que, en última instancia, se propone fortalecer las autarquías, en tanto que conservando sus objetivos y potestades, se las integra en un sistema institucional para generar efectos sinérgicos.

## **2.2 OBJETIVOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL**

### **2.2.1 Objetivo General**

Construir un sistema de organizaciones que procese las decisiones y se responsabilice por el desempeño del sector agrario y rural en su conjunto. Esto implica un rediseño de todas las organizaciones públicas que conforman el complejo institucional del sector agrario. Para los efectos de denominación y síntesis en adelante al sistema institucional del sector público agrario de Paraguay se le denomina por su sigla SISAP.

El rediseño a su vez se propone recuperar para el MAG un rol rector de lo sectorial. Para esto, es imprescindible fortalecer la autoridad del Ministro de Agricultura y Ganadería, alivianar la estructura operativa de la organización, fortalecer y jerarquizar instancias adecuadas para coordinar acciones con las autarquías, de modo de generar las orientaciones que requiere la marcha del sector en sus más diversos ámbitos.

### 2.2.2 Objetivos específicos

- Establecer las instituciones componentes del SISPAP.
- Ordenar las competencias del MAG y de las autarquías, para otorgar coherencia a los objetivos institucionales, en cada caso, en función de propósitos establecidos a un nivel sectorial.
- Redefinir las modalidades de vinculación entre el MAG y las autarquías, mediante la formalización de los vínculos atendiendo a las relaciones jerárquicas funcionales y de asignación y gestión de los recursos.
- Realizar el rediseño y la reingeniería del MAG, bajo un enfoque de sistema institucional sectorial, SISPAP.
- Establecer un modelo de gestión pública del sector agrario y rural que implique la formación de redes, con relaciones vinculantes, que operan por la necesidad mutua de los componentes para alcanzar los objetivos sectoriales.
- Promover la aplicación del enfoque territorial en la ejecución de las políticas del SISPAP integrando en las estrategias de desarrollo a las Gobernaciones y Municipios, para dar coherencia a las acciones sectoriales y territoriales.
- Impulsar al interior del SISPAP una política de fortalecimiento institucional que atienda los desafíos de formación y capacitación de los recursos humanos y jerarquización de la carrera profesional pública. Así mismo, la renovación de los sistemas de trabajo de manera ha de hacer más eficientes y modernos los métodos de gestión institucional, para lograr una mayor eficacia en la acción pública sectorial.
- Redefinir las relaciones de la institucionalidad sectorial con las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que existan canales formales que garanticen su participación en las áreas que correspondan, dentro de una concepción de claridad de roles.

## 2.3 LÍNEA PROGRAMÁTICA:

Siguiendo el orden de los objetivos específicos se propone:

### 2.3.1 Componentes del sistema institucional del sector público agrario de Paraguay (SISPAP)



Este diagrama define que el sistema está orientado por las directrices emanadas desde la Presidencia de la República y debe actuar en armonía con las políticas económicas y sociales del Gobierno, en una perspectiva de Estado.

Respecto de la relación del SISPAP con los equipos políticos y de dirección económica y social del gobierno, el complejo agropecuario, forestal, rural y alimentario se reconoce como parte de un sistema más amplio (organización de la Administración del Estado) que es liderado por el Presidente de la República. En este ámbito superior, la función de quien dirige el SISPAP es interactuar en el gabinete para aportar desde la perspectiva sectorial y rural a los objetivos y metas establecidos nacionalmente.

También, en la medida que se asume el enfoque territorial en la formulación y aplicación de políticas, se señala una fuerte intersección entre la institucionalidad departamental y municipal, con la institucionalidad sectorial, dirigida desde el MAG. El diseño de programas y proyectos asociados al sector agrario, así como su implementación y posterior evaluación, deberá estar vinculados al proceso de descentralización de la gestión pública.

El esquema reconoce distintos tipos de instituciones autárquicas que forman parte del sistema de organizaciones del SISPAP. Algunas directamente gestionan decisiones que atañen a los agricultores, ganaderos, forestales o industrias relacionadas con el sector agrario así como otras que se relacionan con poblaciones objetivo diferenciadas: campesinos, pequeños productores o trabajadores rurales,

que forman parte de la población objetivo de la acción del SISAP. Otras instituciones autárquicas, solo de manera indirecta se relacionan con el sector, por lo cual la forma que asuman los vínculos con el SISAP deberán ser menos exigentes en términos de normas de funcionamiento y pertenencia al sistema.

Entre los términos que componen la sigla SISAP, cabe destacar la reafirmación explícita que se trata de instituciones del sector público. Esto es determinante para entender que se rigen por leyes, que sólo pueden hacer aquello para lo cual están explícitamente mandatadas y que como parte del sistema público se rigen por las exigencias del bien general o bien común por sobre las consideraciones particulares o de demandas del sector privado. Por esto, si bien se reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil, en el diagrama se la representa como una esfera con la que se tiene relación pero que no forma parte de la estructura organizativa del sistema.

### 2.3.2 Ordenamiento de las competencias del MAG y de las autarquías

Si bien la definición de las competencias de cada componente del SISAP será materia de Ley y requiere de un análisis que debe ser realizado con profundidad y exhaustividad, cabe señalar criterios para su formulación que garanticen que habrá coherencia entre las misiones de cada institución en función de propósitos establecidos a un nivel sectorial.

La formulación de una nueva Ley deberá contemplar un concepto sectorial amplio que, como parte de este Marco Estratégico, incluya la noción de un sector productivo que incorpora la agricultura, la ganadería y la forestería, la industria relacionada, el funcionamiento de los mercados y el mundo de actividades vinculadas a la alimentación, en sus fases de inocuidad y calidad. De este modo, si se simula una secuencia se pueden considerar desde los productores primarios con sus respectivos prestadores de servicios, hasta los consumidores y sus derechos a acceder a una alimentación sana y nutritiva<sup>37</sup>.

Esta diversidad es expresiva de la complejidad que ha adquirido la agricultura y el desarrollo rural, tal como se establece en legislaciones modernas en otros países que han emprendido este tipo de reforma institucional.

El enfoque territorial y las dinámicas sociales y productivas que se desarrollan en el campo deben agregarse a las nociones tradicionales del desarrollo rural como respuesta a la pobreza rural. Si bien cabe coincidir en que lo productivo y lo social son dos ámbitos de la acción pública diferenciados es responsabilidad de los diseñadores de las organizaciones, así como de los legisladores en su momento considerar esta realidad.

Las instituciones autárquicas fueron creadas sin una visión sectorial y rural integradora del desarrollo, por lo que se impone la necesidad de redefinirlas. Por ejemplo, el diseño de políticas debe estar radicado en el MAG y la ejecución de los proyectos y la gestión de recursos, en relación directa con los usuarios o beneficiarios de la acción pública, debe estar radcada en las instituciones autárquicas conforme sus objetivos o en el MAG.

37 IICA, Caracterizando al Paraguay y la importancia de lo agrario, Asunción 2010.

### 2.3.3 Redefinición de las modalidades de vínculo entre el MAG y las instituciones autárquicas

Del objeto de trabajo del MAG se desprenderán sus funciones y atribuciones. La nueva Ley debe contemplar, en consecuencia, un diseño claro de la relación jerárquica respecto a los organismos del SISPA, así como los procedimientos a utilizar para las asignaciones presupuestarias y la designación de autoridades, lo que implica una redefinición de relaciones entre el MAG y las instituciones autárquicas.

En principio, se debe atender a que no todos los componentes del SISPA juegan el mismo rol dentro del sistema ni tienen las mismas responsabilidades. Se parte de la premisa que el MAG es la entidad líder y que ordena el funcionamiento del sistema. Para que esto se pueda realizar se deben cumplir dos tipos de requisitos.

#### • *Requisitos formales*

Una manera tradicional y eficiente para formalizar las relaciones dentro de las instituciones públicas, es establecer reglamentos y organigramas que determinan las relaciones orgánicas y funcionales entre los componentes de la organización respecto de su dependencia de autoridad y su financiamiento. En este caso, se trata de un conjunto de instituciones, con distintas leyes de origen, por lo cual es imprescindible dictar una ley que adecue aquellas que rigen a las autarquías principalmente en su relación con el MAG. Es imperativo iniciar un proceso legislativo que tienda a dar coherencia a este esfuerzo, que resulta indispensable para clarificar materias respecto de las cuales se necesita un orden compartido. Al respecto cabe mencionar:

#### **i. Jerarquía:**

El Ministerio debe ser definido como el órgano rector de las políticas sectoriales y las entidades autárquicas corresponden a las unidades de organización del sistema encargadas de su ejecución, dependientes jerárquicamente del MAG.

#### **ii. Financiamiento. Focalización del gasto sectorial:**

Aunque el origen de los ingresos que garantizan la autonomía de las entidades autárquicas se mantenga, se debe establecer legalmente que la aplicación de recursos debe obedecer a una programación sectorial, que haga coherentes los fines y por lo tanto se deben analizar los presupuestos de gastos institucionales, para que reflejen las prioridades sectoriales, de cuya concreción, es responsable el Ministro de Agricultura y Ganadería.

#### **iii. Seguimiento:**

El cumplimiento de normas y el logro de resultados en función de metas son materias de control de gestión que deben radicarse en el MAG. Con el seguimiento de la ejecución presupuestaria se



busca compatibilizar las programaciones institucionales y sectoriales y se pueda actuar en términos de corrección de aplicación de políticas cuando la visión sectorial, sistemáticamente realizada, así lo recomiende.

#### **iv. Designaciones y coherencia de gestión :**

Si bien cada entidad tiene particularidades en el modo como se designan los consejos de dirección y las gerencias, deberá ser atribución del Ministro de Agricultura y Ganadería presentar propuestas de nombramientos que deben ser resueltas por la Presidencia de la República. Con este fin debe informar los criterios que sustentan los candidatos para facilitar la mejor selección por parte del Poder Ejecutivo.

Como está bastante extendida la figura legal del Consejo Directivo o del Consejo Asesor, esta es una oportunidad para regularizar los roles de estos organismos en las entidades autárquicas en que operan como órganos de dirección. Esto permitirá también revisar las relaciones con el sector privado, de tal manera que se establezca la condición asesora no vinculante de sus decisiones, cuando haya representantes del sector privado o condición directiva vinculante, cuando los integrantes del consejo respectivo sean funcionarios públicos.

Para el caso de las Presidencias de Consejos (sean estos asesores o directivos) se recomienda que en todos los casos, el Ministro de Agricultura y Ganadería ejerza esta función o su representante, de manera tal que se responsabilice directamente de la marcha de la institución y de las decisiones que se resuelvan en los Consejos.

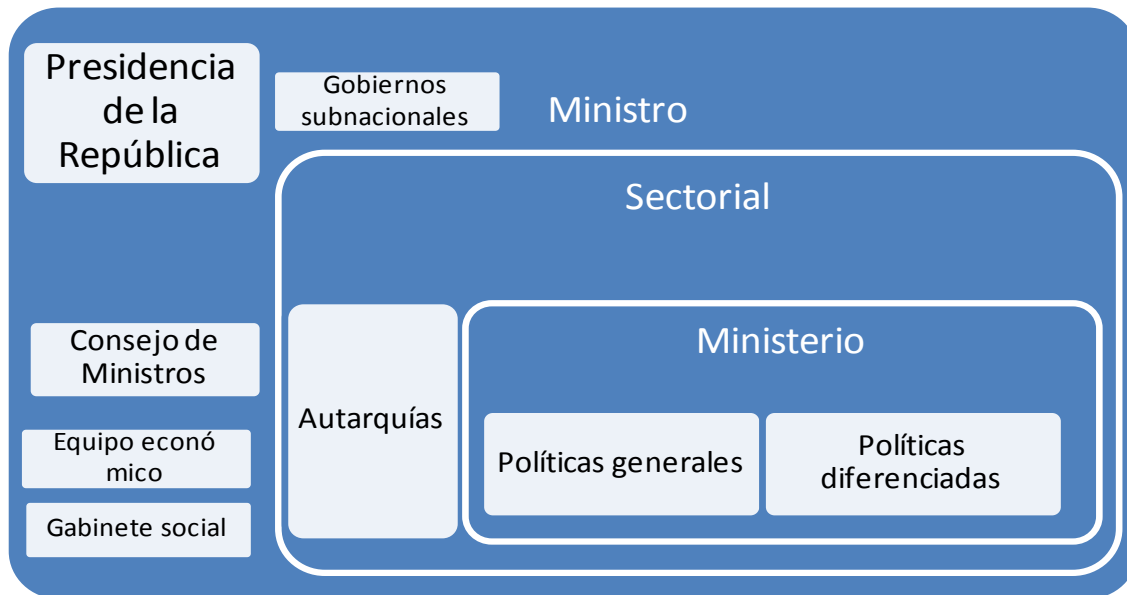
Para el caso de los Gerentes o Directores Ejecutivos, sus nombramientos deberían ser también resueltos como propuestas del Ministro de Agricultura y Ganadería.

#### **• *Requisitos de legitimidad***

La premisa de este punto es que el liderazgo es una condición que requiere de legitimidad en su ejercicio. La principal fuente de legitimidad proviene de la capacidad de armonizar el respaldo técnico de las decisiones con su viabilidad política. La figura del Ministro de Agricultura y Ganadería es central en el SISPA, porque es quién debe procesar información técnica proveniente de su organización de pertenencia, el Ministerio, debe relacionarse y representar los objetivos sectoriales ante el Presidente de la República y sus gabinetes económicos o sociales y debe dar dirección estratégica a las entidades autárquicas que forman parte del complejo institucional del sector.

La organización del Ministerio debe responder a este requerimiento. Si se observan las conclusiones del contexto, se constata que la actual organización del MAG no garantiza este ejercicio de liderazgo, aunque formalmente le fuera asignada al Ministro tal responsabilidad.

### Sistemas y subsistemas en que participa el SISPAP



#### • Reingeniería del MAG

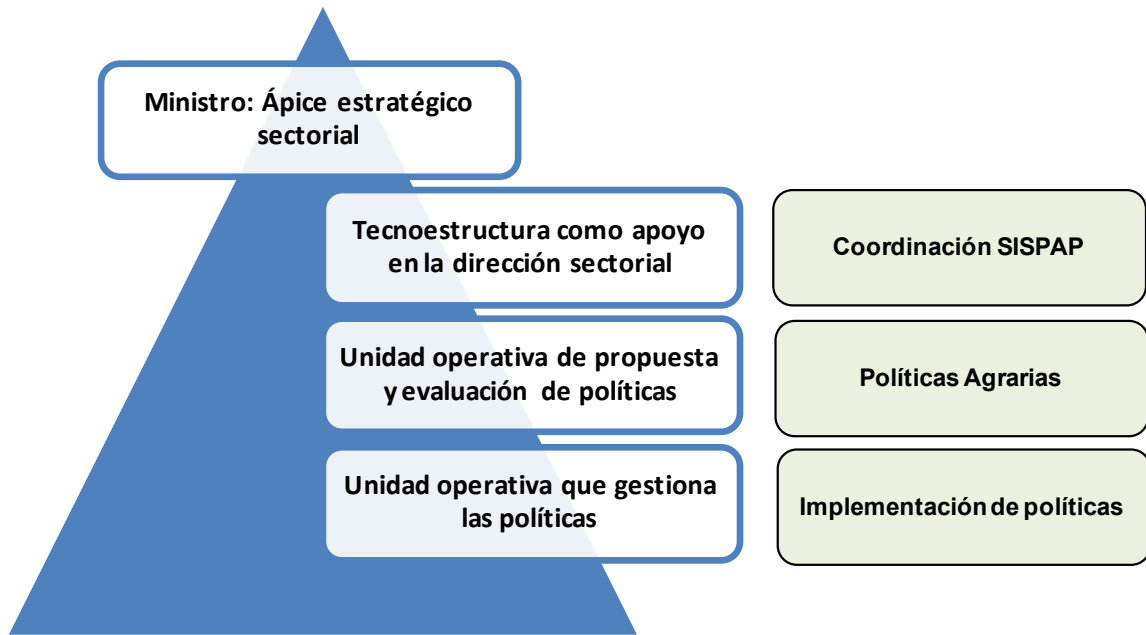
El principio que ordena la reingeniería es lograr sobre la base de una nueva estructura del MAG, una forma de operar que modifique las funciones y componentes de manera tal que se logren los objetivos propuestos para la organización.

La idea de esta organización es responder, con las particularidades del caso, al modelo de diseño por configuración de Mintzberg, 1984, que establece que las estructuras organizativas son consideradas como: “... el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego su coordinación”.

A continuación, se entregan criterios de organización basados en estos principios que separan la organización en ápice estratégico, staff de apoyo, tecnoestructura<sup>38</sup> y línea media como responsables de las operaciones de la organización.

<sup>38</sup> En este capítulo se entenderá por tecnoestructura aquella parte del staff que aporta racionalidad instrumental al funcionamiento de la organización y que en esas materias apoya a la dirección estratégica. Acá la organización corresponde al SISPAP y no solo al Ministerio.

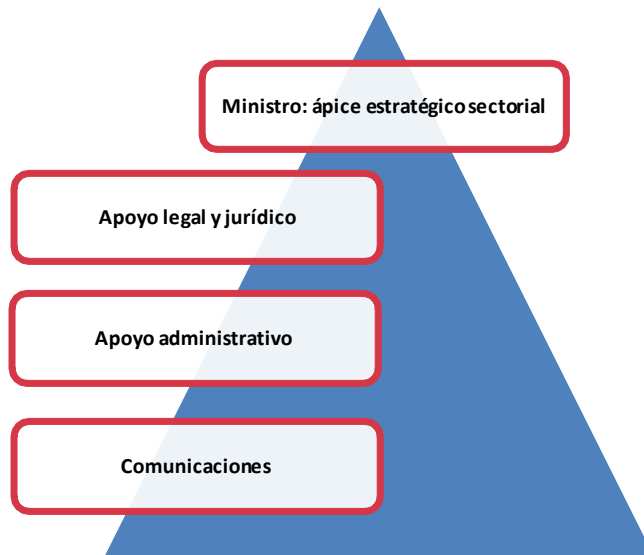
### Ápice estratégico, tecnoestructura y operaciones de la organización



En la instancia estratégica del Ministerio, con alcance sectorial en su competencia, debe participar, bajo la dirección del Ministro:

- i. Una instancia que corresponda al concepto de tecnoestructura sectorial, que se encargue de preparar la participación del Ministro en la dirección colegiada (Consejos) de cada una de las instituciones autárquicas que forman parte del SISPAP.
- ii. Una instancia que apoye a la autoridad en materia de diseño y seguimiento de políticas sectoriales. Corresponde a un área operativa de la organización toda vez que diseñar políticas es parte de la esencia de la organización. Su objeto es la agricultura como sector y la ruralidad como espacio para el desarrollo del bienestar de la población.
- iii. Una unidad que se encargue de las operaciones del ministerio en el plano de la ejecución de políticas.

### Staff de apoyo administrativo y legal



En materia de apoyo se debe mencionar la incorporación de instancias específicas especializadas.

#### • Diagrama de configuración del Ministerio

Sobre la base de los anteriores criterios, a continuación se presenta un diagrama que simplifica un modelo de organización que puede servir como guía para una reestructuración y reingeniería del MAG y que lo dotaría de capacidades para actuar como rector de toda la política sectorial.

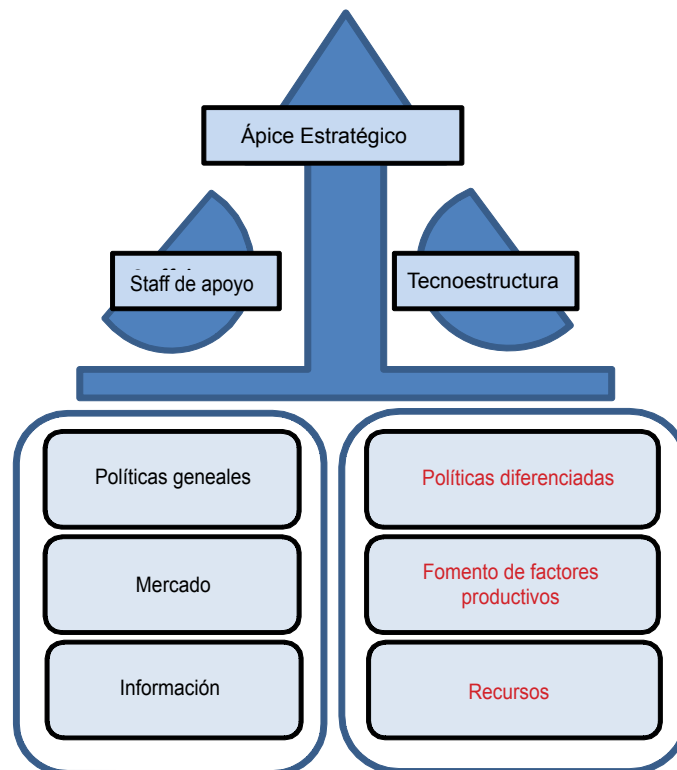


El primer nivel corresponde al Ministro, el segundo nivel a los apoyos y el tercer nivel a las áreas operativas para un ministerio rector de la política sectorial.

En resumen, considerando los componentes señalados, la estructura quedaría configurada de la siguiente manera:

1. Un ápice estratégico que forma el Ministro. Para lograr un funcionamiento de equipo esta autoridad convoca a los encargados de las Políticas y de la tecnoestructura sectorial.
2. Un staff de apoyo que le brinda servicios a la autoridad y a toda la organización.
3. Una tecnoestructura que prepara las condiciones para que el Ministro realice su liderazgo en la relación con las autarquías y tenga capacidad de informar al Gobierno respecto de la marcha de todo el sector.
4. Una unidad responsable de políticas generales que le da soporte técnico al Ministro en la formulación de políticas y que le permiten un posicionamiento y desempeño adecuado al interior de la estructura de gobierno y, asimismo, ante actores representativos de la sociedad civil, estamentos productivos y económicos, organismos internacionales y en general, respecto de todas las relaciones que establece el MAG con el entorno nacional e internacional.
5. Una unidad responsable de políticas diferenciadas que informa al Ministro en relación con las materias de políticas dirigidas a poblaciones objetivos específicas (v.gr. pequeños productores, organizaciones de mujeres rurales, de jóvenes y comunidades de pueblos originarios) así como a productores de distintos subsectores (agrícolas, ganaderos y forestales), a actividades determinadas (v.gr. asistencia técnica, formación profesional) o en territorios localizados.

Tales componentes operarían en la estructura según se puede observar en el siguiente diagrama:



### 2.3.4.- Formación de redes

El sistema de gestión pública del sector agrario y rural puede ampliar sus capacidades con nuevos vínculos entre sus componentes. Con este fin cabe el desarrollo de redes, que operarían en el ámbito sectorial y que sostendrían su funcionamiento en la necesidad mutua de los componentes para profundizar en aspectos temáticos. Las redes permiten vínculos regulares, sistemáticos y de alto contenido estratégico.

Estas redes de arquitectura libre representan flujos de información y potencian el funcionamiento de todas las unidades. La información contribuye a la adopción de mejores decisiones y con ello a un mejor funcionamiento de las organizaciones. Sin embargo, la decisión sigue siendo atribución exclusiva de las autoridades que disponen de los mandatos legales para su ejercicio.

De este modo las redes contribuyen a la coordinación y a la creación de sinergias macros y sectoriales.

### 2.3.5.- Enfoque territorial

Promover la aplicación del enfoque territorial en la ejecución de las políticas del SISAP integrando en las estrategias de desarrollo a las Gobernaciones y Municipios, para dar coherencia a las acciones sectoriales y territoriales.

Incorporar una visión territorial de las políticas implica asumir los principios de participación, la descentralización, la articulación y concurrencia, que reconoce la necesidad de coordinación más allá de lo agrícola.

Colabora en la reducción de los niveles de pobreza rural. Favorece los objetivos de equidad e inclusión social. Además, la cohesión territorial potencia la contribución que las cadenas productivas hacen del desarrollo y del mejoramiento de la institucionalidad y de la gestión de los territorios rurales. Existe en esta postura el reconocimiento del espacio como articulador de la agricultura y la sociedad rural.

Ello implica reconocer la necesidad de crear nuevas estructuras institucionales o mejorar realmente la coordinación y el funcionamiento de las existentes, de manera tal que aborden los territorios como los escenarios en los cuáles se realizan las acciones de los productores y se aplican las medidas de los gobiernos, teniendo presente que su omisión ha significado vacíos e incoherencias en la aplicación de políticas públicas.

Desde un punto de vista vinculado a la competitividad, la gestión territorial provee a la agricultura las condiciones y los bienes públicos que actúan como impulsos a la productividad, los cuáles pueden potenciarse bajo el concepto de competitividad sistémica que ofrece el territorio a las actividades económicas allí asentadas. Por su parte, las actividades económicas de la agricultura, cadenas productivas, generan externalidades hacia el territorio, desde el empleo, hasta la retención poblacional con mecanismos de eficiencia económica, más allá de la renta privada.

A su vez, desde el punto de vista del bienestar social, el territorio es el lugar en el cual se relacionan los agricultores con los recursos productivos y con la infraestructura social e institucional. Los procesos de arraigo, desarrollo de productividad, de los factores y funcionamiento de los mercados comparten el espacio con los movimientos sociales y los desarrollos de cultivos que ordenan el espacio territorial.

En definitiva el esfuerzo de alcanzar coherencia a través del diseño y aplicación de planes de desarrollo territorial puede dar como resultado un uso más eficiente de los recursos y permitir una participación mucho más comprometida de los distintos agentes del desarrollo.

### **2.3.6.- Fortalecimiento institucional**

Si bien las tareas de rediseño y de reingeniería corresponden a un fortalecimiento institucional, toda vez que se realizan para mejorar la capacidad del sistema de instituciones para responder a los desafíos del sector agrario y rural, en este caso particular, estamos entendiendo por fortalecimiento el apoyo a los recursos que componen el sistema.

Considerando las modificaciones que implica la operación del sistema institucional del sector público agrario del Paraguay, se observa que es imprescindible viabilizar dichos cambios mediante la instrumentalización de una política de fortalecimiento institucional, que se haga cargo de los desafíos de formación y capacitación de los recursos humanos así como de la renovación de los sistemas de trabajo, de tal manera de hacer más eficientes y modernos los métodos de gestión institucional.

### **2.3.7.- Vínculos con el sector privado**

Como el sistema debe interactuar con el sector privado en sus múltiples expresiones cabe tener en cuenta algunos criterios respecto a la responsabilidad de las autoridades públicas y en general de los funcionarios para determinar los alcances y propósitos de la acción pública.

Las acciones públicas deben tener respaldo legal. Deben obedecer a normas. Esto explica y reafirma la necesidad que el rediseño tenga un marco normativo que lo sostenga. Pero además obliga a que en la formulación de las leyes se tenga presente la necesidad de la exhaustividad en la definición de funciones respecto a los modos como se establecen las relaciones con los privados. Particularmente relevante es plasmar el carácter consultivo que pueden tener los consejos o comisiones que se resuelva crear para dar mayor sentido de realidad a las decisiones de política que se adopten en el SISPA. Si algo no puede delegar el sector público es la responsabilidad por las decisiones que adopta. Toda autoridad puede consultar, pero finalmente la norma que emita o los recursos que asigne, estarán refrendados por su condición de funcionario. En consecuencia, la separación entre sector público y privado, para los efectos de rediseño institucional es determinante e imprescindible de precisar. El sector público se rige por las exigencias del bien común. Las decisiones del Estado en materia de desarrollo productivo o rural tienen fuertes e indisolubles vínculos con la asignación de recursos o la definición de normas. Por esta razón, es necesario que quienes deciden en el aparato público dispongan de los suficientes antecedentes y estén debidamente legitimados en sus cargos, para que puedan actuar en pos de los intereses generales y por tanto, estén en condiciones de resistir las presiones que, como parte del ejercicio de la democracia, recibirán de parte de grupos de interés.

Con estas consideraciones presentes, tiene mucho sentido abrir las posibilidades de participación de los distintos segmentos, organizaciones y representantes de los más diversos ámbitos en pos de lograr el diseño y aplicación de políticas oportunas, pertinentes y de larga duración en la marcha del sector agrario y rural del Paraguay.

## 2.4 ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

El cambio que se propone es muy profundo y la experiencia indica que las organizaciones son reacias a realizar estas modificaciones, pues normalmente están asociadas a climas de incertidumbre y sobre todo porque sus efectos en la gestión pública tienen un tiempo de maduración que supera los periodos de gobierno. En estas condiciones, el corto plazo termina imponiéndose a las necesidades estratégicas.

Para el MEA el cambio institucional es crucial. Corresponde a uno de los requisitos que se denominan indispensables si se quiere avanzar en el logro de los fines que se propone, tanto respecto de la competitividad del sector, como en relación con mejorar la calidad de vida de la población rural.

Para alcanzar los objetivos propuestos se requiere actuar en función de elaborar o preparar determinadas condiciones que a los efectos de esta estrategia se denominan productos. Entre ellos están:

- Ley que regula el sistema institucional agrario y rural.
- Rediseño y reingeniería del MAG y formalización de las relaciones del MAG con las instituciones autárquicas del sector público agrario

Estos productos están orientados al mismo propósito. La Ley es el instrumento mediante el cual se consigue la normativa que respalda los cambios que necesita el SISPAP para un buen funcionamiento, en tanto la reingeniería a desarrollar en el MAG y la formalización de vínculos con las autarquías corresponde a un requisito para hacer operativa la Ley. Por tanto, simultáneo a la aprobación y promulgación de la Ley, deberá contarse con términos de referencia que garanticen el desarrollo de un proyecto que acompañe los cambios y modificaciones institucionales, considerando la adaptación de los procesos y de las personas que lo encarnarán.







## RECONOCIMIENTO

*Las siguientes instituciones y personas participaron en la elaboración del presente documento.*

### **Equipo técnico MAG/SIGEST/DGP**

*Hugo Halley Merlo  
Marciano Barreto Leiva  
Oscar Meza Rojas  
Aristides Raidán Gómez  
Mario León Frutos  
Gustavo Esteche Arce  
Ferilde González Ferreira  
Braulio Román*

### **Equipo técnico IICA**

*Alex Barril Garcia  
Iván Nazif  
Frederique Abreu  
Luís Zarza Vinader*

### **Consultor FAO**

*Víctor César Vidal*

### **Consultores IICA**

*Celso Giménez Rolón  
Jorge Gattini Ferreira  
José Villalba Giménez  
Selva Scheffer de Rojas*

### **Apoyo secretarial MAG/SIGEST.**

*Mirna Celano  
Magdalena Insfrán  
Sonya González*



*Instituto Interamericano de Cooperación  
para la Agricultura*

**OFICINA EN PARAGUAY**

Juan E. O'Leary 409 5to. Piso Of. 516 Edificio Parapiti  
Tel.: (595-21) 490 740 Fax: (595-21) 445 048  
Casilla de Correos 287 Asunción, Paraguay  
Correo Electrónico: [iica@iica.org.py](mailto:iica@iica.org.py)  
Sitio Web: [www.iica.org.py](http://www.iica.org.py)