

# **PARAGUAY**

## **ADECUACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA**

### **INFORME FINAL\***

**MARZO DE 2009**

\*Este Informe fue preparado por HERNÁN ROMÁN CALDERÓN, de acuerdo a Contrato de Consultoría con el Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones y planteamientos del documento reflejan los puntos de vista del Consultor.



## CONTENIDO

|   |      |
|---|------|
| Introducción.....   | 1    |
| Resumen Ejecutivo.....  | 3    |
| A. Desempeño económico de la economía y del sector agrario .....                      | 10 - |
| 1. Comportamiento reciente y en el largo plazo.....                                   | 10 - |
| 2. El Paraguay dentro del contexto regional .....                                     | 11 - |
| B. Problemas estructurales del sector agrario y rural .....                           | 12 - |
| 1. Características regionales y estructura de la producción .....                     | 12 - |
| 2. Acceso al uso productivo de la tierra .....  | 13 - |
| 3. Pobreza y marginalidad rural .....   | 15 - |
| C. Lecciones aprendidas de las reformas institucionales en la Región.....             | 15 - |
| 1. Reformas del Estado y estabilidad macroeconómica.....                              | 15 - |
| 2. Transformación de la institucionalidad agropecuaria en América Latina.....         | 16 - |
| 3. Lecciones aprendidas en reformas de la gestión de los SPAs.....                    | 17 - |
| D. Consideraciones sobre la institucionalidad y gobernabilidad del Estado Paraguayo.. | 19 - |
| E. Evolución y limitaciones institucionales del SPA del Paraguay .....                | 21 - |
| 1. Evolución de la institucionalidad del sector agropecuario.....                     | 21 - |
| 2. Diagnósticos e impactos actuales.....  | 22 - |
| 3. Lecciones aprendidas en programas de reforma institucional agropecuaria.....       | 23 - |
| II. La Actual Institucionalidad Agraria del Paraguay.....                             | 25 - |
| A. Marco institucional y de la organización del Estado.....                           | 25 - |
| B. Entorno institucional de la descentralización político administrativa.....         | 26 - |
| 1. Las Gobernaciones. ....  | 26 - |
| 2. Los municipios .....   | 27 - |
| 3. Ingresos de carácter descentralizado. ....   | 28 - |
| C. La organización institucional del sector agrario .....                             | 29 - |
| 1. El MAG como entidad rectora de la política.....                                    | 29 - |
| 2. Los Entes autárquicos descentralizados .....                                       | 32 - |
| a. Ejecutor de política de desarrollo rural y tierras .....                           | 32 - |
| b. Reguladores y proveedores de servicios .....                                       | 34 - |
| 3. El Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural.....       | 36 - |
| III. Marco de Políticas del Sector Agrario y Desarrollo Rural .....                   | 37 - |
| A. Plan Estratégico económico y social.....   | 37 - |
| 1. Modernización de la administración pública (Pilar IV).....                         | 38 - |
| 2. Reforma agraria integral para la reactivación de la agricultura familiar.....      | 39 - |
| 3. Desarrollo productivo y competitividad (Pilar VII).....                            | 40 - |
| B. Marco Estratégico Agrario 2009/2018.....   | 40 - |
| C. Campaña Agrícola 2009-2010 .....   | 41 - |

|     |   |        |
|-----|---|--------|
| 1.  | Objetivos .....   | - 41 - |
| 2.  | Estrategia diferenciada por población objetivo-.....                            | - 42 - |
| 3.  | Modernización Institucional.....  | - 43 - |
| D.  | Consideraciones complementarias sobre implementación de la política de tierras- | 43     |
|     | -   |        |
| IV. | Enfoque del Ordenamiento Institucional del SPAyR .....                          | - 45 - |
| A.  | Bases de una nueva institucionalidad del desarrollo sectorial y rural.....      | - 45 - |
| B.  | Marco de para una nueva institucionalidad y gestión del sector agrario .....    | - 48 - |
| 1.  | Consideraciones generales .....   | - 48 - |
| 2.  | Consideraciones sobre el marco legal de la política de tierras.....             | - 49 - |
| 3.  | Bases para acuerdos fundamentales .....   | - 50 - |
| C.  | Conclusiones y recomendaciones preliminares.....                                | - 53 - |
| 1.  | Líneas de autoridad y coordinación .....  | - 54 - |
| 2.  | Reordenamiento del MAG y de entes autárquicos.....                              | - 55 - |
| D.  | Consideraciones sobre el desarrollo de acciones con la cooperación técnica..... | - 56 - |
|     | Bibliografía .....  | - 59 - |

## ABREVIACIONES

|         |   |
|---------|---|
| AE      | Agricultura Empresarial   |
| AF      | Agricultura Familiar  |
| AFC     | Agricultura Familiar Campesina  |
| AFD     | Agencia Financiera de Desarrollo  |
| ALT     | Agencias Locales de Asistencia Técnica                                    |
| ALC     | América Latina y el Caribe  |
| ANDE    | Administración Nacional de Electricidad                                   |
| ARP     | Asociación Rural del Paraguay   |
| BID     | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| BNF     | Banco Nacional de Fomento   |
| BM      | Banco Mundial   |
| CAH     | Crédito Agrícola de Habilitación  |
| CCEs    | Centros de Capacitación Estatal   |
| CDA     | Centro de Desarrollo Agropecuario   |
| CEPAL   | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                        |
| CEPRA   | Coordinadora Ejecutiva de la Reforma Agraria                              |
| CETAPAR | Centro Tecnológico Agropecuario en Paraguay                               |
| CT      | Cooperación Técnica   |
| CGV     | Cadenas globales de valor   |
| DC      | Dirección de Comercialización   |
| DCEA    | Dirección de Censo y estadísticas Agrarias                                |
| DEA     | Dirección de Educación Agraria  |
| DEAG    | Dirección de Extensión Agraria  |
| DIA     | Dirección de Investigación Agrícola                                       |
| DIPA    | Dirección de Investigación y Producción Animal                            |
| DINCAP  | Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos          |
| DNC     | Dirección nacional de Catastro  |
| EAOs    | Escuelas Agrícolas Oficiales  |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Investigación Agrícola y Pecuaria                   |
| FAO     | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FG      | Fondo Ganadero  |
| FIDA    | Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura                  |
| FIDES   | Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible                |
| FMI     | Fondo Monetario Internacional   |
| GTZ     | Agencia de Cooperación Técnica Alemana                                    |
| I&D     | Investigación y desarrollo  |
| IFPRI   | Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias     |
| IICA    | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura               |
| IMAGRO  | Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias                    |
| INCOOP  | Instituto Nacional de Cooperativismo                                      |
| INDERT  | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra                     |
| INFONA  | Instituto Forestal Nacional   |
| INIA    | Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria                          |
| JICA    | Agencia de Cooperación Internacional del Japón                            |
| LAC     | Latino América y el Caribe  |
| MAG     | Ministerio de Agricultura y Ganadería                                     |

|           |  |
|-----------|--|
| MEA       | Marco Estratégico Agrario  |
| MEC       | Ministerio de Educación y Cultura  |
| MIC       | Ministerio de Industria y Comercio   |
| OECD      | Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo                                       |
| OMC       | Organización Mundial del Comercio  |
| ONG       | Organización no gubernamental  |
| PAE       | Programas de Ajuste Estructural  |
| PATIDAF   | Programa de Asistencia Técnica Integral para la Agricultura Familiar                             |
| PEES      | Plan Estratégico Económico y Social  |
| PIB       | Producto interno bruto   |
| PLANAL    | Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional                                 |
| PNF       | Programa Nacional Forestal   |
| PROCAR    | Programa Catastro Registral  |
| PRODAF    | Programa de Diversificación para la Agricultura Familiar   |
| PRODERS   | Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible  |
| PRONAF    | Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar   |
| PRONSADAI | Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena |
| RAI       | Reforma Agraria Integral   |
| RENAF     | Registro Nacional de la Agricultura Familiar   |
| SAS       | Secretaría de Acción Social  |
| SEAM      | Secretaría del Ambiente  |
| SEN       | Secretaría de Emergencia Nacional  |
| SENACSA   | Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal  |
| SENAVE    | Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas                                     |
| SFP       | Secretaría de la Función Pública   |
| SIGEST    | Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural                             |
| SPA       | Sector Público Agrario   |
| SPAyR     | Sector Público Agrario y Rural   |
| STP       | Secretaría Técnica de Planificación  |
| US\$      | Dólar de los Estados Unidos de América   |
| USAID     | Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional                                  |
| USDA      | Departamento de Agricultura de los Estados Unidos  |

# PARAGUAY

## ADECUACION Y MEJORAMIENTO DE LA GESTION PUBLIC AGROPECUARIA

### INTRODUCCION

Este *Informe Final* presenta el análisis de diferentes aspectos relacionados con la institucionalidad, organización y gestión del Sector Público Agrario (SPA) del Paraguay. La realización de esta consultoría fue acordada entre el BID y el MAG, como parte del proceso de formulación de la Cooperación Técnica (TC), solicitada por el Gobierno de Paraguay (GOP), para adecuación de la institucionalidad sectorial agraria. En particular, se consideró que la consultoría analice los antecedentes y resultados de otras experiencias de cambio institucional para el desarrollo agrario y rural que se hayan implementado en otros países de la región.

El *Informe Preliminar Borrador* presentó el desarrollo del trabajo del consultor, cuyo desarrollo comprendió dos vistas a Asunción. En la primera visita se realizaron entrevistas con (MAG) y entidades descentralizadas del sector agrario del Paraguay, así como el obtener información institucional y sobre estudios relevantes para el trabajo propuesto. La segunda visita, tuvo como objetivo central la realización de una reunión de trabajo para presentar un diagnóstico preliminar y esbozar algunas de las acciones consideradas importantes para avanzar hacia una mayor efectividad en la gestión y adecuación de la institucionalidad del SPA considerando el actual del desarrollo económico y social del Paraguay.

Este Informe Final, responde a gran parte de los comentarios del SIGEST y del BID al Informe Preliminar. Ambos documentos enfatizan los antecedentes y experiencias previas sobre las reformas institucionales en la región de América Latina y el Caribe (LAC), enfatizando la evolución política e institucional del Gobierno del Paraguay y del MAG. También se presentan las principales observaciones, conclusiones y comentarios sobre la organización, estructura y funciones del SPA, basadas en el análisis y discusión de los estudios y antecedentes revisados. Para el desarrollo de la consultoría se tuvo como referencia los términos de referencia de la consultoría, que consideran los siguientes puntos:

- Antecedentes sobre el desarrollo del sector agrario del Paraguay: desempeño económico a nivel macro y sectorial; características estructurales del sector agropecuario y rural; políticas de desarrollo nacionales y sectoriales.
- Antecedentes institucionales del sector agropecuario y rural del país.
- Revisión de diagnósticos y experiencias que ayuden a comprender la realidad institucional del sector.
- Lecciones aprendidas de reformas institucionales en el sector agropecuario
- Revisión de cartas orgánicas de las instituciones del sector rural considerando las funciones normativas del MAG y los organismos adscritos (especialmente en Sanidad Agraria, Extensión, Desarrollo Rural, Crédito y Recursos Naturales Renovables).
- Análisis de la estructura y funciones en la organización actual del MAG (mecanismos de planificación, administrativos, presupuestales, de seguimiento y

control y de coordinación para su funcionamiento).

- Análisis del desempeño institucional y la capacidad de gestión del desarrollo agrario y rural del país, a nivel central, regional y local, a fin de evaluar su nivel, sus fortalezas y debilidades en el cumplimiento de sus objetivos.
- Identificación de los procesos de descentralización y de reestructuración que el Gobierno está implantando en el sector en función de los apoyos e incentivos. .
- Entrevistas con autoridades, funcionarios con el fin de analizar sus planteamientos sobre el sector agrario y posibilidades de adecuación mejoramiento de la gestión pública
- Propuestas sobre ajustes en la organización del Estado a nivel nacional y regional, considerando sus implicaciones y funciones en términos de recursos humanos y financieros.
- Consideraciones preliminares sobre la organización del sector agrario: funciones que debe asumir el Ministerio y las instituciones descentralizadas y desconcentradas; estructuras debe establecerse a nivel regional y local; mecanismos de coordinación entre las instituciones; funciones transferibles al sector privado y a otras instancias del Estado.

Finalmente debo mencionar que para el desarrollo del trabajo de esta consultoría se contó con la colaboración de la Representación del BID en Asunción, así como con el apoyo del equipo técnico del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST). También debo destacar la contribución de los planteamientos de funcionarios del nivel de dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y de sus entes adscritos y relacionados.

#### Presentación de consideraciones preliminares sobre desarrollo de la Consultoría

La presentación, prevista también como producto de la presente consultoría, se realizó el día 16 de diciembre en el auditorio de la Representación del BID en Asunción, fue convocada por Coordinador Ejecutivo del SIGEST y presidida por el señor Ministro de Agricultura y Ganadería contando también con la presencia de sus miembros y algunos invitados, cuyos nombres se presentan en el Anexo I. Este Anexo también incluye los nombres de las personas entrevistadas en sesiones de consulta durante la primera Misión a Asunción.

De la Ayuda de Memoria de la Sesión de Trabajo del SIGEST/MAG se citan las siguientes observaciones:

*“La adecuación y modernización de la institucionalidad sectorial representa un factor estratégico para mejorar el desempeño general del Sector en términos de mejores y más sostenibles impactos de desarrollo agro rural.”*

*“Se debe encaminar para el efecto un proceso de revisión y adecuación normativa que supere limitaciones actuales, proceso que debe llevarse en forma participativa.”*

*“El Ministro de Agricultura, Presidente del SIGEST destacó la relevancia de la institucionalidad sectorial para el desarrollo general del País; informando que el esfuerzo al respecto tendrá un carácter orgánico institucionalmente consistente y participativo, mencionando que las actividades serán desarrolladas bajo el formato de proyecto, en el contexto de la cooperación técnica en curso.”*

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este trabajo de consultoría ha sido contribuir a la iniciación de un proceso de adecuación y mejoramiento de la gestión del Sector Público Agropecuario (SPA) del Paraguay y en ese sentido identificar acciones sobre las cuales se considera conveniente la intervención del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Para la continuación de este proceso el Gobierno de Paraguay (GOP) ha solicitado una cooperación técnica al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El SPA, bajo la dirección del MAG, requiere adaptarse y fortalecerse, considerando el nuevo momento histórico y el proceso de globalización que enfrenta una economía tan abierta como es la del Paraguay. La importancia del sector agrario como principal motor de las actividades productivas y del comercio internacional del país, también hacen necesario la intervención del Gobierno Nacional, bajo la coordinación del MAG en la promoción del desarrollo rural dentro de un marco de políticas que propicien el crecimiento económico con equidad social en el mediano y largo plazos.

Como parte del análisis de las políticas de desarrollo nacional y sectorial adoptadas por el Gobierno de Paraguay se hizo una detallada revisión del Plan Estratégico Económico y Social (PEES-2008/13), el Marco Estratégico Agrario (MEA-2009/2018) y la Campaña Agrícola 2009/10. También se revisaron las diferentes etapas de las reformas institucionales de los SPAs de las últimas décadas y las experiencias del BID en el apoyo de reformas institucionales sectoriales en diferentes países de la región y en Paraguay.

*Las lecciones aprendidas en los países en la región de América Latina y el Caribe (ALC)*, en los últimos veinte años, que pueden ser aplicables al caso de Paraguay, han mostrado que para realizar un proceso ordenado de ajuste de la institucionalidad sectorial y el desarrollo de la capacidad de gestión del sector público agropecuario y rural (SPAyR), es necesario: i) fortalecer estrategias de política que favorezcan la consolidación de sistemas de producción sostenibles y que sean compatibles con los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial rural; ii) establecer regulaciones y los mecanismos que permitan garantizar los derechos de propiedad y el uso de la tierra; iii) aumentar la capacidad de gestión e inversión pública descentralizada a nivel regional; iv) incrementar la inversión en bienes públicos para facilitar la inserción competitiva en los mercados, como son la investigación y sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; y v) promover una agenda de innovación institucional, relacionada con los temas anteriores, para impulsar los procesos y establecer los canales que faciliten la colaboración entre entidades del Estado, con entes privados e instancias internacionales, tal y como lo está haciendo el Ministerio de Agricultura a través del SIGEST;

### Consolidación de los sistemas productivos de la Agricultura Familiar Campesina (AFC).

Una consideración que merece especial atención es la formulación y ejecución de una política nacional para el desarrollo sostenible de la pequeña y mediana agricultura, propiciando también, cuando sea posible, sus sinergias e integración con las cadenas productivas asociadas tanto a mercados domésticos como de exportación. Este objetivo, central y prioritario, debe lograrse independientemente del objetivo de acceso a la propiedad de la tierra, también importante, dentro de la denominada política de reforma agraria. Ambos objetivos se complementan y refuerzan en su contribución a la

diminución de la pobreza rural y la inequitativa propiedad de la tierra.

Una *tarea inicial* que es necesario adelantar es la revisión de la red institucional y organizacional alrededor de varios programas y proyectos que tienen que ver con el apoyo a la AFC, sin que esté condicionada a lograr simultáneamente objetivos de seguridad alimentaria y otros condicionados por el marco constitucional de la reforma agraria, el Estatuto Agrario y de la ley del INDERT respecto al uso de la tierra agropecuaria, a la focalización de sus actividades productivas y de su organización.

Siguiendo con la consideración anterior, una *segunda tarea* de importancia es identificar el tamaño y la localización de población objetivo de los asentamientos de reforma agraria, y su participación proporcional de la gran población campesina que es el objeto de la política de apoyo a la agricultura familiar, y que amerita ser considerada dentro de un marco institucional sectorial más amplio que el de la RAI.

La delimitación de los dos objetivos de política y sus metas de acuerdo a sus respectivas poblaciones objetivo:

- 1) El análisis de los sistemas y forma de organización de los sistemas de producción viables de la AFC considerando su sostenibilidad económica y posibilidades de incrementar sus ingresos para superar los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso en los diferentes grupos en que se pueda clasificar las diferentes poblaciones objetivo de las políticas de desarrollo agrario.
- 2) Una política efectiva de apoyo a la AFC con una estrategia de desarrollo productivo rural más amplia y con los instrumentos adecuados para: i) incentivar las mejoras en la productividad de la mano de obra campesina y de la tierra en sus fincas; ii) innovar en tecnologías para sistemas de producción familiar; iii) adecuar los servicios de asistencia técnica y financieros para permitir un salto cualitativo y cuantitativo hacia microempresas productivas familiares sostenibles en el mediano y largo plazos.
- 3) La delimitación clara de entre las intervenciones del Ministerio responsable de las actividades productivas agrícolas, ganaderas y forestales, con las acciones focalizadas para resolver problemas de pobreza bajo responsabilidad de la SAS. De la misma manera se pueden delimitar las responsabilidades de la SEAM, sobre temas no productivos asociados con los bosques naturales y plantaciones forestales protectoras; así como también entre las funciones de administración y protección de los recursos hídricos con las actividades del uso productivo del agua y de estímulo a proyectos de riego y drenaje riego que caen más dentro un concepto amplio de inversiones para el desarrollo rural.
- 4) Estructurar una institucionalidad clara para la nueva política de AFC, delimitando las responsabilidades de su formulación con la ejecución de programas, bajo responsabilidad directa del MAG como el PRONAF, PRODAF, PATIDAF, así como con los ejecutados por otras entidades como pueden ser el PRONSADAI. En relación a todos esos proyectos debe también considerarse la relevancia del uso y cobertura del RENAF frente a cada una de las instancias de ejecución de programas para la AFC.

### Establecimiento de un marco regulatorio para garantía del uso y propiedad de la tierra

Una política de tierras adoptando sistemas equitativos de distribución, propiedad tenencia y sostenibilidad, que implica: i) garantizar seguridad jurídica de la propiedad a través de un sistema moderno de catastro y registro inmobiliario rural; ii) contar con instrumentos efectivos para facilitar y ampliar el acceso a la propiedad de la tierra a la población campesina (sin tierra o en fincas, sin el tamaño y potencial del suelo, para generar un ingreso familiar suficiente para superar el umbral de pobreza; ii) considerar diferentes formas legales de tenencia de la tierra que induzcan su uso productivo.

El BID a través del *Programa de Catastro Registral*<sup>1</sup> está buscando modernizar el marco legal, buscando la integración entre el catastro y registro. Es importante, que dentro de este proceso de actualización catastral y la integración de la información catastral con los registros de la propiedad registro de los inmuebles rurales, se incluyan las tierras de propiedad del Estado, y se tenga la participación del INDERT para incluir dentro de la información catastral de la DNC y de los registros de propiedad los predios de asentamientos existentes y los programados hacia futuro aquellas de las zonas de intervención dentro de los objetivos de la RAI.

Con base en la información formación y actualización del catastro rural y la participación del INDERT en el suministro de información relevante, se podrían adelantar las acciones siguientes:

- 1) El cruce de la información del Censo Agrario del 2008, con una información de barrido catastral ayudaría a clarificar, racionalizar y regularizar la situación de la propiedad de la tierra y a determinar quienes tienen tierras y quienes no las tienen y las necesitan.
- 2) Establecer la oferta de tierras con potencial agrario de propiedad del Estado, así como de tierras de propiedad privada que puedan constituir la oferta disponible para el INDERT en sus programas de asentamientos.
- 3) Completar la regularización de la tenencia de la tierra de aquellos asentamientos establecidos para completar el proceso de arraigamiento asociado con la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra.

Un aspecto más complejo relacionado con el marco regulatorio está asociado con el análisis de las limitaciones y contradicciones legales dentro del marco jurídico en que se enmarcan la garantía a la iniciativa y propiedad privada de la tierra, así como también los objetivos de política de la RAI considerada por el PEES. Para evitar los problemas estructurales afectando la producción y desarrollo agrario así como el logro de las metas de la RAI, sería conveniente adelantar las acciones que permitan:

- 1) Identificar las ambigüedades legales que puedan derivarse de la Constitución Nacional, específicamente los artículos 109, 114, 115, y 116, que condicionan la aplicación del Estatuto Agrario con un enfoque restrictivo que limita el carácter positivo de la norma.

---

<sup>1</sup> Ley N° 2.551 del 24 de diciembre de 2004.- Aprueba el Contrato de Préstamo N° 1448/Oc-Pr, suscrito Entre La Republica del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

- 2) Identificar los problemas legales que puedan estar limitando el logro de los objetivos políticos de acceso de la población campesina al uso y propiedad de la tierra dentro de un marco de seguridad jurídica. De la misma manera las limitaciones asociadas con el uso y propiedad de la tierra que limiten las posibilidades de integrar productores pequeños y medianos en cadenas de valor de agro negocios.

#### Fortalecimiento la capacidad de gestión e inversión pública a nivel regional

La adopción de una visión del desarrollo rural amplia, considerada dentro de los conceptos y espacios de intervención del SIGEST, basada en la descentralización, enfoque local territorial y participación de la sociedad civil, puede constituirse como parte de un *acuerdo* entre los actores del gobierno, parlamento y las organizaciones y gremios agrarios para establecer un marco institucional para el desarrollo local territorial que no esté necesariamente en función de la reforma agraria o de objetivos de políticas de desarrollo social. Considerando la importancia y la magnitud de trabajo de este tema, así como el alcance limitado de esta consultoría, se considera que la adopción de un enfoque más amplio de desarrollo agrario y rural, amerita la realización con profundidad los análisis necesarios para el desarrollo de la capacidad de gestión y estimar los recursos de inversión que exige la implantación adecuada de un proceso de descentralización del desarrollo rural.

Debe anotarse sin embargo que los desarrollos que está adelantando el SIGEST con los gobiernos regionales, así como la experiencia que tiene el país en diferentes proyectos a nivel regional, con financiación multilateral y bilateral permiten identificar valiosas lecciones aprendidas que son importantes en la consideración futura de este tema. En particular el análisis de las fuentes de cofinanciación del gobierno nacional y de las royalties, así como de los ingresos por el impuesto inmobiliario, debe hacerse considerando el mediano y largo plazos.

Finalmente es importante conocer el avance de la iniciativa del gobierno nacional, a través de la Unidad de Descentralización del Ministerio de Hacienda tiene planes para desarrollar una estrategia de descentralización con participación de los gobiernos sub-nacionales. La estrategia definiría el ámbito de aplicación de un proceso de descentralización (administrativa, política y fiscal), las medidas, las organizaciones intergubernamentales la coordinación, el papel de los diferentes ministerios del gobierno nacional, y la coordinación de los tal proceso. También debe proponer un marco para la generación de capacidad institucional a nivel local.

#### Aumento de la inversión en bienes públicos para fortalecimiento de la competitividad

El aumento en la inversión en bienes públicos, asociados con la investigación e innovación agropecuaria, sí como con los servicios de sanidad agraria e inocuidad de alimentos es necesaria en el caso de Paraguay, como en la gran mayoría de los países de la región de ALC. Esta inversión ha sido efectiva cuando la organización institucional tanto de las entidades de investigación y de servicios sanitarios es adecuada y eficiente en la provisión de los servicios. En este sentido se considera, que antes de identificarse y valorarse el incremento necesario en las inversiones, sería conveniente realizar acciones tendientes a:

- 1) *Fortalecimiento de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.*

Es conveniente la fusión del SENACSA y el SENAWE en una sola autoridad nacional de sanidad agropecuaria, tanto para hacer más efectivo su servicio a los productores, que normalmente tienen actividades agrícolas y ganaderas, así como a los exportadores nacionales e importadores de los productos paraguayos. También permitiría esta fusión intensificar la regulación y el control de regulaciones internacionales y protocolos de buenas prácticas, así como la delimitación y coordinación de funciones con las entidades de orden nacional y municipal responsables de la salud pública humana.

- 2) *Organización de la Investigación.* Es necesario definir una estrategia de investigación que considere por un lado la agricultura familiar y por otra parte las necesidades de la agricultura de exportación asociada a los grandes productores. Se propone: (i) Establecer un nuevo ente autárquico financiado fundamentalmente con recursos públicos, que tendría a su cargo las funciones y responsabilidades de investigación, innovación, y extensión agraria, hoy a cargo de la DIA y la DEAG. Su población objetivo sería principalmente constituida por los pequeños y medianos productores con potencial productivo, incluyendo la innovación de los sistemas de producción denominada agricultura familiar; (ii) en el caso de la investigación e innovación para los principales productos de exportación, principalmente adelantada por grandes productores, esta debería ser liderada por actores privados, considerando para su organización y financiación enfoques y modelos relevantes de otros países de la región, como los casos de Colombia, Brasil y Perú y Honduras. También la experiencia de CETAPAR, que ha contado con el apoyo de JICA, es reconocida internacionalmente.

#### Promoción de agenda de innovación institucional

El MAG a través del *SIGEST*, ya tiene una agenda de innovación institucional para mejorar la gestión del SPA, así como dispone de elementos para promover cambios institucionales hacia el futuro. Como parte de sus acciones futuras se proponen como resultado de esta consultoría las propuestas en la discusión de los temas anteriores, así como las que se describen a continuación.

En el reordenamiento de la organización y funciones del SPA se plantea como esencial el fortalecer su línea de autoridad del Ministro de Agricultura y la adecuación de la institucionalidad del INDERT, como entidad dependiente del MAG para el apoyo de las políticas de desarrollo rural. Además en general se identifican acciones para la simplificación de su estructura operativa, con el fin de evitar la duplicación de procesos organizacionales y de gestión que tiene una clientela común y funciones de naturaleza técnica comparables; así como también para aumentarse la efectividad y eficiencia de los servicios de apoyo a los diferentes tipos de productores. En este sentido se hacen las siguientes consideraciones específicas:

- 1) Es necesario *establecer líneas claras de autoridad vertical del Ministro de Agricultura* que le permitan intervenir en la dirección de las políticas sectoriales cuya ejecución es responsabilidad de entes sectoriales autárquicos adscritos al MAG. Este problema estructural que atomiza la gestión del SPA, requiere la revisión y aprobación de reformas de las leyes orgánicas de los entes sectoriales. Siguiendo las prácticas corporativas y de buen gobierno aplicadas en algunos países, la Juntas

Directivas deberían ser presididas por el Ministro de Agricultura y Ganadería (o por el Viceministro u otro funcionario del MAG, de acuerdo a lo que defina la ley), lo cual le permitiría ejercer la máxima autoridad ejecutiva en la entidad. Además podrían escogerse entre sus miembros uno o dos personas de la sociedad civil, como representantes del Presidente de la República, máximo nivel del estado, como tutelares de las políticas nacionales.

- 2) *La adecuación de la institucionalidad del INDERT*, escindiendo la administración y operación del FIDES para la cofinanciación de proyectos de desarrollo rural, de la operación relacionada con funciones tanto de adquisición y distribución de tierras, como de administración de asentamientos, lo que implicaría: i) disponer de un instrumento autónomo y eficiente para el cofinanciamiento, a nivel regional y local, de proyectos de desarrollo rural previstos en planes de desarrollo departamentales y/o municipales; ii) el establecimiento de mecanismos transparentes para la adquisición de tierras mediante procesos competitivos, administración de tierras públicas, expropiaciones por causas legales claras, y la adjudicación administrativa basada en criterios económicos y técnicos; iii) utilización de los procedimientos catastrales y registrales, establecidos y ejecutados por las entidades nacionales para otorgar la propiedad o derechos de sus de la tierra por los campesinos elegibles a la adjudicación de tierras por el INDERT; y iv) establecer mecanismos adecuados para el diseño, ejecución y administración de proyectos productivos, incluyendo provisión de infraestructura y servicios, para los asentamientos u otras formas de organización de los beneficiarios, actuando el INDERT más como entidad de regulación y control y menos como ejecutor directo.
- 3) *Racionalizar la existencia y operación de organismos de coordinación*. Es necesario *delimitar* las jurisdicciones de los organismos de coordinación del DIGEST, el CEPRA, Gabinete Social, PLANAL, considerando la composición y funciones de los mismos, así como un número máximo de participantes con el fin de propiciar la efectividad de sus decisiones. Para que sean funcionales y operativos es también necesaria la identificación de carencias o presencia innecesaria de entidades u otros actores.
- 4) *Simplificación del SPA*. Entre las reformas que serían convenientes para simplificar el crédito agropecuario se consideran las siguientes: (i) El CAH debería ser la única entidad financiera que haga parte del SPA, por razones de la cobertura de sus clientes, aunque la regulación de sus servicios este bajo la regulación de la entidad especializada responsable del sector financiero. (ii) El INCOOP, que tiene una función de regulación de entidades cooperativas, que además están vinculados a otros sectores, no es conveniente que sea parte del SPA, aunque si mantendría sus actividades relacionadas pertinentes; (iii) La DEA debería transferir sus funciones de educación básica Ministerio responsable de la educación de bachillerato y al nuevo ente que se encargaría de la investigación, transferencia de tecnología y extensión agropecuaria para pequeños productores.
- 5) *Minimización de la atomización de la inversión en programas y proyectos*. Debería buscarse en coordinación con el BID y el BM, y otras fuentes de financiamiento internacional tanto multilateral como bilateral, importante por el monto de financiamiento del sector agrario y el desarrollo rural, a través del SGP y con participación de los gobiernos subnacionales, para evitar que se atomice la gestión

técnica, administrativa y financiera asociadas a las políticas de desarrollo rural y de descentralización territorial. En este sentido, en consulta con el BID y el BM y con autoridades del MAG y del gobierno se debería analizar la conveniencia de mantener la DICAP.

## I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 El marco de referencia del análisis propuesto debe tener en cuenta entre otros factores: i) la evolución de la economía del Paraguay; ii) los problemas estructurales que enfrenta el sector agrario y rural; iii) las lecciones aprendidas en las reformas institucionales de los SPAs en países de América Latina; iv) la gobernabilidad del Estado paraguayo, considerando la evolución del marco político-constitucional del gobierno y del SPA en sus diferentes etapas políticas y de desarrollo económico; y v) los resultados de reformas de su SPA del Paraguay en las dos últimas décadas.

### A. Desempeño económico de la economía y del sector agrario

#### 1. Comportamiento reciente y en el largo plazo

- 1.2 El Producto Interno Bruto (PIB), al cierre del año 2009, presentó una caída del 3,8% respecto al 2008; interrumpiéndose así el crecimiento continuo de la economía paraguaya, durante los seis años anteriores (2003-2008), cuyo promedio anual fue del 3,3%, a precios constantes de 1994<sup>2</sup>, durante este período Paraguay experimentó la mayor expansión económica desde 1970, que contribuyó a la disminución de los niveles generales de pobreza, del 49,7 % en 2002 al 37,9 % en 2008<sup>3</sup>. El crecimiento del PIB que fue del 4.3 % en 2006, aumentó a un 6,8% en 2007; pero con el comienzo de la crisis económica mundial, en el 2008, la tasa de crecimiento económico bajó al 5,8%, tendencia que se acentuó con la contracción de la economía en el 2009. Los mayores niveles de crecimiento del período 2006-08 fueron resultado del aumento de la demanda interna, pero principalmente del crecimiento de la producción agrícola que fue un 7% promedio por año entre 2003 y el 2007. Por otra parte, la producción de carne vacuna tuvo también un crecimiento de un 6% anual promedio durante este mismo periodo.
- 1.3 La contracción de la economía en el 2009 fue consecuencia del menor dinamismo de la demanda interna, correspondiente a los componentes de consumo e inversión. Por otra parte la actividad productiva se vio afectada por la marcada disminución del 23,8% del sector agrario, consecuencia, en parte, de las adversas condiciones climáticas. La caída del consumo contribuyó a que Paraguay registrara en el 2009 una inflación del 1,9%; la más baja de los últimos 40 años, lo que indicaría que el desplome de la producción primaria no tuvo un impacto alcista en el nivel de precios. La variación del IPC había sido del 7,5% en el 2008 y del 6% en 2007, reflejo de una relativa estabilidad de precios en los últimos tres años. Esa menor presión inflacionaria estuvo también asociada a la reducción observada en los precios internacionales de los principales productos primarios, lo que contribuyó a una disminución en los precios de los alimentos.
- 1.4 Asimismo, la evolución negativa del año 2009, estuvo asociada a la menor demanda externa, que se refleja en la fuerte disminución, del valor de las exportaciones, de

---

<sup>2</sup> Banco Central del Paraguay. “Informe Económico Preliminar 2009”. Diciembre 2009. Asunción.

<sup>3</sup> Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. *Mejora de la metodología de medición de pobreza en el Paraguay - Resultados 1997-2008*. Asunción. 2009.

alrededor del 20%, en términos constantes en dólares. Así el déficit estimado de cuenta corriente para el 2009 fue de US\$112,6 millones, equivalente a una disminución del 0,8% del PIB, se explica principalmente por el déficit en la balanza comercial, destacándose que las importaciones disminuyeron porcentualmente menos que las exportaciones. Las exportaciones cayeron 26,4%, de US\$ 4.463,3 millones en el 2008 a US\$ 3.284,0 millones en el 2009. Entre los rubros que bajaron se destacan: semilla de soja (47,5%), aceites vegetales (52,5%) y carne (5,7%). Las importaciones registradas en aduana se redujeron en 24%, pasando de US\$ 8.506,0 millones a US\$ 6.464,1 millones.

- 1.5 La evolución de la actividad productiva por grandes sectores económicos tuvo comportamientos dispares en el 2009. El sector primario cayó un 16,6% anual, ante la contracción de la agricultura en un 23,8%, lo que se reflejó en la disminución de la contribución del sector agrícola al PIB, que pasó del 20,2% en el 2008 al 16%, en el 2009, cayendo en un 4,8%. Debe mencionarse, que además de la caída en los precios internacionales, las condiciones climáticas no fueron favorables, como en el 2008, afectando el rendimiento de los principales cultivos. Así, la producción de soja, de cerca de 4.2 millones de toneladas, cayó en un 38,9% respecto a la del 2008, con disminución del rendimiento por hectárea del 37,8%. La producción de algodón continuando su tendencia a la baja, durante 2009 disminuyó un 61,1%, llegando 25.000 toneladas, habiéndose contraído la superficie cultivada en un 23,1%, a 50 mil has; y el rendimiento por ha en 49,4%. La producción de sésamo también tuvo una disminución muy importante en el rendimiento obtenido, debido a la falta de lluvias. En contraste, la ganadería, presentó un crecimiento del 4% en el 2009, continuando con el 6,5% del 2008; aumentando así en un 0,2 % su aporte a la variación del PIB del 2009. La producción de ganado tuvo un aumento del orden del 5%, a pesar de la caída en los niveles faenados, principalmente en frigoríficos, en los meses de mayo y junio.

## **2. El Paraguay dentro del contexto regional**

- 1.6 En los últimos 15 años América Latina y el Caribe (ALC) en conjunto, es la región que más ha crecido a nivel global en producción, así como en exportaciones agropecuarias. Este crecimiento se debe en gran parte al aporte del Cono Sur, pues las demás subregiones de ALC son en general importadoras netas, sobre todo de alimentos, como cereales, oleaginosas, carnes y productos lácteos. América del Sur es el principal exportador de carne de vacuno del mundo, con el 43% del total mundial de las exportaciones en el 2008, lideradas por Brasil (56,1% de ALC), 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.
- 1.7 En la última década, las tasas del crecimiento del sector agropecuario en Brasil, Bolivia y Paraguay, superaron al PIB total de sus respectivas economías. Durante el período 2005-2008, Paraguay fue uno de los países de la Región - junto a Brasil, Ecuador y El Salvador, cuyo crecimiento sectorial agrario mayor del 5% y superior al crecimiento global de sus economías. Considerando solamente el año 2008, la contribución promedio al PIB de la agricultura 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%).

- 1.8 *El empleo rural no-agrícola* ha aumentado, en general, en la región de ALC en los últimos 30 años. Según estimaciones de CEPAL-FAO derivadas de las encuestas nacionales de hogares para diez países, durante la presente década, particularmente en Bolivia, Brasil, Chile y México, el empleo no-agrícola ha aumentado significativamente, en términos absolutos, con una tasa de crecimiento que ha superado la del empleo agrícola. Sin embargo, durante el mismo período, en países como Brasil, Ecuador Honduras, Paraguay y Perú, el empleo agrícola ha aumentado pero el empleo no-agrícola ha disminuido en términos absolutos, con excepción del Brasil<sup>4</sup>. Para el caso de Paraguay, las estimaciones reportadas muestran que el empleo agrícola pasó de 710 mil personas en el año 2000, a 762 mil en el 2005.
- 1.9 América Latina, y particularmente los países del Mercosur, tienen una participación importante en las exportaciones mundiales y regionales de productos agropecuarios<sup>5</sup>. Así, Paraguay es el cuarto exportador de soya a nivel mundial, lo cual puede estar asociado al hecho de ser uno de los nueve países de América Latina, que están entre los 25 productores principales de cultivos genéticamente modificados a nivel del mundo. En el caso de las exportaciones de ganado vacuno, América del Sur originó en el 2008 el 43% de las exportaciones mundiales, constituyendo la primera región exportadora del mundo liderada por Brasil con el 56,1% de las exportaciones de la región.

## **B. Problemas estructurales del sector agrario y rural**

### **1. Características regionales y estructura de la producción**

- 1.10 El sector agrario, que es el impulsador del desarrollo económico del Paraguay, mantiene una estructura de producción muy heterogénea entre productores, reflejada, entre otros indicadores, en la concentración económica de la tierra y el capital y en las marcadas diferencias en el acceso a los mercados internacionales, y un creciente deterioro medio ambiental, asociados a los patrones de producción imperante basada en granos y ganadería. Estas características de la estructura del sector agrario están definidas, especialmente en cuanto se refiere a las marcadas diferencias ambientales y de actividades productivas entre las dos regiones en que el río Paraguay divide el territorio: la Occidental o Chaco y la Oriental.
- 1.11 La *Región Oriental* abarca el 39% del territorio nacional y alberga casi el 98% de la población. Tiene más de 800 ríos y arroyos y el 95% de sus tierras son cultivables; la precipitación media anual varía entre 1.400 mm a 1.700 mm. Tiene mayor infraestructura económica vial y de servicios básicos, así como mejor cobertura educativa. En 1945, el 55% de la región oriental se encontraba cubierta por bosques, y actualmente se ha reducido a un 6% de su superficie, siendo ahora su principal uso el agrícola. La *Región Occidental o Chaco* abarca el 61% del territorio nacional y alberga a un poco más del 2% de la población. En esta región, se registra un bajo nivel de lluvias,

---

<sup>4</sup> En Brasil el empleo rural aumentó en casi tres millones 2001 y 2005, lo representa un incremento de casi 20% respecto año base. (FAO Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural)

<sup>5</sup> Dirven, Martine con Adrián Rodríguez (CEPAL), Salomón Salcedo (FAO) y Rafael Trejos IICA) Coordinadores Técnicos. “*Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*” / CEPAL, FAO, IICA – San José, C.R.: IICA, 2009. 158 p.

con una media anual entre 400 mm a 1.100; los suelos son arcillosos, y un 65% cobertura su vegetal corresponde a bosques naturales y matorrales extensos. La principal actividad productiva agropecuaria en región Occidental, está centrada en la ganadería.

- 1.12 En las dos regiones mencionadas, la estructura productiva se manifiesta en la coexistencia de un sector dinámico y minoritario que funciona como enclave y otro sector mayoritario que tiene un escaso dinamismo. El primero agrupa un 16% de explotaciones de medianas y grandes empresas comerciales o cooperativas, incorporadas a la corriente formal de la economía. Por otra parte, un número considerable de explotaciones tradicionales campesinas, correspondiente a un 84 % del total, con una débil inserción en el sector y en contexto económico nacional. Estos dos grupos se diferencian también por corresponder uno al sector exportador, asociado a las producciones de soja y de carne; mientras el otro se agrupa dentro de la *agricultura familiar campesina* (AFC) cuya producción incluye varios cultivos de subsistencia; su ingreso que en el pasado fue generado principalmente por el cultivo de algodón, y en los últimos años se ha derivado principalmente de productos como sésamo.
- 1.13 La *estructura agraria de Paraguay*, se ha caracterizado en las últimas décadas por *productores grandes*, de soja y carne vacuna, en unidades productivas de amplias extensiones, aun subutilizadas, que conviven con un gran número de pequeños propietarios, cuya producción está basada principalmente en unidades productivas familiares. Entre los pequeños productores se pueden caracterizar dos grupos que se distinguen por las diferencias en los niveles de acceso a la propiedad de la tierra, el capital humano y los servicios sociales básicos y de apoyo a la producción a los que tiene acceso. Aquellos que han tenido un mejor acceso a los servicios básicos -en particular la educación y salud, han ido constituyendo *pequeña clase media rural*, cuya actividad económica está centrada en las actividades agrícolas y en algunas de servicios. Otro grupo de productores con poca educación, acceso muy limitado a la tierra y servicios efectivos de extensión agrícola, cuyos bajos ingresos los coloca dentro de los niveles de pobreza, dependiendo su sobrevivencia de una asistencia social significativa. Una de las características de las familias de pequeños propietarios, la emigración de los jóvenes, hacia Asunción o hacia países vecinos principalmente<sup>6</sup>.

## **2. Acceso al uso productivo de la tierra**

- 1.14 Paraguay enfrenta grandes problemas estructurales que se asocian a la exclusión social en el medio rural, y que son origen de las expectativas despertadas por el actual Gobierno desde el comienzo de su gestión, por su discurso sobre la reforma integral agraria, como política conducente a resolver la situación de pobreza y marginalidad de su población campesina. Estas condiciones se reflejan en: i) la desigualdad en el ingreso y en acceso al aprovechamiento productivo de la tierra; ii) los altos niveles de pobreza rural; iii) alta proporción de pequeños agricultores de bajo nivel educativo y con acceso muy limitado a servicios efectivos de extensión agrícola, tierra y capital; iv) poblaciones indígenas en condiciones extremas de marginalidad social.
- 1.15 Paraguay está entre los cuatro países con mayores brechas en la *distribución del*

---

<sup>6</sup> Banco Mundial. "Estrategia de Alianza con la República del Paraguay para el periodo 2009-2013". 7 de abril de 2009. Informe Núm. 48087-PY. Pg. 29.

*ingreso*, lo cual lo muestra su coeficiente de Gini del 0.58, superado por Brasil, Colombia, y Bolivia<sup>7</sup>. Esta situación es concurrente con la concentración de la tierra generalizada en los países de LAC, donde Chile, México y Paraguay el índice Gini de distribución de la tierra supera el valor de 0.90, situación que se ha mantenido durante las últimas décadas<sup>8</sup>. El estudio de la CEPAL que presenta estas estadísticas destaca que “La desigualdad en el acceso de la población rural a este recurso básico es fuente de tensiones sociales. En Paraguay, el país más rural de Sudamérica, las dificultades de acceso a la tierra y los elevados niveles de pobreza rural generaron numerosos conflictos durante los años noventa”<sup>9</sup>.

- 1.16 La *concentración de la tierra*, según el censo del 2008 se traduce en que las fincas de extensión inferior a 20 hectáreas, cultivadas por pequeños productores, corresponden al 83.5% del total. Al agregar las fincas con superficies entre 20 y 50 hectáreas, de medianos productores, corresponden en conjunto al 91.4% del total de fincas existentes, que abarcan un 6.3% del total de la tierra de las parcelas, estimada por el censo en 1.96 millones de has. Por otra parte el 68% de los ocupantes de pequeñas fincas para el cultivo no tienen títulos de propiedad. El 65% de las unidades de producción campesina poseen el 5% de la tierra, mientras que el 1% de los grandes propietarios detentan los dos tercios de la superficie agrícola total.
- 1.17 Alrededor del 85% de los pequeños campesinos, con propiedades menores a 20 has *no tienen acceso a crédito*. Otros solo pueden recurrir a créditos de alto costo canalizado por intermediarios informales; se estima que no más del 7% es atendido por el sistema formal. Según la información del censo de 2008 el 82% de las fincas (238.360) no usan crédito. Por otra parte llama la atención, que solamente el 15% del crédito para actividades productivas sea utilizado por el sector agropecuario, no obstante su trascendencia en el desarrollo y notable participación en la economía del país. La cobertura crediticia del sistema financiero público sectorial es bastante limitada; así, en año 2008 el número de créditos otorgados fue de alrededor de 26000 para un total de GN\$ 460 millones, de los cuales el 22% fue para financiar a los pequeños a través del CAH, los cuales corresponden al 78% recibiendo financiamiento. Con un promedio de GN\$ 5.1 millones<sup>10</sup>.
- 1.18 La *baja productividad de la tierra* es exacerbada por insuficiencias educativas, así como por la utilización de insumos y tecnologías inadecuadas, la venta de productos es realizada en condiciones desfavorables y la superficie hoy regada es casi inexistente, a pesar de los abundantes recursos hídricos con que cuenta el país. También el capital humano de los campesinos es limitado si se mide en términos de logros educativos. Cabe citar que actualmente solo uno de cada tres niños que habitan en áreas rurales termina la

---

<sup>7</sup> Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006, los países de LAC con mayor desigualdad en la distribución del ingreso son Bolivia (2002): 0.601; Colombia (2003): 0.586; Brasil (2003): 0.580; Paraguay (2002): 0.578.

<sup>8</sup> Estimaciones del SIGEST en base a estadísticas sobre distribución del MAG/DCA dan valores del índice Gini de 0.93 y 0.94 para 1991 y 2002 respectivamente.

<sup>9</sup> CEPAL, *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Capítulo II Principales tendencias del desarrollo social en la última década. Santiago de Chile. 2002.

<sup>10</sup> Fuente: CAH Año 2008.

educación primaria, y la continuidad hacia el nivel secundario es prácticamente inexistente. La cobertura de la seguridad social rural es del 7%, mientras alcanza al 21% entre la población urbana.

### **3. Pobreza y marginalidad rural**

- 1.19 En general, de acuerdo con estimativos para el 2008, se puede afirmar que la pobreza del Paraguay está concentrada en el medio rural, donde el 48,8% de las familias están por debajo de la línea de pobreza, y de éstas el 30,9% viven en la extrema pobreza. Esto contrasta con el hecho que el sector agrícola sea la principal actividad económica del país. La situación es compleja entre otras cosas porque: hay graves problemas de acceso a las tierras para las nuevas familias campesinas; la mayor parte de los actuales propietarios trabaja con superficies demasiado pequeñas o con suelos muy desgastados, la producción se concentra en pocos cultivos sujetos al deterioro de rendimientos e inestabilidad de precios. A ello se añade que la mayor parte de los campesinos carece de títulos de propiedad sobre sus tierras, lo que generan disputas por las mismas y los priva de garantías que podrían facilitar el acceso al crédito.
- 1.20 *La población indígena*, que en el 2008 se estimaba en 108.300 personas, debido a sus condiciones de marginalidad, enfrenta desafíos particulares. Casi un 75% de su población ocupada, que tiene diez o más años de edad, trabaja en el sector primario, en actividades relacionadas con el sector agrario. Entre 412 comunidades indígenas registradas a nivel nacional, sólo el 26% tienen centros de salud propios<sup>11</sup>. El 38,9% de las personas indígenas de 15 años y más de edad es analfabeta. Apenas el 12,2% de la población indígena de nuestro país cuenta con seguro médico.

## **C. Lecciones aprendidas de las reformas institucionales en la Región**

### **1. Reformas del Estado y estabilidad macroeconómica**

- 1.21 Las profundas reformas institucionales las dos últimas décadas, llevan a afirmar que la región “tuvo lugar una verdadera revolución silenciosa”<sup>12</sup>. Las reformas a los sistemas políticos y judiciales llevaron a aumentar la legitimidad del Ejecutivo y a una mayor independencia entre los poderes del Estado, así como también a una mayor participación ciudadana y competencia política. Por otra parte la adopción de mejores instituciones fiscales ha generado una disciplina en el gasto, especialmente en los países donde tanto el Legislativo y como el Ejecutivo han desarrollado mayores capacidades técnicas. El fortalecimiento de las entidades garantes de la propiedad y de los entes reguladores de los servicios de infraestructura, de los sectores financieros y de los sistemas de pensiones han inducido mayor inversión. Un sistema político, abierto al debate público y a la competencia partidista, es también más conducente a la adopción de mejores sistemas de regulación, difusión de información y vigilancia de los sistemas financieros, que propician el desarrollo económico.

---

<sup>11</sup> Banco Mundial. “Estrategia de Alianza con la República del Paraguay para el periodo 2009-2013”. 7 de abril de 2009. Informe Núm. 48087-PY.

<sup>12</sup> Lora, Eduardo. “*La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Noviembre 2008

- 1.22 La estabilidad macroeconómica se ha afianzado considerablemente en América Latina es, gran parte, resultado del gran avance en la independencia de los bancos centrales como autoridades monetarias, que les ha permitido nuevas técnicas de manejo, enfocadas en el objetivo de la estabilidad de precios. En contra de lo que podría haberse esperado hace unas décadas, los países, donde el poder se fragmentó más y los sistemas políticos se volvieron más complejos, fueron aquéllos que lograron los mayores avances en la estabilidad macro económica. En cambio, en los países donde el poder político se está centralizando en el Ejecutivo y se ha reducido la influencia de los partidos de oposición, la estabilidad macro se está resquebrajando y son mayores los riesgos que enfrentan, tales las repercusiones derivadas de la actual crisis económica mundial.

## **2. Transformación de la institucionalidad agropecuaria en América Latina**

- 1.23 El proceso de transformación de la institucionalidad del sector agropecuario en los diferentes países de Latinoamérica ha seguido la evolución en los modelos de políticas macroeconómicas que históricamente se constituyeron en paradigmas guiando el desarrollo de las relaciones económicas globales, asociadas principalmente a los mercados internacionales de productos básicos, industriales y de servicios.
- 1.24 Esos cambios en el contexto internacional han requerido en el pasado y requieren ahora y hacia futuro una adaptación de las políticas públicas de cada país y en particular del Paraguay, partiendo de un marco de referencia legal y político que garantice una estabilidad institucional sobre la que se pueda construir el desarrollo económico y sectorial. Una revisión de los cambios de paradigmas económicos que han ocurrido en segunda mitad del siglo pasado permiten sacar algunas conclusiones sobre la adaptación de las instituciones a nivel político y de políticas de desarrollo.
- 1.25 La década de los sesenta coincide con el comienzo de una política proteccionista en Latinoamérica combinada con acciones para buscar mayor equidad social. Este fue el comienzo, dentro del marco de la Alianza Para el Progreso, patrocinada por el gobierno de Estados Unidos, de los programas de reforma agraria. Esta época coincide en el incremento de la inversión pública en infraestructura servicios para apoyo a la producción agropecuaria, en gran parte asociada a esquemas de distribución de la tierra.
- 1.26 En los años ochenta se inicia un nuevo paradigma de desarrollo basado en la liberalización económica, que en parte fue una respuesta a la crisis energética ocurrida en la década de los setenta y a las políticas macroeconómicas que llevaron a una gran crisis fiscal y trajeron desajustes, cambiarios y de precios, que desembocaron en un proceso insostenible de desarrollo económico inflacionario. En consecuencia se inician en varios países latinoamericanos las reformas estructurales, que comienzan con los *programas de ajuste estructural (PAEs)*<sup>13</sup> cuyo objetivo central la corrección de la fallas en la políticas públicas para lograr la estabilización económica, definiendo los precios macros correctamente. Aunque se obtuvieron avances en ajustes de tasas de cambio y de interés para control de inflación, los conflictos derivados de las necesidades de políticas distributivas con control del déficit fiscal llevaron a definir esquemas institucionales de

---

<sup>13</sup> Gordillo de Anda, Gustavo y Alan Farcas Guendelman (2000). “De reformas estructurales y reconstrucciones rurales (versión preliminar). Seminario Internacional”. CLACSO.

concertación con actores sociales fuera de los marcos legales existentes.

- 1.27 Posteriormente, en la segunda mitad de los años ochenta y en el principio de la década de los noventa se inició otra fase de ajuste estructural cuyo objetivo central fue *enfrentar las fallas de los mercados* para resolver, problemas tales como de información asimétrica, para disminuir los costos de transacción. Con este fin se iniciaron *acciones de cambio estructural* para la liberalización comercial, desregularizar los mercados y privatizar actividades económicas estatales. Esto hizo necesario la adaptación del marco institucional para reducir el tamaño del estado aumentando la eficiencia de las entidades públicas y el establecimiento de nuevas instituciones para garantizar un régimen de competencia transparente y justo en los mercados. La institucionalización de este régimen, cuando los mercados son suplantados por mecanismos secundarios que permiten capturar, por grupos de poder, las ganancias que corresponderían a la sociedad en su conjunto, constituye un obstáculo difícil de superar dentro del contexto de cada país.
- 1.28 Lo anterior llevó en la mayor parte de la década de los noventa y comienzos del presente siglo, a una nueva fase de las reformas estructurales cuyo objeto es *enfrentar las fallas de cooperación entre actores sociales* mediante la renovación de las instituciones y definición de reglas del juego que permitan desarrollar un marco de cooperación y un tejido social adecuados para la interacción entre los actores económicos y de las organizaciones privadas con las del sector público. Con este fin se realizan acciones para estructurar incentivos a la interacción e integración entre actores de diferente capacidad económica; y para establecer esquemas institucionales que permitiesen una regulación y control transparente de esas interacciones entre los diferentes actores y agentes económicos.
- 1.29 Esta última fase requiere la consideración de políticas públicas para realizar las reformas necesarias para adecuar y regular la interacción entre las organizaciones y las instituciones. Estas reformas implican el establecimiento de mecanismos institucionales efectivos para el cumplimiento de las reglas que incentiven el desarrollo de la actividad económica, dentro de un contexto de crecimiento y equidad. También requieren considerar los aspectos relacionados con el respeto al estado de derecho, al control social en la redición de cuentas del estado, el respeto a los derechos de propiedad y a la subsidiariedad del estado. La políticas necesarias, dentro del contexto de una reforma institucional para propiciar el desarrollo agropecuario y rural, deben adoptar conceptos y principios que propicien: el funcionamiento del mercado de tierra y otros factores de la producción; la desconcentración y descentralización de la autoridad del estado; la participación de la sociedad civil en los procesos de control asociados a la presencia territorial del estado a nivel regional y local<sup>14</sup>.

### **3. Lecciones aprendidas en reformas de la gestión de los SPAs**

- 1.30 Entre las reformas institucionales de los SPAs, realizadas entre el final de la década de los ochenta y el comienzo de los noventa, se destacan las de Chile y Perú, porque el mantenimiento de la coherencia de sus políticas, han mostrado resultados en el

---

<sup>14</sup> Ibid.

crecimiento de su producción y exportaciones agropecuarias, que aun se observan en el presente. En los casos de estos dos países, las reformas institucionales del sector agropecuario siguieron o fueron parte de programas de ajuste estructural iniciados en la década de los ochenta y que continuaron al comienzo de los noventa con acciones para corregir fallas de mercados, incluidos los agropecuarios. La principal lección aprendida es la permanencia de las reformas, en términos del mantenimiento de su marco de políticas macroeconómicas y de facilitar la iniciativa privada, que les ha permitido lograr niveles de la competitividad para posicionar varios de sus productos en los mercados mundiales, así como mejorar el empleo y el ingreso rural.

- 1.31 En el caso de la reforma institucional del sector agropecuario de Perú, realizada con el apoyo del BID, se realizaron cambios importantes del marco institucional legal, dentro de un proceso de reforma del Estado. Entre estos se debe destacar los cambios en los principios constitucionales eliminando las restricciones que afectaban el mercado de tierras, así como estableciendo claramente el respeto a la iniciativa privada y la libertad de empresa. En términos de la organización del SPA se redujo el tamaño del Ministerio de Agricultura y se crearon nuevas entidades autárquicas, con estatutos orgánicos, reglamentos de operación y funciones, y plantas de personal dentro de un enfoque totalmente renovado de gobernabilidad del Estado. Uno de los cambios más importantes, por el impacto en el desarrollo del sector agropecuario y de sus exportaciones, durante los últimos 15 años, fue la creación del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA), cuya organización se ha ido adaptando a las exigencias de los mercados internacionales de alimentos.
- 1.32 Otras de las lecciones aprendidas tiene que ver con los cambios introducidos en las políticas agropecuarias, que se han ido reflejando en la institucionalidad de los SPAs, derivan de reformas estructurales para resolver fallas de cooperación entre actores sociales. Las experiencias de México y Brasil, que han adoptado el nuevo paradigma del *desarrollo rural territorial* concebido dentro de una lógica de políticas sectoriales integradas, en cuya formulación y ejecución convergen diversos niveles de gobierno y que funcionan a través de interrelaciones fortalecidas dentro de la adecuación de su marco institucional. Dentro de la concepción de esta nueva institucionalidad, se valora el aporte de las comunidades rurales al desarrollo nacional, y la ley ante todo promueve la coordinación de acciones sectoriales, coherentes con las diferentes regiones y territorios rurales y aprovechando las sinergias y complementariedades existentes.
- 1.33 En el caso de México, este proceso fue legitimado con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, que incentiva el desarrollo y fortalecimiento procesos y sistemas de descentralización política y administrativa. Más recientemente, la nueva institucionalidad es adoptada por el Gobierno de Brasil en el 2008, a través del Programa Territorios de Ciudadanía, cuyo objetivo es universalizar programas básicos para promover el desarrollo económico, mediante una estrategia de desarrollo territorial sostenible. Este modelo también tiene como elementos centrales la participación social y la integración sistemática entre los niveles de Gobierno Federal, las provincias y los municipios.
- 1.34 El *enfoque de la agricultura familiar*, introducido especialmente en el Cono Sur, está reflejándose también en cambios de la institucionalidad agropecuaria. Tal es el caso de la creación reciente del Fondo Regional para la Agricultura Familiar, del MERCOSUR,

como reconocimiento a que la política agropecuaria es solo una parte de la respuesta a la problemática de la pequeña y mediana agricultura con escasez de activos. Dentro de las consideraciones que se está dando a la AF, puede también destacarse el de la oferta tecnológica, en los institutos de investigación agropecuaria, tales como EMBRAPA (Brasil), el INTA (Argentina), el INIA (Uruguay) y el INIA (Chile). Estas instituciones ejecutan programas de apoyo al desarrollo y adopción de tecnologías para esos productores.<sup>15</sup>

- 1.35 Finalmente una importante lección tiene que ver con la complejidad del desarrollo de los procesos que lleven a transformaciones institucionales, por la dificultad de conformar las coaliciones políticas que respondan a diversos intereses sociales y económicos. En muchos de los países latinoamericanos, el sector agrario ha disminuido su participación en la economía nacional y también ha perdido importancia desde el punto de vista político. Al contrario, en el caso de Paraguay, con un sector agropecuario en expansión con altas tasas de crecimiento, los intereses económicos y políticos tienen una incidencia importante en las decisiones asociadas a las reformas del ordenamiento institucional vigente y de las organizaciones relacionadas con el desarrollo agrario y rural.

#### **D. Consideraciones sobre la institucionalidad y gobernabilidad del Estado Paraguayo**

- 1.36 Diferentes diagnósticos de agencias multilaterales, así como del mismo gobierno nacional han identificado la gobernabilidad del Estado como un problema central a lo largo de las dos últimas décadas.
- 1.37 La República del Paraguay ha pasado por diferentes etapas históricas asociadas con un contexto político, que han afectado el desarrollo normal de la organización del Estado y la evolución institucional del país. Por una parte las guerras con países vecinos tuvieron impactos importantes en su forma de gobierno, así como en el comportamiento de su economía y localización de la actividad económica en su territorio por sus efectos sobre las finanzas del estado y la importante pérdida de vidas humanas. Así, la guerra de la triple alianza determinó la iniciación de colonizaciones de poblaciones de migrantes extranjeros a quienes el gobierno paraguayo vendió tierras para obtener recursos para el tesoro nacional diezmando por el costo de la guerra. De la misma manera, las políticas del gobierno paraguayo en la década de 1930 fueron definidas por la guerra del Chaco, contra Bolivia, que se libró entre 1932y 1935.
- 1.38 El año 1940, la suspensión de la constitución y prohibición de los partidos políticos, marco para el Paraguay el comienzo un largo periodo de estancamiento de casi cincuenta años, en la evolución de sus instituciones democráticas por la prevalencia gobiernos autoritarios y pasando también por periodos de extrema inestabilidad política. Paraguay pasó por un periodo conocido como la *primavera democrática*, resultado del establecimiento de un gobierno de coalición en 1946, que duró solamente seis meses. Después de este corto tiempo de aparente estabilidad institucional, en 1947 se generó una *guerra civil*, que produjo un inmenso número de muertos, y que además causó, según el Banco Central del Paraguay (BCP), causó un fuerte proceso inflacionario iniciado ese año.

---

<sup>15</sup> OP. Cit. Dirven, et, al.

- 1.39 En 1954 el general Strossner recibe el encargo de la Presidencia, habiéndose legitimado, con la Constitución de 1967, su continuidad en el poder que mantiene hasta 1989. Producto de ese periodo el Paraguay fue aislando de la comunidad internacional, quedando como consecuencia un retraso, respecto al avance de otros países de la región, en la región en cuanto a la evolución de la organización política del estado y en el establecimiento de la institucionalidad, incluyendo la del sector agrario y rural, determinante de los procesos de desarrollo económico.
- 1.40 Actualmente hay un reconocimiento al avance logrado por el Paraguay desde 1989, cuando el país ingresó en un proceso de institucionalización y de reformas. Con la adopción de la constitución de junio de 1992, que establece un nuevo marco político con un sistema democrático de gobierno, se han venido desarrollando procesos de reforma del Estado, destacándose la descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales. A partir de 1993, se han celebrado cinco elecciones presidenciales, dentro de un marco de continuidad democrática; también han habido cuatro elecciones municipales, que han permitido iniciar el avance hacia una mayor apertura de participación política en las decisiones locales.
- 1.41 El resultado de las elecciones de abril de 2008, llevó al traspaso pacífico del poder a otros grupos de la sociedad, después de sesenta años de control por uno de los partidos tradicionales<sup>16</sup>, es una muestra de las posibilidades de cambio democrático. También constituye una prueba sobre las relaciones de respeto y colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, para trabajar conjuntamente en la mejora de la gobernabilidad y la institucionalidad requerida para el desarrollo agrario y rural y del país en general.
- 1.42 La evolución política e institucional, dentro del contexto histórico antes mencionado, explica en parte las dificultades institucionales de gobernabilidad, la baja efectividad de algunas de las políticas públicas, así como también las condiciones estructurales que limitan actualmente el desarrollo socioeconómico del país en general y las situaciones de desigualdad y pobreza rural. La solución a estos problemas hacen indispensable el continuar con la adecuación de ese marco institucional, para avanzar en la consolidación del sistema democrático y la modernización de las organizaciones sectoriales del gobierno nacional y de los gobiernos sub nacionales sobre las cual se pueda construir un proceso de desarrollo sostenible.
- 1.43 Paraguay se enfrenta al reto de largo plazo de mejora de la calidad y la eficacia de su gobierno, las instituciones y la reducción del tamaño del sector informal. El análisis del pasado, ocurrido en los últimos cincuenta años y especialmente en las últimas tres décadas permiten observar la relación entre los cambios ocurridos en los principales indicadores del desempeño de la economía, respecto a las transformaciones institucionales sucedidas. La causalidad entre los cambios económicos y los eventos de cambio institucional pueden dar algunas luces sobre la forma de llevara adelante un proceso de adecuación de la gestión pública en el Paraguay.
- 1.44 Es especialmente significativo relacionar los antecedentes antes mencionados, sobre la evolución político-institucional y el comportamiento de la economía con antecedentes

---

<sup>16</sup> ARD Inc. “*Paraguay democracy and governance assessment*”. Publication was produced for review by the United States Agency for the United States Agency for International Development, USAID. October 2009.

de los cambios políticos y del comportamiento económico durante las dos últimas décadas. Es relevante destacar un evento ocurrido en 1991, que marca el retorno del país al ámbito internacional, como fue la participación del Paraguay en Tratado de Asunción, suscrito también por Argentina, Brasil y Uruguay, mediante el cual se estableció el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>17</sup>.

## **E. Evolución y limitaciones institucionales del SPA del Paraguay**

### **1. Evolución de la institucionalidad del sector agropecuario**

- 1.45 La institucionalidad del sector agropecuario a partir de los años 90s ha sido objeto de diferentes iniciativas de reforma tanto en su marco legal como en su organización y diseño de mecanismos de gestión, que han sido apoyados por organismos multilaterales a través de cooperación técnica o de proyectos específicos. Estos procesos de adecuación institucional se han visto afectados por los cambios de gobiernos constitucionales lo que normalmente ha implicado revisión de avances en esos, así como también el paso por el proceso legislativo, en el cual algunas de las iniciativas del ejecutivo no han completado el proceso legislativo para convertirse en leyes.
- 1.46 La estructura orgánica y funcional del MAG, adoptada en 1992 estableció un marco para la dirección y ejecución de las políticas de desarrollo productivo en el campo y protección de los recursos naturales renovables. Este marco organizacional ha tenido desmembraciones y ajustes, ocurridos en diferentes etapas a través de las cuales han pasado las instituciones del sector agropecuario en los países de América Latina a lo largo de las dos últimas décadas. Estos cambios han sido asociados a procesos generales de modernización del Estado para adaptarse a las exigencias de la internacionalización de las economías y al desarrollo de un nuevo ordenamiento institucional globalizado. También han respondido al enfoque de políticas sectoriales planteadas para resolver los problemas estructurales del sector agropecuario y rural del Paraguay.
- 1.47 El cambio mencionado en la organización institucional del sector ha respondido también a consideraciones relacionadas con la estructura de la producción, las características de las principales actividades productivas agropecuarias determinadas por las diferencias geográficas, con una marcada vocación agrícola o ganadera. Aspectos anteriores que han determinado también a la distribución de la población rural y consecuentemente la forma de organización los productores agropecuarios. La información censal muestra los cambios estructurales determinantes de distribución especial de la población, sistemas de producción y organización de los productores.
- 1.48 La evolución institucional del sector agropecuario, respondiendo a las políticas para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a los pequeños productores, ha llevado a una dicotomía organizacional del sector agropecuario del Paraguay. Los organismos que han sido creados para transformar la estructura de la propiedad de la tierra, han venido especializando sus instrumentos de políticas de reforma agraria, independizándolos cada vez más de los que dispone el sector público agropecuario bajo la autoridad del MAG. En este sentido se afectan también las políticas de desarrollo rural al pretender aislar la

---

<sup>17</sup> El MERCOSUR establecido el 26 de marzo de 1991, cubre un área de 12 millones de kilómetros cuadrados, lo que representa aproximadamente el 58.8% de la superficie y cerca del 45 % de la población Latinoamericana.

población objetivo de reforma agraria, de otros productores medianos y grandes, limitando su integración a nuevas formas de organización de la producción, como pueden ser las cadenas productivas.

- 1.49 Recientemente se han introducido innovaciones en los instrumentos de políticas que merecen destacarse. La constitución del *Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural* (SIGEST), creado por decreto del Poder Ejecutivo del actual Gobierno, como una instancia estratégica de ordenamiento de la gestión pública sectorial. Por otra parte, la modernización del instrumento para la asignación de los subsidios al sector de la agricultura familiar (AF), dentro del Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (BID-1800/OCPR). El mecanismo de entrega de insumos en especie para la producción de rubros específicos, fue sustituido por un esquema de *apoyos desconectados* en dinero, dejando al productor la decisión de aplicar el subsidio, a gastos con los que maximiza su impacto económico.

## **2. Diagnósticos e impactos actuales**

- 1.50 Los problemas de la institucionalidad pública sectorial han sido reconocidos recurrentemente, tanto por el Gobierno del Paraguay, así como también por organismos internacionales. Uno de los análisis más recientes sobre la problemática agraria y las causas del debilitamiento de la institucionalidad pública del Paraguay y en particular del sector agrario, se presenta posteriormente en los diagnósticos del Plan Estratégico Económico y Social PEES – 2008/2013.
- 1.51 Existen carencias en la gobernabilidad del sector público y en la organización del Estado paraguayo que impactan al sector agrario, como son: (i) falta de control y transparencia en la contratación y ejecución de la inversión y el gasto público; (ii) vacíos institucionales en la descentralización del estado y gestión del poder ejecutivo; (iii) coaliciones políticas restringidas para facilitar el diálogo del ejecutivo nacional con las cámaras legislativas.
- 1.52 Ante estas limitaciones del sector público nacional y del SPA se tienen los siguientes efectos: (i) baja eficiencia y efectividad en la focalización y ejecución de las política agropecuarias; (ii) incapacidad de respuesta del MAG frente a las demandas regionales y locales de infraestructura económica y de los servicios de apoyo a la producción agraria y al desarrollo rural; (iii) escasa cobertura y deficiente focalización de los sistemas de regulación y control de las actividades productivas dentro de un enfoque de sostenibilidad ambiental. Como consecuencia de las limitaciones y de efectos institucionales mencionados se tiene que los objetivos y metas de producción, aumento del ingreso familiar y disminución de la pobreza rural presentan resultados poco favorables en el mediano y largo plazos para el Paraguay como país y en forma comparativa en LAC.
- 1.53 El SIGEST ha identificado los siguientes *aspectos críticos que limitan la gestión sectorial*: a) ausencia de una visión concertada del desarrollo agrario, institucionalmente instalada; b) ausencia de directrices efectivas y duraderas de gestión sectorial; c) operatoria institucional funcionalmente dispersa, carente de una visión compartida del desarrollo; d) asistencialismo reactivo como mecanismo básico de respuesta; e) centralismo acentuado y carencia de un enfoque territorial del desarrollo; y f) instancias de participación social generalmente débiles, discontinuas y circunstanciales. Esos

aspectos críticos, afectando la actual situación institucional del sector agrario, según el diagnóstico del SIGEST, han contribuido a generar a los siguientes efectos: i) crecimiento sectorial diferenciado, concentrador y excluyente; ii) incremento en los niveles de pobreza y migración rural; iii) deterioro ambiental; iv) conflictividad rural agravada; pérdida de credibilidad de las instituciones públicas del sector.

- 1.54 Las características y limitantes institucionales que se han identificado en los diferentes análisis recientes y de años anteriores destacan los siguientes problemas: (i) centralismo en la decisiones que es consecuencia por una parte a la falta de madurez en el proceso de descentralización del Estado; (ii) falta de participación de la comunidad a nivel local; (iii) atomización de esfuerzos por descoordinación entre diferentes entidades del sector y otras entidades del estado. El divorcio entre las políticas e instituciones responsables del desarrollo económico y social que se refleja en la carencia de coordinación horizontal con otros entes nacionales que actúan en otros ámbitos que hacen parte del desarrollo económico y social en el medio rural.
- 1.55 El ámbito rural y agropecuario tienen en el caso de Paraguay una superposición mayor teniendo en cuenta la gran importancia económica del sector agropecuario y forestal en las actividades de medio rural. Esa superposición y relacionamiento debe darse tanto en el diagnóstico económico y social, plan de desarrollo, programa de inversiones, definición de nodos de coordinación y decisión, diseño de esquema descentralizado institucional de ejecución, combinación adecuada de instrumentos con los objetivos de política, organización de la producción y productores, participación de la comunidad a nivel local.

### **3. Lecciones aprendidas en programas de reforma institucional agropecuaria**

- 1.56 Posterior a su creación, varios documentos sobre análisis, diagnósticos y propuestas de reforma de la estructura orgánica del MAG han sido preparados, ensayándose diversas alternativas desde el año 1993. Una de estas propuestas, presentada como el “*Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal*” (PROMODAF), fue elaborada con asistencia técnica del BID, y formó parte de las propuestas de reforma del Estado.
- 1.57 El PROMODAF planteó como eje principal un fortalecimiento del SPA, bajo criterios de especialización funcional, centralizando la formulación de las políticas sectoriales, pero descentralizando su ejecución a través de entes autónomos con personería jurídica de naturaleza autárquica. En este sentido el MAG permanecía desempeñándose en un plano estratégico de formulación de la Política Agraria y el ejercicio de las respectivas funciones normativas de evaluación, fiscalización y control. Para fortalecer la descentralización el PROMODAF propuso la creación de una serie de Institutos, de carácter eminentemente ejecutivo, siendo los principales: el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA); el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria; el Instituto Nacional de Desarrollo Campesino; el Servicio Nacional de Sanidad Vegetal (SENAVE); el Servicio Nacional de Control de Sanidad Animal (SENACSA), y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).
- 1.58 La propuesta de reorganización se reflejó en una iniciativa de reforma institucional del PROMODAF, que a principios de la década de los años noventa, preparó varios proyectos de Ley que en su oportunidad fueron presentada al Poder Legislativo. Esta

iniciativa, si bien no fue aprobada por el Congreso Nacional, facilitó a partir de la década del 2000, un proceso de creación de entidades especializadas del sector. Así, surgieron la SEAM (2000); el INCOOP (2003); el SENAVE, SENACSA y el INDERT (2004); el FG (2007), el INFONA (2008).

- 1.59 En el año 2003, el Poder Ejecutivo remitió a la instancia Parlamentaria un proyecto de ley “Que Establece la Reestructuración Orgánica y del Funcionamiento del Ministerio de Agricultura Ganadería y Forestal”. Este proyecto, preparado por la Dirección General de Planificación con el apoyo de una Consultoría externa, fue posteriormente retirado por el Poder Ejecutivo para su revisión. En agosto del 2009 se presentó ante el Congreso el proyecto de ley para la creación del IPTA, cuya adopción se encuentra en una situación incierta. En esta Instituto se fusionarían las dos Direcciones del MAG, responsables de la investigación agrícola y animal, con la Unidad de Investigación Forestal (UIF) del Servicio Forestal Nacional.
- 1.60 El análisis institucional del MAG realizada por el PRODERS, y que ha sido objeto de discusión por el SIGEST, concluye lo siguiente: “El PROMODAF, constituía esencialmente un ejercicio de desconcentración del MAG, que por encima de su objetivo simplificador y de sistematización, en realidad volvía más compleja y extendida la estructura sectorial, la que conservaba su enfoque básicamente reduccionista por rubro de producción, siguiendo en lo fundamental, una línea de acción que reforzaba la concentración de Gestión y no creaba espacios relevantes de participación para las instancias subnacionales de Gobierno, llámense Gobiernos Nacionales y Municipales. De igual modo, tampoco incorporaba consistentemente espacios institucionales de participación efectiva de los sectores no oficiales involucrados y la sociedad civil organizada”<sup>18</sup>.
- 1.61 Puede decirse que el proceso iniciado con el PROMODAF logró algunos de sus objetivos iniciales y la posterior creación de muchos de los entes autárquicos, puede considerarse que ha traído resultados positivos en la provisión de algunos servicios sectoriales. Sin embargo, la actual organización sectorial con el MAG a la cabeza, ameritan considerar una adecuación de la actual institucional sectorial, para superar entre otros problemas los siguientes problemas: (i) falta de una autoridad sectorial unificada con capacidad de direccionamiento sobre las entidades sectoriales; (ii) duplicidad de mecanismos de coordinación multisectorial a nivel nacional con limitada relevancia operativa; (iii) carencia de instancias de consulta y concertación con las organizaciones privadas representativas de los productores, así como de las comunidades locales; (iv) carencia o muy limitada capacidad institucional desconcentrada del SPA a nivel regional y local, para actividades coordinación ejecución y control.

---

<sup>18</sup> Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible. “Análisis institucional y diseño organizacional y de gestión”. Informe Principal del Ing. Hugo Halley Merlo. Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2005. Asunción.

## II. LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD AGRARIA DEL PARAGUAY

### A. Marco institucional y de la organización del Estado

- 2.1 La República del Paraguay, organizada en forma de Estado Unitario, fue fundamentalmente modificada por la Constitución de 1992, asegurando la división de los tres poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial. De acuerdo con su nuevo marco constitucional, Paraguay está constituido como un Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado, que ha adoptado para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.
- 2.2 El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, elegido por votación popular para un período de cinco años, sin posibilidad de reelección, quien tiene las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno de Paraguay. El Presidente, entre otras atribuciones, tiene la facultad de nombrar y remover a su voluntad a los ministros del Poder Ejecutivo, que son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, así como los jefes de los entes autárquicos y descentralizados quienes promueven y ejecutan la política del gobierno nacional relativa a las materias de su competencia.
- 2.3 La dirección y gestión de los negocios públicos está a cargo del *Presidente de la República*, delegada directamente a diez *Ministerios*<sup>19</sup>, cuyas funciones de dirección de políticas, gestión operativa, administración y de control, definidas en sus cartas orgánicas establecidas por ley del Congreso Nacional, están bajo la responsabilidad de los respectivos ministros. El *Consejo de Ministros* encabezado por el Presidente de la República, constituye un órgano deliberativo, consultor y asesor a cuya consideración se someten temas, especialmente con implicaciones multisectoriales, que merecen análisis y decisiones colectivas.
- 2.4 Existen además, con rango ministerial, varias *Secretarías de la Presidencia de la República* creadas por decretos del poder ejecutivo, que se focalizan en temas específicos y adelantan sus funciones a través de unidades especializadas. Entre estas Secretarías, las de mayor cercanía al sector agrícola y al ámbito rural están, entre otras: Secretaría del Ambiente (SEAM), Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría Técnica de Planificación (STP), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).
- 2.5 Los *Entes Descentralizados* que conformando también el Poder Ejecutivo, existen con personería jurídica propia, autarquía y en algunos casos, con carácter autonómico. Como en el caso de las Secretarías de la Presidencia, responden a criterios de especialización funcional, aunque su creación debe ser por Ley. Forma también parte de la rama ejecutiva el Banco Central del Paraguay cuyo establecimiento está definido a nivel

---

<sup>19</sup>Actualmente existen 10 Ministerios. Ellos son: Hacienda, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones, Industria y Comercio, Educación y Cultura, Salud Pública, Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Trabajo.

constitucional<sup>20</sup>.

- 2.6 El *Poder Legislativo* es ejercido por el Congreso, compuesto por la Cámara de Senadores compuesta de 45 miembros, y la Cámara de Diputados que consta de 80 diputados, que son elegidos por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelectos. Las elecciones para el Congreso se celebran simultáneamente con la elección presidencial en listas cerradas para cada Cámara, presentadas por cada partido político. Los diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores se eligen por circunscripción nacional.
- 2.7 El *Poder Judicial* está a cargo de la administración de justicia y es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales y juzgados que establece la ley. La Corte Suprema es el más alto tribunal del Paraguay conformado por nueve miembros, designados por el Senado, con el acuerdo del Presidente de la República, sobre la base de ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes.

## **B. Entorno institucional de la descentralización político administrativa**

- 2.8 Paraguay es un Estado unitario que propende a la descentralización, en la forma que establece la constitución y las leyes. Está organizado en 17 departamentos y su capital, Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado nacional, constituye un municipio independiente de todo departamento. El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional. El gobierno de los Municipios está a cargo de un Intendente y de una Junta Municipal, electos popularmente.

### **1. Las Gobernaciones.**

- 2.9 El gobierno de cada Departamento de la República es ejercido por un Gobernador y por una Junta Departamental, elegidos por votación directa. El *Gobernador*, que representa al poder ejecutivo en la ejecución de las políticas nacionales, es elegido por cinco años coincidentes con el mandato del Presidente de la República y no puede ser reelecto. La *Junta Departamental* es de carácter deliberativo y normativo. Una instancia consultiva en el proceso de gestión departamental, prevista en la ley, es el *Consejo de Desarrollo Departamental*, que preside el Gobernador, en el cual participan representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas. Esta figura, cuya implementación y funcionamiento ha sido variado, es especialmente relevante dada su conformación como una instancia participativa de la sociedad civil, y cuyas recomendaciones son de consideración obligatoria por la autoridad departamental.
- 2.10 Las gobernaciones, además de cumplir funciones decisorias, por delegación del poder ejecutivo, tienen prerrogativas institucionales propias con responsabilidad en el proceso de desarrollo territorial. Entre las Competencias del Gobierno Departamental se destacan: (i) preparar el Plan de Desarrollo Departamental, que debe estar coordinado

---

<sup>20</sup> Estos entes se clasifican en: a Banco Central del Paraguay, Entes Autónomos y Autárquicos, Entidades Públicas de Seguridad Social, Empresas Públicas, Entidades Financieras Oficiales, y Universidades Nacionales. Este conjunto Institucional suma un total de 38 entidades, que según el caso, se vinculan con la Presidencia de la República, según sea su naturaleza y ámbito funcional, a través de los Ministerios.

con el Plan Nacional; (ii) coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando la soliciten; (iii) adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas, del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento; (iii) organizar los servicios departamentales comunes (tales como obras públicas, provisión de energía, agua potable y otros) que afecten a más de un municipio; (iv) elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Gobernación; (v) coordinar con el Gobierno Central, actividades nacionales delegadas al departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y la educación.

- 2.11 Las fuentes de los recursos de los departamentos, fijadas en la constitución, son: la participación en impuestos tasas y contribuciones que se definan en las Leyes; las asignaciones y subvenciones que les destine el Gobierno Central; las rentas propias determinadas por Ley, así como las donaciones y legados, y los demás recursos fijados en las leyes. La Ley orgánica a su vez dispone las fuentes, que constituyen la base de los ingresos de las Gobernación, en cuanto a recursos propios: (i) el 15 % de *impuesto al valor agregado* (IVA) recaudado en el Departamento, debiendo esta cantidad ser destinada a Salud y Educación; (ii) los porcentajes establecidos del Impuesto Inmobiliario y los Cánones e Ingresos provenientes de los juegos de Azar.
- 2.12 La efectividad de la gestión descentralizada, de los gobiernos departamentales, se ha visto afectada por la un funcionamiento disociado del nivel nacional por falta de estrategias claras cooperación así como de sistemas de articulación operativa para el desarrollo regional. El desempeño de los gobiernos departamentales obedece más a intervenciones puntuales aisladas, que a un plan de desarrollo articulado a un plan nacional. Esta gestión reactiva con visión de corto plazo, puede ser consecuencia de las limitaciones financieras para desarrollar un plan de inversión plurianual, así como de la carencia de un marco legal que efectivamente profundice la descentralización.

## **2. Los municipios**

- 2.13 Los Municipios constituyen entidades de gobierno local, de carácter autárquico, dotadas de personería jurídica, autonomía política, administrativa y normativa sobre un territorio que conforma el Distrito, en el cual normalmente existen zonas urbanas, suburbanas y rurales. El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal, órgano legislativo deliberante y por la Intendencia Municipal que tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad; ambos electos para un período de cinco años. Los gobiernos municipales, podrán adquirir derechos, contraer obligaciones, en relación a los tributos y demás actos jurídicos que celebre con otras personas jurídicas o naturales. La creación de los Municipios, debe ser por Ley, siempre y cuando se cumplan dentro del territorio delimitado, entre otras las condiciones siguientes: población mínima de cinco mil habitantes; capacidad financiera suficiente para cubrir los gastos de funcionamiento y de prestación de servicios esenciales; y que hayan funcionado regularmente en el lugar, Juntas Comunales de vecinos o Comisiones de Fomento.
- 2.14 Entre las principales funciones del gobierno distrital se destacan: establecer un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del distrito; la preservación del medio ambiente y protección de los recursos naturales; la creación de servicios (mercados, mataderos, etc.) que faciliten el abastecimiento de los productos de primera necesidad, así como el expendio de alimentos; el desarrollo de políticas, planes y programas de empleo. Las

municipalidades, de acuerdo con la ley, deben ser asistidas por entidades de desarrollo de carácter público, en estudios de interés comunitario; servicios administrativos, técnicos y financieros; planeamiento físico y urbanístico; organización de servicios públicos municipales y de *desarrollo rural*. Un aspecto central relacionado con la gestión del gobierno municipal, es el planeamiento físico y el desarrollo armónico del territorio distrital, afectando tanto el ámbito urbano como rural. Esto hace de especial importancia su fortalecimiento y consolidación institucional dentro de una estrategia de ordenamiento territorial y una mayor participación ciudadana y descentralización local.

- 2.15 Según su estatuto, los Municipios se clasifican, considerando la proporción de sus presupuestos respecto al del municipio de la capital departamental, en cuatro grupos así: superior al 50%; entre 12 y 50%; entre 3 y 12 %; e inferior al 3 %. Existen una alta concentración y disparidad en los niveles ingresos, considerando que el 80 % de los ingresos generados corresponden al 20 % de los Municipios, y que el presupuesto de Asunción supera ampliamente, la suma total del presupuesto de todos los demás municipios del país. Esta desproporción se refleja en las capacidades necesarias para cumplir sostenidamente con sus funciones, en términos organizacionales, operativos y de recursos humanos. La insuficiencia de recursos financieros limita fuertemente la capacidad de gestión de los Municipios, atendiendo a la diversidad, complejidad y exigencias de sus funciones.

### 3. Ingresos de carácter descentralizado.

- 2.16 Las fuentes de transferencias específicas a los Gobiernos Departamentales y Municipales, constituidas por una participación en los Royalties de los Proyectos de Ytaipu y Yacyreta y por compensaciones que son distribuidas de acuerdo a lo dispuesto por la Ley<sup>21</sup>. Estos ingresos, permiten financiar inversión pública con impacto socio económico a nivel territorial. La ley de Royalties estableció su distribución entre los sectores público y privado; también determinó la distribución de las transferencias al sector público entre gastos de capital y gastos corrientes en una proporción de 80% y 20% respectivamente

|                    | Afectadas | No afectadas | Gobierno Central |
|--------------------|-----------|--------------|------------------|
| Gobierno nacional  |           |              | 50%              |
| Gobernaciones (17) | 5%        | 15%          | 0                |
| Municipios (228)   | 5%        | 25%          | 0                |
| Total              | 10%       | 40%          | 50%              |

- 2.17 La Ley de Royalties fue modificada en el año 2001, estableciéndose que la distribución y depósitos de los ingresos destinados a los gobiernos departamentales y municipales se hagan por del Ministerio de Hacienda en las cuentas bancarias y según gastos programados por estas entidades en sus respectivos presupuestos anuales<sup>22</sup>. Una segunda modificación en el año 2006, fue motivada por problemas observados en la

<sup>21</sup> La ley 1309/98 establece la distribución de los Royalties de los Proyectos de Ytaipu y Yacyreta y de compensaciones a los entes territoriales.

<sup>22</sup> Ley 1829/2001. Posteriormente por Decreto 1922 de marzo del 2004, se reglamentan los procedimientos para la distribución de recursos provenientes de los “royalties” y “compensaciones en razón del territorio inundado” y la asignación de fondos y depósitos a los gobiernos departamentales y municipales, conforme a las leyes números 1309/98 y 1829/2001.

ejecución de los recursos, incluyendo los casos de corrupción, se introduce una nueva modificación a la Ley<sup>23</sup>. El cambio principal es la distribución, entre gastos de capital y corrientes, de las transferencias públicas que pasaron a una proporción del 85% y 15%. Por otra parte se establecido un tope de 20 % para las transferencias al sector privado; y para evitar casos de corrupción la ley también exige, a las instituciones y organizaciones privadas, ceñirse a las normas de contratación pública<sup>24</sup>. Otra de las modificaciones introducidas, buscando un mayor impacto del gasto en el desarrollo económico y social del sector rural, es la destinación del 20 % de las transferencias al fomento de la agricultura minifundista y al fortalecimiento de las pequeñas empresas. También determina la ley que aplicación de los recursos por las Gobernaciones sea equitativa entre los distritos que componen el Departamento.

- 2.18 Según la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) esta modificaciones del 2006 trajeron como beneficios un mayor direccionamiento de los recursos a la inversión y la posibilidad de ejercer mejor control. Sin embargo, al no exigir mayor cofinanciamiento de la inversión los municipios, estos mantienen la dependencia en los ingresos generados por las regalías, sin hacer esfuerzos para mejorar la eficiencia su manejo fiscal. En este sentido, la UTD recomienda, a los gobiernos departamentales tomar acciones para superar la dependencia de royalties y la ineficiencia fiscal generada por los estos, entre las cuales recomiendan: apoyar las buenas prácticas en los Municipios en cuanto a gestión y recaudación; difundir la participación ciudadana en los procesos presupuestarios; promover la realización de obras con activa participación vecinal; fomentar la transparencia en los procesos de contratación.

## **C. La organización institucional del sector agrario**

### **1. El MAG como entidad rectora de la política**

- 2.19 El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), conforme a los artículos 240 y 242 de la Constitución Nacional, es la cartera responsable del desarrollo agrario y rural. La Ley reglamentaria N° 81 de 1992, lo establece como el organismo del poder ejecutivo responsable de la coordinación del la política agraria. Al respecto sus funciones principales, son: la formulación de las políticas productivas agropecuaria, forestal y agroindustrial; la implementación de la política de uso de la tierra. Otros aspectos relevantes en cuanto a su competencia son: sistematizar y difundir informaciones de mercado; promover la organización de los productores en sus diversas formas; promover la educación agraria, y participar en la formulación de políticas públicas que se relacionen al desempeño del sector como la política crediticia entre otras.
- 2.20 La Estructura Orgánica y Funcional del MAG comprendiendo unidades de línea ejecutiva y unidades de apoyo funcional. El Gabinete del Ministro a nivel de staff comprende como órganos especializados típicos la Dirección General de Planificación (DGP), la Asesoría Jurídica, la Dirección de Censos y Estadísticas. A nivel de órganos de línea ejecutiva están los Viceministerios de Ganadería y el de Agricultura, responsables de la gestión de las políticas respectivas. La Dirección Nacional de

---

<sup>23</sup> Ley 2979/06.

<sup>24</sup> Ley 2051/03.

Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), también en la línea ejecutiva, centraliza la administración de los proyectos con financiamiento multilateral.

- 2.21 Bajo dependencia directa del *Viceministro de Agricultura* están las Direcciones Generales de Investigación Agrícola (DIA), Extensión Agraria (DEAG) y Educación Agraria (DEA). El Consejo de Coordinación de Agricultura cuya misión es unificar criterios y programar la gestión del Viceministerio. El *Viceministro de Ganadería* tiene bajo su responsabilidad el establecimiento de la política pesquera y pecuaria a nivel nacional y la ejecución de la misma.
- 2.22 *Dirección de Investigación y Producción Animal (DIPA)*, tiene como funciones principales la ejecución de la investigación, la extensión, el desarrollo y el mejoramiento de la producción pecuaria y pesquera del país. Además, es responsable de la promoción, difusión y adopción de los conocimientos tecnológicos generados, a través de investigación para las diferentes especies animales.
- 2.23 *Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA)*, tiene a su cargo elaborar y mantener actualizadas las estadísticas del ámbito agrario, a cuyos efectos deberá realizar periódicamente el censo agropecuario nacional. Este se realizó recientemente, en el 2008, y el que precedió fue levantado en 1981. La DECE está conformada por los Departamentos de Censo y Encuestas, Cartografía, Estadísticas e Informática.
- 2.24 *Dirección de Investigación Agrícola (DIA)*, tiene entre sus principales funciones la identificación y desarrollo de nuevos materiales biológicos y métodos de cultivo, almacenamiento y conservación del germoplasma de especies vegetales de importancia económica. Para la realización de sus actividades cuenta con unidades de investigación y experimentación agrícola y la operación de servicios especializados de laboratorio; tal como el Instituto Agronómico Nacional (IAN) en Caacupé. También tiene a sus cargo la producción de semillas así como también debe apoyar y cooperar con los organismos públicos y entidades privadas de generación y transferencia de tecnología al productor agropecuario. Entre sus dependencias están las Coordinaciones de Planificación, Seguimiento y Evaluación, Técnica, de Gestión y Servicios, Tecnológicos; Transferencia de Tecnología, y las oficinas de Administración, Secretaria.
- 2.25 *La Dirección de Extensión Agraria (DEAG)*, dependiente del Viceministerio de Agricultura y Ganadería, brinda servicios de asistencia técnica para la producción, comercialización y la organización de los pequeños productores agropecuarios, basados en la zonificación agroecológica. El objetivo del servicio de asistencia técnica es contribuir a la producción competitiva de la agricultura familiar campesina basada en criterios de calidad, seguridad alimentaria, manejo sostenible de sus recursos naturales. Dentro de estos propósitos el MAG considera como aspectos estratégicos de la asistencia técnica de la DEAG: (i) mejoramiento de las bases productivas (Suelo, agua y bosques); (ii) seguridad alimentaria (tecnología e insumos); (iii) rubros diversificados para la generación de ingresos; (iv) Organización, Género y Juventud rural, como elementos transversales.
- 2.26 El MAG tiene presencia en el territorio nacional a través de la organización de la DEAG en 14 Centros de Desarrollo Agropecuario (CDA's) a nivel departamental; y bajo la dependencia de estas en 138 Agencias Locales de Asistencia Técnica (ALATs) a nivel distrital. Los funcionarios técnicos asignados a la Dirección de Extensión Agraria son

388, y que se aumentarán en 435 en el 2010.

- 2.27 *La Dirección de Educación Agraria (DEA)* participa en la en la definición de la política educativa a seguir en el campo agropecuario y además tiene a su cargo, la administración, financiamiento y la enseñanza en 10 Escuelas Agrícolas Oficiales (EAOs) y dos Centros de Capacitación Estatal (CCEs), distribuidas a través del país, y proporcionando apoyo a las instituciones del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Los programas educativos y grados ofrecidos por el MAG, a través de la DEA son: los de bachillerato técnico agropecuario, promotor rural, técnico agromecánico y técnico de mecanización agrícola<sup>25</sup>.
- 2.28 *La Dirección de Comercialización (DC)*, estudia y analiza permanentemente el mercado nacional e internacional, para los productos del sector agropecuario y forestal. También tiene la responsabilidad de elaborar con la participación de otros organismos oficiales competentes y entidades privadas, los estándares y las normas para la comercialización interna y externa de los productos y subproductos del sector agropecuario y forestal.
- 2.29 El *Departamento de Informaciones de Mercados*, a través del Servicio de Información de Mercados al Agricultor (SIMA) pretende aumentar la transparencia de los mercados, mediante la recolección y procesamiento de información útil para la toma de decisiones comerciales de proveedores de productos primarios, comerciantes, consumidores y entidades de control del mercado. El SIMA recolección diariamente de precios y volumen de los diferentes productos transados en Mercado Central de Abasto en país Asunción y de otras tres de las principales ciudades del país.
- 2.30 Los *mecanismos de coordinación sectoriales* tienen diferentes alcances, dependiendo del nivel y funciones. El estatuto orgánico del MAG contempla la Junta Consultiva del Ministerio y los Consejos de Coordinación, como instrumentos internos del MAG para la coordinar y programar las acciones a nivel de Ministerio y de los gabinetes viceministeriales. La Junta Consultiva es presidida por el Ministro e integrada por los Viceministros, el Director General de Administración y Finanzas, el Director Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos, el Asesor Jurídico, y uno o más funcionarios que designará, para tal efecto, el Ministro de Agricultura y Ganadería, actuando como Secretario Técnico el Director General de Planificación. El *Consejo de Coordinación de Agricultura*, y el *Consejo de Coordinación de Ganadería* deben unificar criterios sobre la programación y de las actividades del Viceministerio respectivo. Cada Viceministro preside el respectivo Consejo, que está también conformado por los Directores relacionados con cada subsector y por un funcionario que desine el Ministro.
- 2.31 El MAG, según información de la DGP de diciembre de 2009, tiene 679 profesionales

---

<sup>25</sup> El *Bachillerato Técnico Agropecuario* forma técnicos capacitados para planificar, administrar y ejecutar actividades productivas de una finca, cumpliendo los requisitos para continuar con sus estudios universitarios. El curso de *Técnico Agromecánico* forma en tareas de talle para reparar, mantener y operar máquinas e implementos agrícolas. El *Técnico en Mecanización Agrícola*, recibe una formación en el mantenimiento y reparación de maquinarias e implementos agrícolas, con enfoque de prácticas de manejo sostenible y de conservación de los recursos naturales. Los *Promotores Rurales* son agricultores calificados que pueden servir como agentes de cambios locales en sus comunidades, con el suficiente dominio de las técnicas de producción agropecuarias.

en las diferentes dependencias antes mencionadas, de los cuales 60 estaban comisionados en otras instituciones y 23 estaban siendo trasladados en forma definitiva. La Dirección de Extensión, con 175 profesionales, tiene la más alta asignación con el 25.8% del total del MAG, seguida por las direcciones siguientes que siguen en su orden con un mayor número de profesionales: Investigación Agrícola con 79 (11.6%), Educación Agraria con 76 (11.2%), Coordinación y Administración de Proyectos con 43(6.3%). La Dirección General de Planificación tiene 32 profesionales del MAG, que corresponde al 4.7%. Un análisis más detallado de los aspectos de recursos humanos, requiere la información sobre el personal administrativo y operativo que tiene el MAG, así como los entes de las entidades autárquicas del SPA. Uno de los temas importantes, que es objeto de la política de modernización del gobierno, es el relacionado con la carrera administrativa de los servidores públicos.

## **2. Los Entes autárquicos descentralizados**

### **a. Ejecutor de política de desarrollo rural y tierras**

- 2.32 El *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* (INDERT), según lo dispone la ley de su creación<sup>26</sup>, mantendrá relaciones con el Poder Ejecutivo a través del MAG. El estatuto orgánico además determina que el INDERT debe mantener relaciones de coordinación permanente con el MAG y la SEAM “en todos aquellos asuntos que por su naturaleza requieran planificación y gestión integrada con ambas instituciones, sin perjuicio de las relaciones que deba establecer con otros organismos oficiales y privados para el cumplimiento de sus fines”<sup>27</sup>. El INDERT, con el fin de facilitar una gestión participativa, en el marco de su autonomía orgánica y funcional, puede crear Direcciones Departamentales, operando bajo régimen de descentralización y desconcentración administrativa y técnica<sup>28</sup>, bajo reglamentación establecida por el mismo Instituto.
- 2.33 El Presidente cuenta con una *Junta Asesora y de Control de Gestión*, integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes, está integrada por representantes de: a) las organizaciones campesinas; b) las asociaciones nacionales de agricultores, incluidas la Sociedad Nacional de Agricultura y las Cooperativas de Productores Rurales; c) la Asociación Rural del Paraguay (ARP); d) las gobernaciones departamentales; e) de los municipios; f) Ministerio de Hacienda. El Poder Ejecutivo nombra a los miembros a propuesta de las respectivas entidades o sectores que la integran, por un período de cinco años y con posibilidad de ser designados por un solo período adicional. Sus funciones en carácter ad-honorem, pudiendo en el transcurso de dicho período ser removidos por el Poder Ejecutivo, a petición fundada de la entidad o sector al que representan.<sup>29</sup>
- 2.34 El INDERT tiene como objetivo promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional (Art. 114, 115, y 116). Para cumplir con su objetivo el INDERT debe adecuar la estructura agraria mediante: (i) la promoción del acceso a la tierra rural, (ii) el saneamiento y regularización de la tenencia; (iii) la coordinación y creación de las

---

<sup>26</sup> Ley 19 de 2004.

<sup>27</sup> Ibid Artículo 3.

<sup>28</sup> Ibid Artículo 43

<sup>29</sup> Ibid. Artículo 16

condiciones propicias para el *desarrollo que posibilite el arraigo* que conduzca a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integre participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

- 2.35 Para el cumplimiento de su objeto la ley establece que se entiende por *agricultura familiar campesina* aquella en la cual el recurso básico de mano de obra la aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extra predial. Considera también la ley que la *condición de arraigo de un asentamiento* se logra cuando las familias que lo conformen: han obtenido su título de propiedad; estén organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional; accedan a los servicios de educación y salud; cuenten con la infraestructura económica básica; produzcan en forma continua alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta<sup>30</sup>.
- 2.36 El *patrimonio del INDERT* está constituido en por: los bienes inmuebles rurales del dominio privado del Estado o los que este le transfiera para el cumplimiento de sus fines; los inmuebles o muebles que posea o se encuentren en su dominio; los bienes que adquiera en virtud de esta Ley o a cualquier título; las fincas rurales de sucesiones vacantes, de conformidad a lo dispuesto en el Código Civil.
- 2.37 Las principales *fuentes de recursos del INDERT* son: i) el importe de la venta y arrendamiento de sus tierras; ii) las asignaciones anuales en la Ley de Presupuesto General de la Nación; iii) los créditos internos y externos obtenidos para el cumplimiento de sus fines; iv) los recursos provenientes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias o IMAGRO<sup>31</sup>; v) el 5% de los Royalties y compensaciones establecidos por la ley<sup>32</sup>; vi) las contrapartidas, comprometidas por los gobiernos departamentales y municipales para proyectos de ejecución conjunta, en las respectivas jurisdicciones y la comprometida por los beneficiarios. Las tres últimas fuentes de recursos, según la Ley, corresponden a fuentes de financiamiento del FIDES, dejando solamente un 20% del IMAGRO como fuente de otros gastos del INDERT.
- 2.38 El estatuto orgánico del INDERT creó también, como órgano dependiente de su Presidente, *el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible (FIDES)*<sup>33</sup>, definiendo como objetivo “el planeamiento, diseño y ejecución de operaciones y obras de infraestructura básica, necesarias para obtener el arraigo efectivo y crear las condiciones que posibiliten el desarrollo de las comunidades beneficiarias, afectando los asentamientos nuevos y antiguos no arraigados”.
- 2.39 El manejo del FIDES está a cargo de un Director designado por el Presidente del INDERT, quien tiene bajo su responsabilidad la ejecución del programa presupuestario específico. El FIDES debe tener una contabilidad, auditoría y control interno, independientes de las utilizadas por INDERT para su presupuesto asociado con sus otras actividades.

---

<sup>30</sup> Ibid Artículos 4 a 6.

<sup>31</sup> Ley N° 125/91

<sup>32</sup> Artículo 1° Inciso “a”, de la Ley N° 1309/98 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados “Royalties” y “Compensaciones en razón del Territorio Inundado” a los gobiernos departamentales y municipales”.

<sup>33</sup> Ibid. Artículos 33 a 38.

- 2.40 Los recursos del FIDES deben destinarse exclusivamente al financiamiento de proyectos de desarrollo, elegibles y aprobados, para: (a) preparación y ejecución de proyectos integrales de asentamientos rurales, programas de organización y capacitación de comunidades rurales, proyectos agro productivos para fortalecer el arraigo de las familias beneficiarias; (b) diseño y ejecución de operaciones topográficas y de mensura y lotes; (c) diseño y construcción de obras previstas en los proyectos de asentamientos (tanto nuevos como antiguos no arraigados), administrados por el INDERT, para de red vial de caminos de acceso e interno, sistemas de provisión y distribución de agua potable para consumo humano, sistemas de regadío, obras de ingeniería agrícola conservacionista; (d) ayuda en capacitación y provisión de materiales básicos para obras de vivienda y saneamiento ambiental, para familias en grupos solidarios de trabajo con auto ayuda; (e) otros estudios y proyectos y obras de infraestructura económica y social que respondan a la finalidad del FIDES; y (f) compra de tierras para asentamientos coloniales oficiales y/o pago de indemnizaciones por expropiaciones, hasta el treinta por ciento de los recursos del FIDES.
- 2.41 Los *proyectos incorporados al FIDES* deben cumplir con estas condiciones establecidas en la ley: a) la coordinación y administración será efectuada en todos los casos por el FIDES; b) la identificación, priorización y preparación debe realizarse conjuntamente con los respectivos gobiernos departamentales y municipales; c) el presupuesto anual de los proyectos aprobados deben contemplar un financiamiento, hasta un 30% costo, por departamentos y municipios participantes; y d) las familias beneficiarias deberán aportar hasta un 10% del valor de los proyectos aprobados, el cual pueden hacer en especie, como mano de obra, insumos y materiales; e) la ejecución de los proyectos aprobados, puede estar a cargo del INDERT o de los gobiernos municipales o departamentales coparticipantes, según se acuerde en cada caso considerando su naturaleza.
- 2.42 El FIDES, cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento: que deben ser: i) 80% de recursos del IMAGRO y el total del 5% de los “Royalties”, que de acuerdo con lo establecido por las leyes deben ser asignados y puestos a disposición del INDERT a través del Presupuesto Nacional; ii) donaciones y aportes específicamente destinados a proyectos administrados por el FIDES; y iii) contrapartidas, comprometidas por los gobiernos departamentales y municipales para proyectos de ejecución conjunta, en las respectivas jurisdicciones y la comprometida por los beneficiarios.

#### **b. Reguladores y proveedores de servicios**

##### El Instituto Forestal Nacional

- 2.43 El Instituto Forestal Nacional (INFONA)<sup>34</sup>, está dirigido por su Presidente, nombrado de una terna propuesta por el MAG, que es su nexa con el Poder Ejecutivo. La organización del INFONA está compuesta por: Presidencia; Consejo Asesor; Dirección General de Bosques; Dirección General de Plantaciones Forestales; Dirección General de Oficinas Regionales; Dirección General de Educación y Extensión Forestal; Dirección General de Administración y Finanzas.
- 2.44 El Presidente del INFONA, cuenta con un *Consejo Asesor*, el cual preside integrado por

---

<sup>34</sup> Creado por Ley N° 3464 de 2008.

ocho miembros titulares e igual número de suplentes, en representación de las siguientes instituciones y agremiaciones elegidos por un período de 2 (dos) años: a) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); b) Secretaría del Ambiente (SEAM); c) Gremio de Madereros y sector Industrial Madereros; d) Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ingeniería Forestal; e) Asociación Rural del Paraguay (ARP); f) Ministerio de Industria y Comercio (MIC); g) Gremios de profesionales de la Ingeniería Forestal; h) Banco Central del Paraguay (BCP). Los Consejeros desempeñan sus funciones ad-honorem, por un período de dos años.

#### Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal

- 2.45 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)<sup>35</sup> tiene como objetivo central elaborar, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política nacional de sanidad animal, calidad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal. Este nuevo ente autárquico reemplazó al Servicio Nacional de Salud Animal, que había sido creado en y a las Direcciones de Protección Pecuaria (DPP), de Normas de Control de Alimentos y Subproductos de Origen Animal y de Pesca (DINACOA).
- 2.46 *Dirección y estructura organizacional del SENACSA.* El Presidente, designado por el Poder Ejecutivo, con el cual Senacsa se relaciona a través del MAG, tiene a su cargo la dirección y administración de este servicio. La organización básica del SENACSA está conformada por: Presidencia; Secretaría General; Auditoría Interna y de Gestión Técnica; Asesoría Legal; Unidad de Asuntos Internacionales; Unidad de Análisis de Riesgo; Dirección General de Sanidad Animal, de Identidad y trazabilidad; Dirección General de Servicio Técnico; Dirección General de Calidad e Inocuidad de Productos de Origen Animal; Dirección General de Laboratorios; Dirección General de Administración y Finanzas.
- 2.47 Los recursos financieros del SENACSA estarán constituidos por: los ingresos propios por prestación de servicios; las asignaciones fijadas por los recursos del tesoro en el Presupuesto General de la Nación; los fondos provenientes de convenios y/o acuerdos, créditos otorgados, préstamos, financiamientos, aportes, donaciones, legados o de cualquier otro concepto, de origen nacional o internacional; los recaudos por sanciones a infractores de sus normas legales.

#### Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas

- 2.48 Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) establecido en el 2004, tiene como objeto contribuir al desarrollo agrícola del país mediante la protección, el mantenimiento e incremento de la condición fitosanitaria y la calidad de productos de origen vegetal. El SENAVE fue producto de la fusión de la Dirección de Defensa Vegetal (DDV), la Dirección de Semillas (DISE), la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) y el Departamento, en Dirección de Comercialización del MAG responsable de fijar estándares y normas para la comercialización interna y externa de los productos y subproductos vegetales. Como consecuencia de esta fusión, el SENAVE quedó también como la autoridad sobre la norma que “Adopta Nuevas Normas de Protección Fitosanitaria” y la “Ley de Semillas y Protección de

---

<sup>35</sup> Creado por Ley N° 2426 de 2004.

Cultivares”<sup>36</sup>, así como de la aplicación de las disposiciones legales cuya aplicación correspondiera a las dependencias del MAG, que pasan a constituir el SENAVE.

- 2.49 *Dirección y estructura organizacional del SENAVE.* La dirección, administración y representación legal del SENAVE estará a cargo del Presidente, nombrado directamente por el Poder Ejecutivo y que es propuesto por el MAG, que es su nexo con la autoridad del gobierno central. El estatuto no establece la organización básica del SENAVE, seguramente porque se conservó las estructuras de de las entidades fusionadas.
- 2.50 Los *recursos financieros del SENAVE* <sup>37</sup> están constituidos por: las asignaciones fijadas en el Presupuesto General de la Nación; los fondos provenientes de sus convenios y/o acuerdos con instituciones nacionales y/o internacionales, públicas o privadas; los fondos provenientes de financiamientos, aportes, donaciones o cualquier otro concepto, de origen interno o externo; las rentas de bienes patrimoniales; los montos recaudados por prestación de servicios; los impuestos que pudieran crearse a favor del SENAVE; los ingresos provenientes de la aplicación de las tasas y otros definidos en las leyes de aplicación; las recaudaciones provenientes de sanciones por infracciones a los reglamentos pertinentes al ámbito de competencia del SENAVE; y, los ingresos propios por cualquier otro concepto lícito.
- 2.51 El 15% de los recursos financieros del SENAVE, antes mencionados, se deben transferir a la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), para apoyo técnico a los medianos y pequeños productores o a la institución que la reemplace. Otro 15% de los recursos financieros del SENAVE, se transfieren a la Dirección de Investigación Agrícola (DIA) o a la institución que la reemplace.
- 2.52 El estatuto orgánico del SENAVE, crea el *Fondo Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas* que está financiado por: parte de los montos cobrados por prestación de, que especifique la reglamentación correspondiente; las recaudaciones provenientes de las sanciones por infracciones a las normas legales, cuya aplicación le corresponda; donaciones, contribuciones o aportes que provengan de convenios o de personas naturales o jurídicas e instituciones nacionales o extranjeras; y, los impuestos u otras clases de contribuciones que pudieran crearse o establecerse a favor específico del Fondo. los gastos para la atención de programas de emergencias fitosanitarias declaradas por el SENAVE, en cumplimiento de los fines de la presente Ley. Los *recursos del Fondo están destinados a financiar*: a) los gastos para la atención de programas de emergencias fitosanitarias declaradas por el SENAVE; b) la provisión de insumos y reactivos para sus laboratorios; c) pago de las indemnizaciones a propietarios de cultivos afectados por campañas de erradicación de plagas preexistentes; y, d) los pagos por concepto de remuneración complementaria a los funcionarios del SENAVE, y por contratación de servicios con terceros, en actividades de emergencias fitosanitarias.

### **3. El Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural**

- 2.53 El SIGEST fue creado por el Gobierno Nacional frente a la necesidad de establecer bases y mecanismos institucionales *eficaces* para ordenar la gestión SPA y en su relación

---

<sup>36</sup> Ley N° 123/91 y Ley N° 385/94.

<sup>37</sup> Artículos 17 a 19 la Ley N° 2459 de 2004.

con el ámbito rural<sup>38</sup>. El objetivo del SIGEST es asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las políticas sectoriales de desarrollo agropecuario y rural. El SIGEST constituye una instancia interinstitucional de Supervisión, Coordinación y Evaluación de la operatoria sectorial, y su complementación intersectorial.

- 2.54 El SIGEST es presidido por Ministro de Agricultura y Ganadería y la dirección de su operación está a cargo Coordinador Ejecutivo, con rango de Viceministro. Está conformado por las siguientes entidades: CAH, SENAWE, SENACSA, INCOOP, AFD, INFONA, FG, BNF, SEAM, INDERT. El soporte técnico y documental está a cargo de la DGP del MAG.
- 2.55 Dentro del marco de su objetivo, compete al SIGEST, entre otras funciones: (i) definir e instalar el marco orgánico de políticas sectoriales como matriz directriz operativa; (ii) evaluar la implementación, operación, avances y resultados de los programas y proyectos así como de las cooperaciones técnicas que cuentan con financiamiento externo; (iii) actuar de interlocutor y contraparte en la Mesa de Entidades Cooperantes; (iv) impulsar el funcionamiento de la Mesa de Diálogo, haciendo parte de las mismas y cuidando la consistencia de sus decisiones.

### III. MARCO DE POLÍTICAS DEL SECTOR AGRARIO Y DESARROLLO RURAL

#### A. Plan Estratégico económico y social

- 3.1 El *Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013*<sup>39</sup> (PEES) constituye la hoja de ruta de las políticas propuestas a consulta democrática por el Gobierno, iniciado el 15 de agosto de 2008, que plantea como objetivo central el mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país. Esta estrategia de desarrollo nacional, que plantea un modelo de *crecimiento económico con inclusión social*, debe ser el resultado de una adecuada combinación de *capacidades, incentivos y diseño institucional*. Contrasta los resultados positivos dentro del primer postulado de la nueva estrategia de desarrollo propuesta, con las condiciones de exclusión social que propone cambiar el actual gobierno como segundo postulado de su visión de desarrollo.
- 3.2 El PEES plantea como *objetivos principales*: (i) crecimiento económico con mejor distribución de ingreso, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad ambiental; (ii) fortalecimiento de las instituciones del estado para mejorar las políticas y garantizar la seguridad jurídica de las personas y las inversiones; (iii) impulsar el desarrollo económico con participación de la sociedad civil y el sector privado; y (iv) mejorar la inversión social y focalizar el gasto público hacia la lucha contra la pobreza. El logro de estos objetivos se sostiene en ocho pilares sobre los que se soporta PEES 2008/2013. En la formulación de la estrategia para cada uno de los ocho pilares se consideran tres elementos: (1) un *diagnóstico* sucinto que justifica la inclusión del tema respectivo; (2) un número amplio de *objetivos específicos*; y (3) una larga lista

---

<sup>38</sup> El SIGEST fue creado por Decreto N° 169/08 y su funcionamiento reglamentado por Resolución MAG N° 356 de octubre de 2008.

<sup>39</sup> Equipo Económico Nacional del Gobierno de la República del Paraguay. Asunción. *“Plan Estratégico Económico y Social PEES – 2008/2013: Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”*. Septiembre de 2009.

de *acciones y medidas* para lograr los objetivos planteados. En general en la presentación de esos tres elementos para cada uno de los pilares no hay una priorización y relacionamiento estratégico.

- 3.3 Entre las *Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*, que resume la estrategia de desarrollo del actual gobierno, se destacan entre los ocho pilares, algunos que son más relevantes por su relación con las políticas sectoriales y de desarrollo rural. dentro de cada uno de los pilares, así como de cada uno de los elementos respectivos los puntos que se consideran y de estas con las necesidades de adecuación, y mejoramiento de la gestión pública agropecuaria. De esta manera se han priorizado tres pilares considerados más importantes y respectivamente, dentro de lo propuesto en cada uno de estos, se han escogido los aspectos más relevantes en los ‘diagnósticos, un número limitado de ‘objetivos específicos’ e igualmente las ‘acciones y medidas’ prioritarias en la formulación de las políticas del sector agrario y el desarrollo rural<sup>40</sup>.
- 3.4 Los tres pilares que se destacan por su relación con la política y estrategia de desarrollo agropecuario y rural bajo la dirección del MAG, son los siguientes: (1) la modernización de la administración pública para facilitar el acceso servicios a toda la población.; (2) desarrollo productivo y competitividad para generación de empleo; (3) reforma agraria integral para reactivación de la agricultura familiar. Los otros cinco pilares, que también tienen un impacto indirecto en el desarrollo sectorial y rural son: *políticas macroeconómicas* consistentes y previsibles; *sistema financiero sólido*, con servicio de calidad sin exclusiones; *empresas públicas mejoradas* mediante gestión profesional, eficiente y transparente; *infraestructura* más desarrollada. En la discusión que se presenta a continuación, sobre cada uno de estos tres pilares, se describen tanto los objetivos específicos así como las acciones y medidas relevantes, identificando el número asignado a cada una de estas en el documento del PEES.

### **1. Modernización de la administración pública (Pilar IV)**

- 3.5 *Diagnóstico*. El desorden en la administración pública refleja la debilidad institucional del Paraguay y constituye un obstáculo que enfrenta el gobierno para llevar adelante las reformas y transformaciones que el país requiere. La *debilidad institucional* del país impone limitaciones tanto para el ejercicio de las funciones del Estado, como también al desarrollo de iniciativas privadas de inversión, en actividades productivas agrarias que ofrece el Paraguay. La ineficacia de la mayoría de las instituciones del sector público, conlleva a la falta de transparencia en las relaciones entre agentes privados y la administración pública, en las diferentes esferas del Estado. Estas prácticas constituyen un riesgo que limita al sector privado interesado en la realización de inversiones, dentro de un marco de garantías legales confiable, lo que se traduce en una barrera para lograr un mayor crecimiento económico con impacto en el desarrollo social.

---

<sup>40</sup> Con este propósito además del documento oficial del PEES 2008/2013, se han utilizado presentaciones anteriores sobre el mismo como las “*Laminas Resumen – Septiembre de 2008 Cód.: GM\_BRO\_009 Versión v00115.09.08*”  
<http://www.hacienda.gov.py/webhacienda/archivo.php?a=k5kb11k3k61613k3d3d3dec31ad3d3d4c3d0c314k9k917c31bk9k6d114k8kak50a3&x=d5d5074&y=7777016>

- 3.6 Entre los problemas por resolver están: (i) la superposición de funciones entre varias instancias públicas y áreas gubernamentales, para las cuales no está definido su dependencia dentro del Estado; (ii) adecuar la estructura y el funcionamiento de la organización de la administración central del Estado paraguayo, para lo cual es necesario adelantar una profunda revisión de acuerdo con criterios aceptables de administración pública; y (iii) hay que realizar transformaciones sustantivas en varias instituciones y cambiar radicalmente las políticas y procedimientos, sobre uso de sus recursos para promover un sector público que oriente sus actividades hacia los beneficiarios de sus actividades y los usuarios de sus servicios.
- 3.7 *Objetivos Específicos:* a) *ordenar la administración pública* para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas y lograr una mayor coordinación entre las distintas instancias del sector público; b) *fortalecer y jerarquizar las capacidades gerenciales* en las diferentes áreas del Estado; y c) *mejorar el control de la gestión financiera y patrimonial en el sector público* para prevenir, detectar y perseguir los actos de corrupción.
- 3.8 *Acciones y medidas:* coordinar en forma efectiva las instituciones del Estado involucradas en la ejecución de las políticas y los programas definidos como prioritarios por el Poder Ejecutivo (#1); crear la carrera del servicio civil, basada en el mérito y en la evaluación del desempeño (#7)

## **2. Reforma agraria integral para la reactivación de la agricultura familiar**

- 3.9 *Diagnóstico.* La especialización productiva de la economía paraguaya explica en gran parte la exclusión de la población de la población vinculada a la agricultura familiar. Paraguay tiene una elevada proporción de su base agropecuaria, orientada a la producción de granos y carne, concentrada en segmentos fuertemente capitalizados de productores. En contraposición, los sectores mayoritarios de *pequeños agricultores, no capitalizados*, presentan serias dificultades para insertarse en los mercados. Esto implica que aproximadamente la mitad de las unidades agrícolas campesinas atraviesen un proceso de desarticulación, al no alcanzar el nivel de producción necesario para tener viabilidad económica.
- 3.10 “El *objetivo central de la Reforma Agraria Integral (RAI)* es avanzar hacia una estructura de la producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la agricultura familiar como proveedora de alimentos, garantice la soberanía y seguridad alimentaria, logre una mejor articulación entre las economías locales y promueva el arraigo territorial, social y cultural de la población rural. La Reforma Agraria es, además, un instrumento para promover la capacidad de competencia en los mercados internacionales y para diversificar la estructura productiva del sector agropecuario.”<sup>41</sup>
- 3.11 *Objetivos específicos.* a) implementar la *reforma agraria* con un papel activo del Estado y con la participación de la *agricultura familiar (AF)* y la *agricultura empresarial (AE)*; b) fortalecer las capacidades de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en todas las organizaciones bajo su responsabilidad que hoy funcionan de manera descoordinada.

---

<sup>41</sup> PEES 2008/2013, página 38.

- 3.12 *Acciones y medidas principales*<sup>42</sup>: regularizar progresivamente la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la propiedad (#1); desarrollar una nueva institucionalidad dirigida por el MAG para racionalizar y mejorar las capacidades del Estado en el diseño y ejecución de las políticas para la AF y la RAI (#2).

### **3. Desarrollo productivo y competitividad (Pilar VII)**

- 3.13 *Diagnóstico*. La economía paraguaya presenta debilidades importantes en materia de competitividad, relacionadas con: la baja institucionalidad pública; el alto déficit de infraestructura física (vial, de comunicaciones, de transmisión eléctrica, irrigación); el bajo nivel de desarrollo tecnológico y la casi inexistente innovación, incluso en los sectores exportadores dinámicos; y la baja tasa de escolaridad y productividad de la mano de obra.
- 3.14 La inserción competitiva de las empresas paraguayas en los mercados regionales e internacionales es limitada por los elevados niveles de informalidad local, la falta de una política que defienda y promueva la competencia y la ausencia de controles efectivos sobre la calidad de los productos exportados. Consecuentemente para concretar cambios en el clima de negocios deben promoverse por un lado, reglas de juego que incentiven el comportamiento emprendedor, la innovación y la búsqueda de nuevas oportunidades, y por otra parte que penalicen las tradicionales conductas de búsqueda de rentas a través de medios ilícitos.
- 3.15 *Objetivos específicos*. a) crecer con una producción más diversificada y con mayor nivel de valor agregado agroindustrial; b) regular el mercado facilitando la libre competencia y el control de calidad de los productos y servicios.
- 3.16 *Acciones y medidas*: elaborar e implementar una política de competitividad industrial y comercial, orientada a mejorar el clima de negocios en el Paraguay (#1); crear un Registro Único de Beneficiarios de los programas públicos de apoyo al sector productivo, que permita evaluar el impacto de las políticas y programas (#15).

#### **B. Marco Estratégico Agrario 2009/2018**

- 3.17 El Marco Estratégico Agrario 2009/2018 (PEA), elaborado en el 2008 por el MAG, por iniciativa del SIGEST y con el apoyo del IICA, identifica las causas del debilitamiento de la institucionalidad del sector y su relación con la problemática agraria. La propuesta del PEA recomienda directrices básicas como marco de planeación estratégica para un período de diez años. Esta consideración de políticas con proyección de largo plazo, tiene implícita la adopción de una política de Estado para el desarrollo agrario del Paraguay, que trasciende el periodo de cinco años de un gobierno constitucional. En este sentido el IICA por solicitud de las autoridades del MAG también colaboró anteriormente en el desarrollo de una propuesta en este sentido<sup>43</sup>, nacida dentro del Consejo Asesor Agrario. Este documento analiza la experiencia de Chile, que enmarca el desarrollo de su sector silvo-agropecuario dentro de un compromiso de Estado, que es

---

<sup>42</sup> PEES2008/2013, p 37.

<sup>43</sup> Barril García, Alex, Coordinador de equipo Técnico. “Formulación de una política de estado para el sector agropecuario: aportes para la discusión: documento de trabajo no.3” / IICA – Asunción: IICA, diciembre 2007. 46 pp.  
[http://www.iica.org.py/Docs\\_trabajo\\_presentaciones.htm](http://www.iica.org.py/Docs_trabajo_presentaciones.htm)

un ejemplo para la región.

- 3.18 La propuesta que se hace para una visión de desarrollo de largo plazo para Paraguay, considera tres condiciones: (i) un salto cualitativo del sector hacia la agroindustria; (ii) democratización de la propiedad; y (3) un ingreso digno para los asalariados. Estas condiciones, que son complementarias, requieren un compromiso de gobiernos sucesivos para lograr resultados satisfactorios y ambientalmente sostenibles, atados a estrategias y metas para aumento de valor agregado sobre la producción primaria e implementación de un mercado de tierras que permita democratizar y dar seguridad a la propiedad de la tierra. El PEA2009/2018, incluye principios rectores y tres ejes que coinciden con objetivos de las matrices de políticas y resultados del MAG que hacen parte del PEES2009/2013. El PEA plantean dos ejes adicionales, que son: el ‘desarrollo de agro energía’ y el ‘desarrollo pecuario y granjero’. Esta adición, tal vez no sea necesaria para mantener coherencia con la política del MAG ya adoptada por el gobierno nacional; y además porque estos dos temas de alguna manera ya están considerados como parte de las estrategias e instrumentos de políticas para *desarrollo de la agricultura familiar y fomento de la competitividad*.

### **C. Campaña Agrícola 2009-2010**

- 3.19 Con la Campaña Agrícola 2009/2010, articulada a nivel nacional por el MAG, se presenta como el comienzo de la ejecución de la estrategia del PEES y del PEA, que comprende un conjunto de medidas que harán posible, hasta el 2013, un incremento de la producción y productividad de la finca como base del mejoramiento de la calidad de vida rural. Los recursos económicos disponibles en el presupuesto del MAG para el financiamiento del año agrícola, a través de Proyectos en ejecución es de cerca de GN\$ 120 mil de millones.
- 3.20 Como parte de esta consultoría no se pretende hacer un análisis de las propuestas de gasto o de las metas de producción propuestas para la Campaña Agrícola 2009/10, pero sí de las propuestas y objetivos relacionados con la organización y desarrollo institucional del sector y particularmente en cuanto tiene que ver con la estrategia de trabajo para la gestión territorial y la formación de capacidades institucionales a nivel regional y local. En este sentido se identifican y transcriben o resume lo propuesto por el documento del MAG, ‘desde una perspectiva para la modernización del Estado y de reformas institucionales diseñadas con el fin de ajustar los instrumentos del sector público en la búsqueda sostenida del desarrollo sectorial de Paraguay’.

#### **1. Objetivos**

- 3.21 Los objetivos propuestos para la campaña 2009/2010:
- 1) Incremento aproximado del 10% de la producción de los principales rubros agrícolas de autoconsumo y renta, de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial, lo cual se traducirá en incrementos estimados del 10% en el PIBA y 1,8% en el PIB global.
  - 2) Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria de 50.000 familias pertenecientes al estrato de la AFC.
  - 3) Mayor competitividad e inserción exitosa de las cadenas productivas en la estructura

económica nacional e internacional en un contexto de sostenibilidad de los recursos naturales.

- 4) Un incremento aproximado del 5% anual, tanto para la producción del Ganado Bovino de Carne, como la porcina y la aviar.
- 3.22 Estos esfuerzos permitirán lograr como metas de la campaña agrícola 2009/10: a) un 4% de crecimiento promedio en superficie cultivada respecto a la campaña 2008/09; y b) un incremento del 10% en la productividad de los principales rubros de autoconsumo y renta de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial.

## **2. Estrategia diferenciada por población objetivo-**

- 3.23 El MAG propone iniciar *dos líneas de acciones con visión de cadenas productivas* considerando los grupos económico empresarial y familiar: 1) *Línea general para todo el sector*, que busca desarrollo de la competitividad para mantener la dinámica de crecimiento y sostener el proceso de inserción internacional; y 2) *Línea de la agricultura familiar campesina*, con una reforma agraria integral, que contribuya a integrar económicamente a la población dependiente de la producción agrícola para superar la pobreza. Con la aplicación de esta estrategia diferenciada lograr metas de crecimiento de las exportaciones agropecuarias y de mejora en las condiciones de empleo e ingresos de los trabajadores del campo paraguayo.
- 3.24 La conducción de ambas líneas de acción, liderada por el MAG se sostiene en la implementación de una estrategia de desarrollo sectorial para modernización de los sectores público y privado. El MAG y las instituciones que forman el SPAyR, deben conducir esta estrategia en todas sus dimensiones. Dentro de este contexto corresponde las siguientes áreas de acción al SPA: (i) fomento de los recursos que implica transferencias para desarrollar bienes públicos como innovación y transferencia de tecnología; (ii) control y fiscalización de la sanidad animal y vegetal; (iii) inversiones para capitalización de las unidades productivas; (iv) recuperación de la biodiversidad; (v) disponibilidad de recursos financieros de crédito especial para el sector agropecuario; (vi) modernización institucional; y h) apoyo al desarrollo de la Región Occidental Chaco
- 3.25 *Estimulo de la Agricultura Familiar Campesina y Seguridad Alimentaria* El SPAyR estimulará a la AFC, a través del apoyo directo en tecnología y créditos; acceso a la tierra o regularización de las mismas entre otros. Para el efecto, el MAG, con el liderazgo del SIGEST, generará los mecanismos ordenados y articulados de intervención de los entes descentralizados (SENAVE, INFONA, SENACSA, INDERT, INCOOP, CAH y BNF, FG, entre otros), con la Dirección de Extensión Agraria y la Dirección de Comercialización, como las principales reparticiones técnicas y cabezas visibles en el campo.
- 3.26 *Reforzamiento de la Asistencia Técnica y Extensión Rural.* La DEAG presente en 16 departamentos, amplía la cantidad de extensionistas de 235 a 435 técnicos en el campo. El fortalecimiento de la capacidad institucional aumentará la difusión y transferencia de tecnologías apropiadas y reforzará las posibilidades de movilización y organización de agricultores familiares.
- 3.27 *Adecuación institucional sectorial.* Para lograr mayor eficiencia en el SPA, el MAG

propiciará: la capacitación continua y calificación de los recursos humanos; la protección de la carrera del servicio público.

### **3. Modernización Institucional.**

- 3.28 *Como lineamiento institucional*, el MAG propiciará, la *instalación de procesos de gestión en los territorios*, involucrando un conjunto de iniciativas de movilización/organización de los agentes públicos y actores locales, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de acciones, pasando por las etapas de negociación de políticas y de proyectos. Esto, a fin de inducir procesos incluyentes, la articulación de esfuerzos públicos y privados de las organizaciones sociales, de los gobiernos locales, de las empresas privadas, las cooperativas, ONGs y todas las fuerzas productivas y sociales presentes en los territorios y la corresponsabilidad social.
- 3.29 Dentro del lineamiento anterior *se busca conformar alianzas de cooperación* en diferentes ámbitos, integrando programas y proyectos públicos existentes en terreno, la cooperación internacional, las universidades, los centros de investigación y las escuelas agropecuarias, para: i) promover la dinamización del desarrollo en el territorio; ii) propiciar una transformación en las bases económicas y en la organización social al nivel local; iii) crear nuevos mecanismos de articulación y autogestión entre los diferentes actores presentes en el territorio; iv) apoyar la aplicación de la planificación participativa en los territorios; v) propiciar el liderazgo del MAG a nivel de los territorios para promover el desarrollo agro-rural.
- 3.30 El MAG propiciará *la instalación de procesos de gestión de los proyectos* territoriales, con agentes públicos y actores locales, a través de los Centros de Desarrollo Agropecuario, las Oficinas Regionales Forestales y las Agencias Locales de Asistencia Técnica de la DEAG. Con este propósito, el SIGEST con el soporte técnico de la Dirección General de Planificación, impulsarán *la formación de Mesas de Desarrollo* a nivel distrital o interdistrital con Gobernaciones y Municipalidades.
- 3.31 El MAG realizará un *proceso intensivo de capacitación* y formación de actores, gestores públicos, agentes de desarrollo de las organizaciones. La Dirección de Extensión Agraria (DEAG), será responsable de este proceso junto con las secretarías de las Gobernaciones y Municipalidades, para la conformación de espacios de concertación y negociación a nivel de los Distritos y/o Regiones. Además, el SIGEST propiciará *la conformación de sub-mesas sectoriales* para concertación y planificación de los temas identificados como prioritarios por los actores de los territorios.

#### **D. Consideraciones complementarias sobre implementación de la política de tierras**

- 3.32 Con el comienzo del nuevo Gobierno en el 2008, se identifica la distribución y tenencia de tierras como un problema central asociado a la concentración del ingreso y riqueza, así como limitante del desarrollo agropecuario. Consecuente con esta visión el Plan Estratégico Económico Social 2008/2013, considera que la Reforma Agraria Integral (RAI) y Reactivación de la Agricultura Familiar constituye el pilar central sobre el cual se deben apoyar los procesos de desarrollo agropecuario y rural. Dentro de este nuevo contexto político, los campesinos y pueblos indígenas tienen muchas expectativas, sobre los beneficios que recibirán como resultado de la política planteada.

- 3.33 El gobierno nacional plantea que la política de reforma agraria se debe orientar a la modificación de la actual estructura de la propiedad de la tierra, para la inclusión de la población campesina en el proceso de desarrollo económico, facilitándole su capitalización, impulsando también la reactivación del campo. En este sentido plantea, que además de la adecuación de la estructura agraria, se requiere acceso a la tierra rural, saneamiento y regularización de su tenencia. Así mismo, la consolidación de los asentamientos por medio de estrategias que integren la participación, la productividad y la sostenibilidad ambiental con el fin de crear condiciones propicias para el arraigo de la población.
- 3.34 La RAI tiene tres componentes básicos: acceso a la tierra, apoyo a la producción y la comercialización; y, la instalación de servicios básicos e infraestructura como caminos y escuelas en los asentamientos. Para el cumplimiento del primer punto se considera necesario recuperar excedentes fiscales, de lotes o derechos vendidas y/o revendidas a no beneficiarios de dicha reforma y a extranjeros, así también la compra directa y la expropiación de tierras abandonadas e improductivas; con este propósito el INDERT debe realizar acciones para la revisión de la situación de la tenencia de tierras agrarias y titulación en el campo.
- 3.35 Para este efecto el Gobierno considera que la implementación requiere buscar la concertación entre el Estado y las organizaciones campesinas y empresariales, y otras organizaciones involucradas, en la discusión sobre los problemas principales que condicionan la inequitativa estructura agraria del país y las medidas de solución más adecuadas para avanzar en el proceso. En este contexto, se menciona como acciones desarrolladas por el Gobierno: la formulación de un plan de corto plazo, basado en una visión de largo plazo, para la atención de los asentamientos y las demandas campesinas sobre la RAI; y la creación de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)<sup>44</sup>, por decreto<sup>45</sup> para impulsar la reforma agraria, promoviendo “la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional”.
- 3.36 La CEPRA se ha establecido como una instancia de articulación interinstitucional con el objeto de trazar planes e implementar acciones de reforma agraria, con participación de 23 instituciones del Gobierno y representantes de las organizaciones campesinas y de los productores rurales, de las organizaciones de la sociedad civil y de los Gobiernos Departamentales. Entre las entidades nacionales están, el INDERT, el MAG, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Instituto Forestal Nacional (INFONA), Secretaría del Ambiente (SA), Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Administración nacional de Electricidad (ANDE) y otros como la Procuraduría General de la República. También integran la Coordinadora, representantes de las organizaciones rurales; otras organizaciones sectoriales involucradas en el proceso de la reforma agraria y del Consejo de Gobernadores.

---

<sup>44</sup> Presidencia de la República del Paraguay. “Informe 2009 Gobierno Nacional” p52.

<sup>45</sup> La CEPRA fue establecida Decreto N° 838 de noviembre de 2008.

- 3.37 El principal objetivo de CEPRA es promover el desarrollo económico, social, político y cultural, e impulsar la gestión de políticas públicas en relación a asentamientos campesinos, todo esto con el fin de contribuir al logro de la reforma agraria. Entre las funciones y tareas establecidas para la Coordinadora están: planificar los servicios, instalación de infraestructuras, apoyo productivo y comercialización de los nuevos asentamientos, así como de los creados anteriormente. Además, como instancia de coordinación entre los distintos órganos para el apoyo integral y unitario sobre los asentamientos, debe distribuir la ejecución de los planes a las entidades competentes; controlar, fiscalizar y evaluar el cumplimiento de los mismos. El INDERT, como responsable de la Secretaría Ejecutiva de la CEPRA, debe proveer el soporte técnico y documental necesario para la operación de la Coordinadora.
- 3.38 Una las acciones principales desarrolladas por la CEPRA fue la formulación de un Plan Operativo para el 2009, en el cual se plantean las necesidades de recursos, las actividades y metas, para las diferentes instituciones, que deben participar en el establecimiento de 64 asentamientos, con 8260 familias beneficiarias, en seis departamentos del país. El cumplimiento de este Plan Operativo, se afectó por no contar con los recursos presupuestales, cuando fue formulado al comienzo del 2009. El Informe 2009 que el cumplimiento se afectó también porque los “procesos que envuelven a la reforma agraria se desarrollan en un escenario de relaciones de poder que la hace muy compleja, y dificultan los avances más sustantivos en la materia”<sup>46</sup>.
- 3.39 La Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) crea un esquema paralelo supra institucional, porque en la práctica dicha coordinadora, cuya dirección está el INDERT, pasa a convertirse en un súper ministerio que dispone de los recursos asignados a las instituciones para llevar adelante un programa para la reforma agraria. En nombre de los diferentes ministerios y de otras instituciones.
- 3.40 El Congreso Nacional a través de la Comisión Bicameral de Presupuesto aprueba el presupuesto destinado a cubrir los gastos operativos que demanda la tarea desarrollada por la CEPRA, así como los pagos por la adquisición de tierras y terrenos, que constituyen uno de los principales objetivos de la institución. El presupuesto también considera el financiamiento, mediante recursos provenientes del IMAGRO y de los royalties de los entes binacionales, del Fondo de Inversiones para el Fondo de Desarrollo Rural Sostenible (FIDES), creado para financiar la construcción de obras de infraestructura, adquisición de mini-industrias e insumos varios de apoyo al proceso de arraigo en los asentamientos campesinos.

#### IV. ENFOQUE DEL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SPAYR

##### A. Bases de una nueva institucionalidad del desarrollo sectorial y rural

- 4.1 *Las lecciones aprendidas, en LAC y a nivel global*, sobre la necesidad de ajustes institucionales que propicien el desarrollo de la capacidad de gestión del sector público agropecuario, evidencian la necesidad de apoyar acciones que: i) favorezcan la gestión integrada de los sistemas productivos y del territorio; ii) promuevan procesos y canales

---

<sup>46</sup> Gobierno Nacional Op. Cit.

que faciliten la innovación institucional, iii) establezcan regulaciones y los mecanismos que garanticen los derechos de propiedad y otras formas que permitan el acceso al uso de la tierra; iii) aumenten la capacidad de inversión pública descentralizada a nivel regional; y iv) prioricen la inversión en bienes públicos que faciliten la inserción competitiva en los mercados.

- 4.2 ***Gestión integrada de los sistemas productivos y del territorio.*** En la mayoría de los países de la región, el sector agrario y otros sectores productivos se manejan en forma independiente, porque tradicionalmente las políticas han sido centralizadas y de corte sectorial por subsectores o rubros de producción. Dentro de una visión de gestión integrada del territorio, el aprovechamiento sostenible ambientalmente, de recursos naturales escasos, hace necesario promover el ordenamiento territorial definiendo el uso de la tierra rural conforme sus capacidades de uso y a la organización de la producción. En este sentido el desarrollo territorial se asocia a la agricultura familiar campesina con: su forma de inserción y participación en las decisiones de la comunidad a nivel local participación en las decisiones; su acceso y vinculación a las actividades de procesamiento y mercadeo en las cadenas de valor locales o regionales.
- 4.3 La institucionalidad debe contribuir al proceso de integración espacial de agentes y mercados, y como tal, se pueda transformar en el marco que ordene los múltiples instrumentos de política y articule las organizaciones vinculadas al desarrollo. Este proceso puede considerarse como un objetivo dentro de la política, como lo es los casos de México y Brasil, que se incorpora en su planeación estratégica. En general, la nueva institucionalidad para el desarrollo agrario y rural, ha venido evolucionando hacia nuevas reglas del juego, ajuste de los marcos legales de las organizaciones y nuevas formas de trabajo que privilegian la concertación, la descentralización y la participación de nuevos actores de la sociedad civil. Las lecciones aprendidas muestran que se requiere un análisis con una visión integral, una agenda de trabajo y apropiación de este modelo de organización, por parte de quienes participan en la toma de las decisiones y dirección del Estado.
- 4.4 El análisis de las estructuras de mercado, en cadenas agroalimentarias claves de LAC, muestra una creciente concentración en eslabones donde hay mayor integración de valor y conocimiento, así como en los que corresponden a la logística y distribución. Sin embargo, frente a las empresas, o cooperativas privadas que constituyen las impulsadoras de importantes producciones nacionales, como en el caso del Paraguay, hay una atomización de actores, generalmente pequeños productores y consumidores, con poco nivel de organización y capacidad de negociación. Esta situación hace necesario el desarrollo de capacidad institucional para evitar las prácticas que limitan la competencia, que es cada vez más una tendencia frecuente en el sector agroalimentario globalizado.
- 4.5 ***Procesos para la innovación institucional.*** Reconociendo las debilidades de las organizaciones vinculadas a la agricultura y al desarrollo rural, es necesario impulsar procesos y una agenda de innovación institucional que promuevan, como lo viene haciendo el SIGEST, la colaboración entre instancias públicas y privadas, con el fin de fortalecer la coordinación institucional necesaria para lograr una efectiva implementación de las políticas sectoriales. La innovación requiere también que los procesos introducidos contemplen también la inserción de la institucionalidad dentro de

la globalización económica, teniendo en cuenta los actores y organizaciones relevantes, tanto dentro del ámbito nacional como internacionalmente. En este sentido es importante tomar en cuenta: (i) el marco normativo, derivados de la implementación de acuerdos internacionales, que requiere el cumplimiento de los compromisos adquiridos, sean comerciales o de cooperación financiera, para aprovechar los beneficios derivados de los mismos; y (ii) la institucionalidad informal, que tiene un papel importante en el medio rural, constituida por actores que brindan servicios en las instancias territoriales y regionales donde la presencia de organizaciones formales es débil.

- 4.6 ***Marco regulatorio transparente para el uso y propiedad de la tierra.*** Una política de tierras, basada en la consolidación de un catastro nacional rural integrado con el registro público de la propiedad, tal como lo prevé el Programa Catastro Registral (PROCAR) que ha venido apoyando el BID desde el año 2005, brinda seguridad jurídica a los derechos de uso y propiedad inmobiliaria, constituyen la base para una política de tierras integral y moderna. Esta política y los cambios institucionales correspondientes, han venido ganando importancia, ante la necesidad de prestar atención a experiencias, cada vez más frecuente y de dimensiones crecientes, que se han observado en los mercados de tierras de varios países de la región, incluyendo Paraguay, relacionados con operaciones de adquisición de predios por el Estado e inversionistas internacionales. Estas situaciones, que son objeto de discusión de políticas nacionales, pueden constituirse tanto en factores de desarrollo económico, como en fuente de conflictos políticos nacionales con impactos sociales negativos en el medio rural.
- 4.7 El *Servicio Nacional de Catastro* (SNC), dependiente del Ministerio de Hacienda, es la institución encargada de mantener actualizado, seguro y disponible el inventario de todos los inmuebles del país, como garante de una información pública. La Dirección General de los Registros Públicos, junto con el SNC, reacondicionará los archivos físicos, los informatizará, modernizará y desconcentrará sus servicios, disminuirá sus costos y aumentará la transparencia. Finalmente se propondrá al Parlamento ajustes a las normas para dar base legal a toda la gestión catastro registral modernizado.
- 4.8 ***Inversión pública descentralizada para el desarrollo rural incluyente a nivel territorial.*** Desde el punto de vista político-institucional, la respuesta al problema de pobreza debe centrarse en mejorar los niveles de inversión pública en el medio rural, utilizando los instrumentos de política para establecer un menú adecuado de incentivos productivos, comerciales y sociales, tanto para los gobiernos descentralizados como para los agentes económicos a nivel departamental y municipal. Dentro de este contexto, el apoyo a la formación de capital económico y social de los pequeños y medianos agricultores, con una mínima disponibilidad de activos productivos puede contribuir a los objetivos de reducir la pobreza y mitigar problemas de inseguridad alimentaria. Esto implica el replanteamiento de las políticas, los instrumentos y la institucionalidad que atiende a esos productores dentro del marco de una política *basada en la agricultura familiar y estrategia de seguridad alimentaria.*
- 4.9 ***Bienes públicos para inserción en mercados y fortalecimiento de la competitividad.*** Para enfrentar la creciente concentración en cadenas globales de valor (CGV) del sector agroalimentario en ALC, la política pública debe tomar en consideración: i) invertir en bienes públicos como la investigación e innovación, la sanidad agropecuaria, el desarrollo de infraestructura y el fortalecimiento de la reglamentación técnica y

sanitaria; ii) facilitar la inserción de agentes locales con mayor potencial, a través de programas de fomento de los encadenamientos productivos, mercados de proveedores y mano de obra calificada; iii) buscar y consolidar nuevos mercados, tanto locales como internacionales. En todo lo expuesto, se requiere un trabajo conjunto entre una amplia gama de organizaciones, el reforzamiento del marco normativo y el replanteamiento tanto de las políticas como de las relaciones entre los diferentes niveles de autoridad dentro del Estado.

## **B. Marco de para una nueva institucionalidad y gestión del sector agrario**

### **1. Consideraciones generales**

- 4.10 Las conclusiones de los temas tratados en el marco de referencia, así como las lecciones aprendidas a nivel internacional permiten concluir que los intentos por casi veinte años para mejorar la gobernabilidad del sector agropecuario y tener una organización y gestión efectiva del desarrollo agrario y rural, podrían continuar sin lograr los objetivos de gobernabilidad y fortalecimiento institucional del sector. Aunque el PEES2008/13 propone el *desarrollo de una estrategia para el fortalecimiento del MAG* y sus entes autárquicos, es necesario evaluar su viabilidad considerando el impacto sobre el desarrollo agrario rural del país.
- 4.11 De la misma manera la *adecuación y mejoramiento de la gestión pública agropecuaria*, objeto de esta consultoría para proponer un cambio en el organigrama y definir el tipo de funciones que debe asumir el MAG y cuales sus entidades adscritas, puede ser útil, pero no necesariamente contribuya significativamente a superar las limitaciones estructurales que enfrenta el sector, incluyendo la falta de gobernabilidad a que se refieren los diagnósticos institucionales citados en este documento.
- 4.12 La cooperación técnica para la adecuación de la institucionalidad agraria tiene como objetivo proponer y diseñar el proceso de implementación de *una nueva estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, bajo un enfoque de sistema institucional sectorial cohesionado, con proyección territorial descentralizada*. Este objetivo, más específico y con un mayor impacto para el desarrollo del Paraguay, de ser viable su implementación, está más cercano a las propuestas basadas en lecciones aprendidas en LAC desde finales de siglo pasado. Es importante anotar, que independientemente del alcance propuesto para el cambio en la institucionalidad del SPA, su implementación requiere de la adopción por el Congreso de cambios legales, cuya importancia dependen de acuerdos políticos.
- 4.13 Los procesos de cambio estructural iniciados al comienzo de la década de los noventa, que tuvieron relativamente una buena recepción y desarrollo en la primera mitad de esa década, se fueron a pique por presiones ejercidas por grupos con intereses particulares. En consecuencia después de 1995 se generaron internamente crisis financieras que llevaron también a tener entre 1996 y finales de 2002 las tasas de crecimiento reales más bajas de la economía paraguaya en los últimos 50 años. Como hipótesis para la explicación a este fenómeno puede considerarse el que Paraguay, por razones del sistema de gobierno imperante desde la década de los sesenta hasta el final de los años ochenta, no ha podido pasar por la “revolución silenciosa” de cambio y consolidación institucional del Estado, que ha sido posible en otros países de Latinoamérica. Sin

embargo, la evolución democrática de las últimas dos décadas que hizo posible el acceso de nuevos partidos a la dirección del gobierno puede constituir una oportunidad para apoyar cambios y consensos que permitan avanzar en la gobernabilidad del país y del sector agrario.

## **2. Consideraciones sobre el marco legal de la política de tierras**

4.14 Aparte de estos problemas creados por las desigualdades en la distribución de la tierra, existen otros problemas que están afectando su marco legal, entre ellos:

- 1) Un marco jurídico muy complejo, partiendo por las limitaciones constitucionales que hacen muy compleja la asignación y utilización productiva de la tierra y su mercado, limitando la posibilidad del crecimiento de la producción y del ingreso rural<sup>47</sup>.
- 2) La falta total de políticas de corto, mediano y largo plazo de parte del Gobierno para solucionar los problemas de la tierra y guiar a los diferentes actores hacia un consenso que conduzca al aprovechamiento eficiente y equitativo de la tierra.
- 3) La falta total de coordinación entre dos actores importantes que tienen que ver con la producción agraria y con la provisión de servicios e infraestructura rural a los campesinos y agricultores, el MAG y el INDERT.
- 4) La estructura impositiva extremadamente baja en valores fiscales de la tierra muy alejada de sus valores de mercado, no proveen los incentivos adecuados a la producción, abaratando el costo de mantener tierras improductivas.
- 5) Necesidad de establecer mecanismos y canales de discusión entre los diferentes actores, segmentados en diferentes organizaciones con interés y preocupaciones de diferente naturaleza, incluyendo consideraciones ambientales o impositivas que requieren ser socializados de forma incluyente y proactiva, los que debe tener papel mediador la SEAM, y el Ministerio de Hacienda.
- 6) La ausencia del Estado para dar apoyo a los campesinos establecidos y a los Sin- Tierra. No ha habido ni hay presencia del Estado para aliviar las necesidades de los habitantes del campo ni para hacer cumplir regulaciones a los agricultores organizados en grandes empresas mecanizadas.
- 7) La falta de un Catastro Nacional de Inmuebles. Un alto porcentaje de las tierras productivas no están catastradas y no tienen título, y otras que lo tienen pero sin regularización.

4.15 A pesar que la constitución nacional establece como principios ordenadores de la economía paraguaya el respeto a la propiedad privada y la asignación vía mercado, puede observarse en el ordenamiento jurídico nacional una serie de elementos que dificultan el buen funcionamiento del mercado de tierras, y generaran un cierto grado de

---

<sup>47</sup> Los principales instrumentos jurídicos que conforman el Marco Jurídico relacionado con la tierra son los siguientes: Constitución Nacional; Código Civil; Ley 852 de 1963, que crea el Instituto de Bienestar Rural (I.B.R); Ley 1863 del 2002, que establece el Estatuto Agrario, para garantizar y estimular la propiedad inmobiliaria rural que cumple con su función económica y social; Ley 2419 del 2004, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en reemplazo del IBR; Decreto 3298 del 2004 que reglamenta el Art. 16 de la Ley 2419 del 2004 sobre la composición de la Junta Asesora y de Control de Gestión del INDERT; Ley 51/52 de Catastro, que establece el impuesto inmobiliario y otros gravámenes; Decreto 14956, que reglamenta la Ley 51/52; LEY N° 622/60, de colonizaciones y urbanizaciones de hecho; Ley del Medio Ambiente; Ley Orgánica Municipal 1294 de 1987; Ley 879/81, en el Título dedicado a los Registros Públicos; Ley 109/91, que establece en su capítulo VIII el Servicio Nacional de Catastro dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda

inseguridad jurídica con relación a los derechos de propiedad. Los principios básicos establecidos en la constitución nacional para organizar la economía paraguaya en general son el respeto a la propiedad privada (Artículo 109) y la asignación de recursos preferentemente vía mercado (Artículo 107). Estos dos artículos constitucionales que rigen la organización económica, permitirían el funcionamiento del mercado de tierra como base de una política de desarrollo rural con equidad social. Sin embargo, la constitución también introduce a través de varios artículos esquemas de intervención en el mercado para adoptar sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de tierras. Específicamente, en este sentido, el Artículo 114 define la reforma agraria como la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo nacional.

- 4.16 Es necesario analizar las limitaciones y contradicciones legales que están causando problemas estructurales que limitan el logro de los objetivos de reforma agraria del PEES, dificultando el logro de los objetivos políticos de acceso de la población campesina al uso y propiedad de la tierra dentro de un marco de seguridad jurídica. De la misma manera se limita la posibilidad de integrar productores pequeños a integrarse en cadenas de valor de agro negocios. Es conveniente propiciar identificar las ambigüedades legales que puedan derivarse de la Constitución Nacional, específicamente los artículos 109, 114, 115, y 116, que condicionan la aplicación del Estatuto Agrario con un enfoque restrictivo que limita el carácter positivo de la norma.
- 4.17 El BID a través del *Programa de Catastro Registral*<sup>48</sup> está buscando modernizar el marco legal, buscando la integración entre el catastro y registro. Es importante considerar una actualización catastral y de registro de los inmuebles rurales considerando unidades catastrales, a nivel municipal, dentro del cual se incluyan las tierras de propiedad del Estado, así como aquellas de las zonas de intervención del INDERT en asentamientos existentes y los programados hacia futuro. El cruce de la información del Censo Agrario del 2008, con una información de barrido catastral ayudaría a clarificar, racionalizar y regularizar la situación de la propiedad de la tierra y a determinar quienes tienen tierras y quienes no las tienen y las necesitan.

### **3. Bases para acuerdos fundamentales**

- 4.18 Es necesario relacionar la gestión pública agraria con la del desarrollo rural, especialmente en el caso de un país como el Paraguay, cuya economía depende fundamentalmente del comportamiento de la producción primaria y empleo de origen agrícola. El hecho de ser el sector agropecuario el motor del desarrollo rural y principal fuente de ingreso económico del país, lo constituye también en el sector alrededor del cual giran las decisiones de políticas públicas de otros sectores económicos y sociales, lo que a la vez implica que sobre el SPA recaiga también la responsabilidad de liderar coordinar e integrar la gestión del desarrollo rural a nivel nacional, regional y local. Así, es indispensable el aumento de recursos para el desarrollo rural a través de inversión en infraestructura económica y de servicios rurales, que además de las implicaciones directas sobre la producción agropecuaria, también tiene un impacto en la disminución de la migración de la población del campo, especialmente a Asunción, evitándose así el

---

<sup>48</sup> Ley N° 2.551 del 24 de diciembre de 2004.- Aprueba el Contrato de Préstamo N° 1448/Oc-Pr, suscrito Entre La Republica del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

aumento del desempleo y deterioro de la calidad de vida en las zonas rurales.

- 4.19 Las condiciones institucionales que se inician con la Constitución de 1992, aunque han propiciado cambios que han permitido una apertura en las instituciones democráticas, requieren la *construcción de procesos que permitan establecer acuerdos entre el poder ejecutivo y el Congreso Nacional*. Esta construcción de acuerdos para actualizar y ajustar el marco institucional del Estado y la adecuación de la organización y gestión del SPA del Paraguay, debe montarse sobre un escenario de negociación que permita avanzar hacia acuerdos sobre el marco de políticas que permita acordar una reforma del marco legal institucional del SPA. Este proceso posiblemente no conduzca a lograr el objetivo ambicioso, aunque plausible, de tener Política de Estado para el desarrollo agrario y rural del Paraguay. Esto es algo que sería posible construir una vez se haya podido instituir una organización estable del SPA, así como también un marco institucional que permita contar con instrumentos de políticas, simples pero efectivos, para una planeación estratégica de largo plazo, tal como el sistema que tiene Chile *para la evaluación del desempeño en el Sector Público para un presupuesto orientado a resultados*.
- 4.20 El *punto de partida* puede ser un *análisis conjunto de la matriz de política* del sector agropecuario del PEES 2008/13. Este análisis puede permitir acuerdos sobre el objetivo *dos*, relacionado con el apoyo a la investigación y otros servicios para mejorar la competitividad internacional. Sin embargo, el *objetivo uno*, que tiene que ver con la implementación de una RAI para el desarrollo de la AFC de toda la población campesina, es el punto básico de discusión sobre el cual se debe buscar un acuerdo, que constituye casi una condición necesaria, para lograr el *objetivo tres*, que se refiere al desarrollo de la estrategia para promover el desarrollo institucional del MAG y sus entes autárquicos.
- 4.21 Los temas de RAI y AFC, han sido en el pasado, y pueden continuar siendo hacia el futuro el nudo gordiano que impide resolver los problemas estructurales que limitan el crecimiento sector agrario, el desarrollo rural y el progreso social del Paraguay. Para desatar esta situación de difícil desenlace, es necesario buscar soluciones creativas que permitan un dialogo sobre la esencia del problema de acceso al uso de la tierra, y sobre las condiciones de esta política que permitan allanar el problema fundamental que enfrenta el desarrollo social y económico del Paraguay.
- 4.22 Una tarea inicial que es necesario adelantar es una revisión de la red institucional y organizacional alrededor de varios programas y proyectos que tienen que ver con el apoyo a la AFC, con sus objetivos de seguridad alimentaria y otras condiciones que impone el marco constitucional, el Estatuto Agrario y de la ley del INDERT respecto a las condiciones para acceder al uso de la tierra agropecuaria, a la focalización de sus actividades productivas y de su organización. Dentro de esta complejo tejido institucional, pueden quedar inmersos, y sin lograrse satisfactoriamente, los objetivos el PEES-2008/13, el PEA-2009/2018 y la Campaña Agrícola 2009/10 de no simplificarse la aplicación de sus estrategias de reforma agraria, agricultura familiar y seguridad alimentaria.
- 4.23 El objetivo de la política de RAI, dada la importancia que le otorga el PEES-2008/13 se ha convertido en una política supra sectorial, que parece ocupar todo el espacio del

desarrollo agrario y rural del país. Esto hace que otros objetivos planteados en los documentos de política son subsidiarios de la política de reforma agraria. Hay consenso que el apoyo al pequeño productor agropecuario puede tener un impacto en la mejora del ingreso y por tanto contribuir a la disminución de la pobreza rural. Sin embargo, el aislar del tratamiento de la AFC, ignorando su relación con las actividades productivas de los medianos y grandes productores agropecuarios, limita sus posibilidades de dar un salto cualitativo para incorporarse a la denominada pequeña clase media rural. El constituir la estrategia de la RAI como la equivalente a política de desarrollo rural del Paraguay, coloca a esta dentro de una perspectiva que limita su importancia. Es necesario estructurar una política inclusiva que contemple la situación y potencial de las todas zonas rurales del país, teniendo en cuenta todas las actividades agrarias y no-agrarias y los diferentes productores, independiente del tamaño, vinculadas a ellas.

4.24 Esta visión limitada del desarrollo rural ahonda el problema estructural institucional que limita al INDERT dentro del contexto, importante, pero limitado del apoyo a los asentamientos existentes y el establecimiento de los nuevos. Por otra parte ese enfoque también contribuye a que se restrinja la participación de los gobiernos departamentales y municipales, limitando la visión y profundización de la política de descentralización territorial, que debe deber ser la estrategia central dentro de la formulación y cofinanciación de una política amplia de desarrollo rural, enmarcada dentro de una gestión del sector público agrario y rural (SPAyR), bajo el liderazgo del MAG. Esto implica considerar la conveniencia de adecuar la institucionalidad sectorial actual ampliándola hacia una institucionalidad de *producción agraria y desarrollo rural*. Como consecuencia de este enfoque más amplio se podría plantear un acuerdo una institucionalidad sectorial agraria-rural desconcentrada dentro del marco de la política de descentralización que esta también siendo considerada en algunos de los planteamientos del PEES2008/13.

4.25 La ampliación de la visión del desarrollo rural, que ya está considerada dentro de los conceptos básicos del SIGEST, requiere de un estudio más amplio que podría ser considerado dentro de la *Cooperación técnica para la adecuación de la institucionalidad agraria*. Esta visión ampliada puede constituirse en una hipótesis de trabajo, que eventualmente pueda ser parte de un *acuerdo sobre lo fundamental* entre los actores del gobierno, parlamento y las organizaciones y gremios agrarios. Con la adopción de un enfoque desarrollo agrario y rural, se podrían lograr como resultado:

- 1) Una política efectiva de apoyo a la AFC con una estrategia más amplia e instrumentos adecuados para: i) incentivar las mejoras en la productividad de la mano de obra campesina y de la tierra en sus fincas; ii) innovar en tecnologías para sistemas de producción familiar; iii) adecuar los servicios de asistencia técnica y financieros para permitir un salto cualitativo y cuantitativo hacia microempresas productivas familiares sostenibles en el mediano y largo plazos.
- 2) La delimitación clara de entre las intervenciones del Ministerio responsable de las actividades productivas agrícolas, ganaderas y forestales, con las acciones focalizadas a resolver problemas de pobreza bajo responsabilidad de la SAS. De la misma manera se pueden delimitar las responsabilidades de la SEAM, sobre temas no productivos asociados con los bosques naturales y plantaciones forestales protectoras; así como también entre las funciones de administración y protección de

los recursos hídricos con las actividades del uso productivo del agua y de estímulo a proyectos de riego y drenaje riego que caen más dentro un concepto amplio de inversiones para el desarrollo rural.

- 3) Una política de tierras adoptando sistemas equitativos de distribución, propiedad tenencia y sostenibilidad, lo que implica: i) contar con instrumentos efectivos para facilitar y ampliar el acceso a la propiedad de la tierra a la población campesina (sin tierra o en fincas, sin el tamaño y potencial del suelo, para generar un ingreso familiar suficiente para superar el umbral de pobreza); ii) garantizar seguridad jurídica de la propiedad a través de un sistema moderno de catastro y registro inmobiliario rural; iii) considerar diferentes formas legales de tenencia de la tierra que induzcan su uso productivo; iv) zonificar el uso del suelo según su potencial y el ordenamiento territorial a nivel municipal.
- 4) La adecuación de la institucionalidad del INDERT, escindiendo la administración y operación del FIDES para la cofinanciación de proyectos de desarrollo rural, de la operación relacionada con funciones tanto de adquisición y distribución de tierras, como de administración de asentamientos, lo que implicaría: i) disponer de con un instrumento autónomo y eficiente para el cofinanciamiento, a nivel regional y local, de proyectos de desarrollo rural previstos en planes de desarrollo departamentales y/o municipales; ii) el establecimiento de mecanismos transparentes para la adquisición de tierras mediante procesos competitivos, administración de tierras públicas, expropiaciones por causas legales claras, y la adjudicación administrativa basada en criterios económicos y técnicos; iii) utilización de los procedimientos catastrales y registrales, establecidos y ejecutados por las entidades nacionales para otorgar la propiedad o derechos de sus de la tierra por los campesinos elegibles a la adjudicación de tierras por el INDERT; y iv) establecer mecanismos adecuados para el diseño, ejecución y administración de proyectos productivos, incluyendo provisión de infraestructura y servicios, para los asentamientos u otras formas de organización de los beneficiarios, actuando el INDERT más como entidad de regulación y control y menos como ejecutor directo.

4.26 La adopción de un acuerdo para buscar los anteriores resultados permitiría avanzar hacia un concepto moderno y más efectivo para lograr el objetivo de otorgar el acceso a la propiedad y aprovechamiento productivo de la tierra, a la mayor parte de la población campesina; objetivo que sea posible de lograr de una manera socialmente justa, financiera y operativamente viable, económicamente justificada y ambientalmente sostenible. De esta manera quizás sea también posible superar y remplazar la concepción de 'reforma agraria' introducido en la década de los sesenta, abandonado ya por los otros países de la región que en algún momento lo acogieron, tales como Colombia y Perú. Esto permitiría al Estado y sociedad del Paraguay, adoptar una nueva política tierras que beneficie a la población campesina, con un impacto importante sobre la distribución del ingreso y disminución de la pobreza.

### **C. Conclusiones y recomendaciones preliminares**

4.27 La adecuación de la institucionalidad agraria y rural, requiere analizar el ordenamiento, articulación, direccionamiento y sistematización del funcionamiento de sus actuales y nuevos procesos de gestión, para lo cual es necesario: (i) definir los ámbitos de

presencia institucionalidad y territorial; (ii) identificar las entidades del ámbito público de otros sectores del gobierno nacional coparticipantes en la ejecución de políticas del MAG; (iii) tipificar las organizaciones sociales y gremiales privadas relevantes en la discusión y coordinación para la ejecución de políticas; (iv) diseñar ejes para la conexión vertical y horizontal de los procesos para el direccionamiento de políticas (acordar, reglamentar, y financiar) dentro y entre cada uno poderes del Estado; (v) establecer los nodos de coordinación horizontal en cada nivel territorial y del gobierno, tanto para la ejecución de políticas en el sector público, como con el sector privado cuando su presencia sea relevante; (vi) proponer ajustes en la organización de las entidades del SPA. Respecto a este último punto con base al análisis realizado, considerando el alcance de la consultoría, se plantean priorizar las acciones planteadas a continuación.

### **1. Líneas de autoridad y coordinación**

- 4.28 *Ausencia de línea de autoridad vertical del SPA.* El MAG, tal y como lo establecen su estatuto orgánico y de sus entes autárquicos, tiene un papel de enlace con el poder ejecutivo, sin que existan líneas de autoridad y dependencia, así como tampoco hace parte de las instancias más altas de dirección de las entidades sectoriales. En este sentido el Ministro de Agricultura y Ganadería no tiene la capacidad legal para intervenir en la dirección de las políticas sectoriales cuya ejecución responsabilidad de los entes sectoriales autárquicos de acuerdo al objeto para lo cual fueron creados. La mayor injerencia que puede tener el MAG, en el caso de algunos de sus entes adscritos es la posibilidad de proponer el nombre del Presidente, como en el caso del SENA y de miembros de algunas Juntas Directivas.
- 4.29 Los Presidentes de los entes autárquicos son a la vez presidentes de las Juntas Directivas, lo cual atomiza la autoridad del MAG y genera conflicto de intereses a ser juez y parte en las decisiones de que de acuerdo con su reglamentación o estatutos deban tomar las juntas directivas, así como vicia cualquiera responsabilidad de control de la gestión de las mismas; lo mismo que disminuye la transparencia en la asignación en el manejo del presupuesto y otros recursos públicos.
- 4.30 Es necesario resolver esta situación generalizada que constituye un problema estructural del sector, en la medida que atomiza la autoridad, impide la dirección y disminuye la gestión de las políticas sectoriales. La solución de este problema requiere la revisión y aprobación de reformas de las leyes orgánicas de los entes sectoriales. Siguiendo las prácticas corporativas y de buen gobierno aplicadas en algunos países, las Juntas Directivas deberían ser presididas por el Ministro de Agricultura y Ganadería (o por el Viceministro u otro funcionario del MAG, de acuerdo a lo que defina la ley), lo cual le permitiría ejercer la máxima autoridad ejecutiva en la entidad. Podrían tener entre sus miembros uno o dos personas de la sociedad civil, como representantes del Presidente de la República, máximo nivel del estado, como tutelares de las políticas nacionales.
- 4.31 *Multiplicidad de organismos de coordinación.* Es necesario delimitar las jurisdicciones de los organismos de coordinación del DIGEST, el CEPRA, Gabinete Social, PLANAL, considerando la composición y funciones de los mismos, así como limitando el número máximo de participantes para hacer efectiva su toma de decisiones. Para que sean funcionales y operativos es también necesaria la identificación de carencias o presencia innecesaria de entidades u otros actores.

## 2. Reordenamiento del MAG y de entes autárquicos

4.32 En el reordenamiento de la organización y funciones del SPA se plantea en general la simplificación de su estructura operativa, con el fin de evitar la duplicación de procesos organizacionales y de gestión que tiene una clientela común y funciones de naturaleza técnica comparables; así como también para aumentarse la efectividad y eficiencia de los servicios de apoyo a los diferentes tipos de productores. En este sentido se hacen las siguientes consideraciones específicas:

- A) *Simplificación del SPA.* Entre las reformas que serían convenientes para simplificar el crédito agropecuario se consideran las siguientes: (i) El CAH debería ser la única entidad financiera que haga parte del SPA, por razones de la cobertura de sus clientes, aunque la regulación de sus servicios este bajo la regulación de la entidad especializada responsable del sector financiero. (ii) El INCOOP, que tiene una función de regulación de entidades cooperativas, que además están vinculados a otros sectores, no es conveniente que sea parte del SPA, aunque si mantendría sus actividades relacionadas pertinentes; (iii) La DEA debería transferir sus funciones de educación básica Ministerio responsable de la educación de bachillerato y al nuevo ente que se encargaría de la investigación, transferencia de tecnología y extensión agropecuaria para pequeños productores.
- B) *Organización de la Investigación.* Es necesario definir una estrategia de investigación que considere por un lado la agricultura familiar y por otra parte las necesidades de la agricultura de exportación asociada a los grandes productores. Se propone: (i) Establecer un nuevo ente autárquico financiado fundamentalmente con recursos públicos, que tendría a su cargo las funciones y responsabilidades de investigación, innovación, y extensión agraria, hoy a cargo de la DIA y la DEAG. Su población objetivo sería principalmente constituida por los pequeños y medianos productores con potencial productivo, incluyendo la innovación de los sistemas de producción de denominada agricultura familiar; (ii) en el caso de la investigación e innovación para los principales productos de exportación, principalmente adelantada por grandes productores, esta debería ser liderada por actores privados, considerando para su organización y financiación enfoques y modelos relevantes de otros países de la región, como los casos de Colombia, Brasil y Perú y Honduras. Debe definirse una estrategia nacional para investigación y uso de biotecnología, porque en Paraguay, como en los casos de Bolivia y Ecuador existen limitadas capacidades e instalaciones.
- C) *Fortalecimiento de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.* Es conveniente la fusión del SENACSA y el SENAVE en una sola autoridad nacional de sanidad agropecuaria, tanto para hacer más efectivo su servicio a los productores, que *normalmente* tienen actividades agrícolas y ganaderas, así como a los exportadores nacionales e importadores de los productos paraguayos. También permitiría esta fusión intensificar la regulación y el control de regulaciones internacionales y protocolos de buenas prácticas, así como la delimitación y coordinación de funciones con las entidades de orden nacional y municipal responsables de la salud pública humana.
- D) *Minimización de la atomización de la inversión en programas y proyectos.*

Debería buscarse en coordinación con el BID y el BM, y otras fuentes de financiamiento internacional tanto multilateral como bilateral, importante por el monto de financiamiento del sector agrario y el desarrollo rural, a través del SGP y con participación de los gobiernos subnacionales, para evitar que se atomice la gestión técnica, administrativa y financiera asociadas a las políticas de desarrollo rural y de descentralización territorial. En este sentido, en consulta con el BID y el BM y con autoridades del MAG y del gobierno se debería analizar la conveniencia de mantener la DICAP.

- E) *Fortalecimiento la función de coordinación y procesos del SIGEST*, delimitando con la DGP las funciones y responsabilidades de enlace con entidades del gobierno nacional, especialmente en las funciones dentro de los ejes nacionales de planeación, presupuesto, seguimiento y control. En este sentido deberían también fortalecerse las capacidades técnicas de la DGP en sus funciones de soporte del SIGEST.
- F) *Estructurar una institucionalidad clara para la nueva política de AFC*, delimitando las responsabilidades de su formulación con la ejecución de programas, bajo responsabilidad directa del MAG como el PRONAF, PRODAF, PATIDAF, así como con los ejecutados por otras entidades como pueden ser el PRONSADAI. En relación a todos esos proyectos debe también considerarse la relevancia del uso y cobertura del RENAF frente a cada una de las instancias de ejecución de programas para la AFC.

#### **D. Consideraciones sobre el desarrollo de acciones con la cooperación técnica**

- 4.33 Alcance y Actividades de Cooperación Técnica. La Cooperación Técnica solicitada por el GOP plantea dos componentes y productos: 1) Estudios básicos y formulación de propuesta de diseño institucional cuyos productos serían una *estructura orgánica y funcional* para el SPA y la elaboración de un proyecto de ley que apruebe esa reforma de la estructura; 2) Implantación de la propuesta de la estructura orgánica. El alcance de los dos componentes propuestos plantea depende de las consideraciones siguientes que determinan la hoja de ruta que se puede seguir en el proceso.
- 4.34 Establecimiento de base sólida de interlocución con el gobierno. Ante estas circunstancias es necesario ampliar la base dentro del gobierno nacional que apoye el proceso de una reforma institucional del sector agropecuario. Esto implica que la propuesta de reforma del SIGEST, que en principio sienta algunas bases para la reforma institucional, requiere, en primer lugar, que se constituya en un interés prioritario a nivel del Ministro de Agricultura. En segundo lugar es fundamental que el interés en la iniciativa de reforma sea también compartido por el Ministro de Hacienda, por los compromisos que este debería adquirir para que su implementación sea posible.
- 4.35 En particular hay dos aspectos que requieren el apoyo del Ministro de Hacienda que están relacionadas con políticas, cuya clarificación es necesaria para el éxito de la reforma institucional: i) el resolver la situación actual de la tenencia de la tierra, mediante la actualización catastral de las tierras rurales, pero especialmente las de potencial agrario, así como de la posesión y propiedad de las mismas; ii) el apoyo de una política de descentralización como base del desarrollo rural, con compromisos presupuestales mayores a las que reciben actualmente los gobiernos regionales y

territoriales.

- 4.36 Es importante identificar las implicaciones de la reforma agraria, que para algunos grupos de poder es prácticamente la política de desarrollo agrario del Paraguay. De lograrse el reconocimiento por parte del gobierno nacional, de la importancia de la adopción de una política de tierras, que va más allá de el objetivo de la política de reforma agraria, pero que también considere la estrategia más adecuada para lograr los objetivos de dar acceso a la tierra a los campesinos sin tierra y pequeños productores con parcelas de tamaños y patrones de productivos que no les permitirán superar el nivel de pobreza extrema. Consecuente con lo anterior, es necesario también que el Ministerio de Agricultura considere que el objetivo de política de apoyo a la economía familiar campesina, es más amplio en términos de población objetivo que los beneficiarios de la reforma agraria.
- 4.37 Disponibilidad de mecanismos de interlocución con el Congreso Nacional y otros actores. La principal lección aprendida del PROMODAF es, que antes de ejecutar un esfuerzo amplio y ambicioso de reforma institucional sectorial, es necesario evaluar la posibilidad de contar con un mecanismo de comunicación con el poder legislativo, independiente al de la interlocución política que normalmente tiene el gobierno nacional. Para esto es necesario que el proceso de análisis y estudios de los temas centrales puedan ser compartidos con los miembros de las cámaras legislativas que sean más importantes en la definición del nuevo marco institucional. Desde luego este es un aspecto que puede ser más relevante en la ejecución de una eventual Cooperación Técnica, es un aspecto, que debería explorarse en la preparación de su plan de operaciones. En términos generales también es necesario establecer canales de comunicación, en el momento que sea conveniente, con organizaciones de productores más representativas y relevantes tanto a nivel empresarial como de medianos y pequeños productores.
- 4.38 Acuerdo a nivel de agencias multilaterales y binacionales. Uno de los riesgos más grandes que tiene el apoyo a una reforma institucional del Sector Público Agropecuario, es la distorsión introducidas por los programas de apoyo al país y la orientación conceptual y en la ejecución de proyectos y cooperaciones financiados por el BID, Banco Mundial y otras fuentes bilaterales, en países como Paraguay. Las lecciones aprendidas muestran que en algunos casos proponen y financian esfuerzos de cambios o formación de capacidades organizacionales independientes de iniciativas de reformas institucionales que pueda acordar las diferentes entidades multilaterales o binacionales con el Gobierno nacional. Por esta razón sería importante que previamente a definir el alcance de una CT para la reforma institucional se pueda tener cierta seguridad de coherencia, lo que eventualmente se acuerde entre el BID y el Gobierno, con iniciativas que puedan tener el BM, o donantes bilaterales relevantes, como JAICA y GTZ, para evitar la competencia entre iniciativas que se estén desarrollando con orientaciones diferentes.
- 4.39 Adopción de una agenda alternativa más limitada. Los comentarios anteriores, sobre la hoja de ruta a seguir, se refieren más que todo a considerar los posibles riesgos que se pueden correr, al iniciar una cooperación institucional con el alcance de la CT solicitada por el Gobierno, de acuerdo con la propuesta del SIGEST, sin un suficiente apoyo institucional. Ante la percepción del riesgo que pueda derivarse de posibilidades limitadas de lograr implementar una reforma institucional, que requieran nueva

legislación y compromisos presupuestales adicionales para el sector en el mediano plazo, como es la implantación una nueva estructura organizacional del SPA y la introducción de un modelo de desarrollo rural territorial, sería necesario buscar la realización de una CT con unos objetivos menos ambiciosos, que podría enfocarse en lograr un acuerdo sobre ajustes de políticas sectoriales, alrededor del apoyo a una política de tierras que haga posible lograr objetivos de crecimiento sectorial y equidad social rural. Esto implicaría necesariamente el apoyo del Ministro de Hacienda alrededor del punto i) mencionado anteriormente.

## BIBLIOGRAFIA

Armijo, Marianela. “*Sistemas de Evaluación del Desempeño en el Sector Público para un presupuesto orientado a resultados. Experiencia chilena y de América Latina*”. Presentación en el Foro Internacional Economía Pública y Desarrollo Regional: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. México. Noviembre 2007

Banco Central del Paraguay (2008). “*Informe Económico Preliminar 2009*”. Asunción, Paraguay.

Banco Mundial. “*Estrategia de Alianza con la República del Paraguay para el periodo 2009-2013*”. 7 de abril de 2009. Informe Núm. 48087-PY.

Da Silva, José Graciano, con Sergi Gómez y Rodrigo Castañeda. “*Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural*”. FAO, Roma, 2009.

Dirven, Martine con Adrián Rodríguez (CEPAL), Salomón Salcedo (FAO) y Rafael Trejos IICA) Coordinadores Técnicos. “*Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*” / CEPAL, FAO, IICA – San José, C.R.: IICA, 2009. 158 p.

Lora, Eduardo. “*La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Noviembre 2008

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuario. (2008). “*Resultados Censo Agropecuario Nacional 2008*”. Asunción, Paraguay.

Muñoz, Gonzalo (RND/CPR), Rafael Brisco. “*Acciones para el desarrollo productivo y competitivo del sector rural del Paraguay*”. Banco Interamericano de Desarrollo – Paraguay (RND/CPR). Asunción, Junio 2009.

## **Anexo I**

### **Asistente Sesión de Trabajo MAG/SIGEST**

**Diciembre 16 de 2009**

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Abg. Enzo Cardozo           | Ministro de Agricultura y Ganadería                       |
| Ing. Agr. Andrés Wehrle     | Viceministro de Agricultura                               |
| Dr. Armin Hamann B.         | Viceministro de Ganadería                                 |
| Ing. Agr. Hugo Halley Merlo | Viceministro Coordinador Ejecutivo del SIGEST             |
| Ing. Agr. Marciano Barreto  | Director General de Planificación (DGP – MAG)             |
| Dr. Daniel Rojas            | Presidente SENACSA  |
| Ing. Agr. Fernando Ríos     | Director General Técnico del SENAVE                       |
| Ing. Luis Torales Kennedy   | Presidente del Instituto Forestal Nacional (INFONA)       |
| Ing. Agr. José Brunstein    | Presidente Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)         |
| Lic. Agustín Silvera Orue   | Presidente Banco Nacional de Fomento (BNF)                |
| Ing. Agr. Antonio Ortiz     | Presidente INCOOP   |
| Sr. Sergio Daniel González  | Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)                    |
| Sr. Edgar Alarcón           | Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)                    |
| Sra. Beatriz Silvera        | Directora de Gabinete del SEAM                            |
|                             |   |
| Lic. Javier Trinidad        | Miembro Comisión Adecuación Institucional del MAG         |
| Ing. Nicanor Invernizzi     | Miembro Comisión Adecuación Institucional del MAG         |
| Sra. Mabel Cubilla          | Representante del Ministro Secretario Ejecutivo de la STP |
| Dr. Alex Barril             | Representante del IICA en el Paraguay                     |
| Ing. Luis Zarza             | Especialista IICA   |
| Ing. Gonzalo Muñoz          | Especialista Sectorial del BID                            |
| Dr. Hernán Román            | Consultor del BID   |

---

### **Personas Entrevistadas en Consultas de Trabajo**

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Ing. Agr. Andrés Wehrle     | Viceministro de Agricultura                               |
| Ing. Agr. Hugo Halley Merlo | Viceministro Coordinador Ejecutivo del SIGEST             |
| Ing. Agr. José Brunstein    | Presidente CAH  |
| Ing. Agr. Marcos Bonzi      | Presidente SENAVE   |
| Abg. Alberto Alderete       | Presidente INDERT   |
| Ing. Agr. Edgardo Núñez     | Director DCA - MAG  |
| Ing. Agr. Héctor Fariña     | Director General DEAG                                     |
| Dr. Alvaro Núñez            | Director Laboratorios Veterinarios MAG                    |
| Ing. Agr. Marciano Barreto  | DGP – MAG   |
| Lic. Arnoldo Morales        | Director Ejecutivo Instituto de Administración y Finanzas |
| Dr. Georg Birbaumer         | GTZ - Asesor Principal Proyecto de Manejo Sustentable     |
| Ing Agr. Henry Moriya       | Consultor Externo MAG                                     |
| Dra. Alice Igarza           | Asesora Secretaria General MAG                            |
| Ing. Agr. Mario León        | Coordinador Gestión de Desarrollo SIGEST                  |
| Ing. Agr. Aritides Raidán   | Asesor SIGEST   |
| Ing. Gustavo Esteche        | Coordinador Desarrollo Institucional del SIGEST           |