



MINISTERIO DE
**AGRICULTURA
Y GANADERÍA**

**Sistema Integrado De Gestión para el Desarrollo Agrario y
Rural (SIGEST)**

***RESEÑA DE LA EXPERIENCIA
INSTITUCIONAL DE GESTIÓN
TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO
AGRARIO Y RURAL IMPULSADO POR EL
MAG/SIGEST***

***Elaborado con el apoyo del Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura***



Oficina del IICA en Paraguay

MARZO, 2015

Contenido

<i>Lista de Siglas</i>	2
1. ANTECEDENTES	3
2. RESEÑA.....	5
2.1. La creación y reglamentación del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)	5
2.2. El Marco Estratégico Agrario (2009-2018)	9
2.3. Adecuación institucional del MAG para abordar el enfoque territorial.....	12
2.4. El aterrizaje territorial del SIGEST	15
2.5. La articulación interinstitucional para la gestión territorial	23
3. CONSIDERACIONES FINALES.....	24

Lista de Siglas

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALAT	Agencia Local de Asistencia Técnica
BNF	Banco Nacional de Fomento
CDA	Centro de Desarrollo Agropecuario
CAH	Crédito Agrícola de Habitación
DGT	Departamento de Gestión Territorial
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DGP	Dirección General de Planificación
FG	Fondo Ganadero
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INFONA	Instituto Forestal Nacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MEA	Marco Estratégico Agrario
MECID-DAR	Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PMRN	Proyecto de Manejo de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural
VMA	Viceministerio de Agricultura
VMG	Viceministerio de Ganadería

Reseña de la experiencia institucional de gestión territorial para el desarrollo agrario y rural impulsado por el MAG/SIGEST

1. ANTECEDENTES

Las acciones del Desarrollo Rural Sostenible en América Latina continúan evolucionando hacia una nueva forma de mirar y actuar sobre los problemas en el espacio rural. Esto es así, porque los diferentes programas desarrollados por nuestros países y sus gobiernos, no han convergido hacia la dotación de un paquete mínimo y complementario de activos básicos, tanto públicos como privados, que permitan que los hogares aprovechen plenamente las nuevas oportunidades del entorno y reaccionen adecuadamente frente a los nuevos retos.

Las causas se dividen en limitaciones relacionadas a dispersión de acciones de carácter público, diferencias de métodos y enfoques para identificar y operar con sus usuarios, superposición de acciones, distancia significativa entre nuevas propuestas de políticas públicas y mecanismos institucionales tradicionales de operación y aterrizaje a campo, entre otras. Todo esto, repercute además de manera directa, en el uso eficiente de los recursos y bienes públicos y consecuentemente en el impacto en las poblaciones usuarias de los servicios estatales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, no ha sido ajeno al reconocimiento de que es necesario repensar el mecanismo institucional así como el interinstitucional de operación y articulación con miras a efectos más sostenibles y resultados de mayor incidencia positiva. Por ello, ha venido experimentando una serie de cambios en los últimos años, que guardan relación con estrategias operativas innovadoras que buscan dar mejores respuestas a elementos demandantes y cambiantes de los territorios rurales del país.

Uno de esos cambios refiere al reconocimiento de que la articulación y coordinación de acciones interinstitucionales a nivel de las bases distritales y departamentales es fundamental, en contraposición a las tradicionales directrices institucionales definidas centralizadamente para su posterior aplicación en terreno, no siempre con un acabado reconocimiento de las realidades particulares y de las demandas específicas de los usuarios de los servicios públicos ofrecidos por el MAG.

Así, el MAG ha identificado el enfoque territorial como línea estratégica para el desarrollo agrario y rural sostenible. Esto quiere decir que asume una intervención bajo el enfoque territorial, tanto como una oportunidad de construir de manera endógena, participativa y consensuada entre todos los actores involucrados en el territorio (el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, etc.), como una posibilidad de re-direccionar las acciones institucionales hacia nuevas formas de articulación e integración

entre las demandas de la población y la oferta del poder público, todo esto para la promoción del desarrollo rural sostenible.

Considerando que la existencia de instrumentos institucionales estables de gestión son fundamentales para avanzar hacia la consolidación de enfoques de intervención determinados, en el presente informe se pone a disposición una breve sistematización de los avances a este respecto en el ámbito político-institucional, desarrollados a partir del año 2008 y hasta la fecha bajo la coordinación del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) y la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del MAG.

Este informe no busca ser conclusivo ni calificativo, sino que intenta presentar una síntesis de los pasos avanzados en este campo para repensar mecanismos de fortalecimiento no solo a nivel institucional, sino principalmente a nivel territorial donde el MAG desarrolla su misión principal:

“Promover la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, ofreciendo servicios de calidad con enfoque inclusivo y territorial, respetando las características socioculturales de género, generación y en armonía con el ambiente”.

2. RESEÑA

2.1. La creación y reglamentación del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)

En fecha 26 de agosto del 2008, a pedido del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Presidencia de la República del Paraguay firma el Decreto N° 169 que crea el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), como una instancia interinstitucional de Supervisión, Coordinación y Evaluación de la operatoria sectorial y su complementación intersectorial.

La creación del SIGEST se convierte así en el inicio de un proceso institucional que busca responder a la necesidad de establecer bases y mecanismos institucionales eficaces para ordenar la Gestión del Desarrollo Agropecuario y Rural.

El SIGEST tiene como objetivo asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las políticas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Rural, disponiendo así las directivas correctivas o de adecuación necesarias para el efecto.

El SIGEST es presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería y asistido por los respectivos Viceministros. Cuenta a los efectos de su implementación y operación un Coordinador Ejecutivo con rango de Viceministro.

Las instituciones que componen el SIGEST son:

- Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)
- Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)
- Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)
- Instituto Forestal Nacional (INFONA)
- Fondo Ganadero (FG)
- Banco Nacional de Fomento (BNF)
- Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)

- Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA)
- Gobernaciones y Municipalidades (mediante Acuerdos y Convenios de Adhesión)

En el marco de su creación y funcionamiento, se decreta como competencia del SIGEST las siguientes tareas:

- a. Definir e instalar el Marco Orgánico de Políticas Sectoriales como matriz directriz operativa.
- b. Racionalizar la gestión de financiamiento y cooperación técnica externa, de conformidad al Marco Orgánico de Políticas Sectoriales, gestionando, priorizando y resolviendo operaciones en base a finalidad y grados de consistencia en cada caso.
- c. Evaluar la implementación, operación, avances y resultados de los programas y proyectos que cuentan con financiamiento externo, así como de las cooperaciones técnicas y financieras externas no reembolsables.
- d. Supervisar la implementación y operación coordinada de programas y proyectos con financiamiento local ordinario, propios de la función de las instituciones sectoriales componentes del SIGEST.
- e. Revisar o adecuar, independientemente de su origen, los Proyectos de Ley con implicancias respecto a la institucionalidad y la gestión sectorial.
- f. Revisar o adecuar los Proyectos de Acuerdos y Convenios de alcance nacional o externo, referidos a la institucionalidad y la gestión sectorial.
- g. Coordinar la preparación del presupuesto sectorial.
- h. Atender otros asuntos con implicancias y efectos respecto a la institucionalidad y la gestión sectorial, sean de orden administrativo, financiero, técnico, organizacional y de administración de recursos.
- i. Actuar de interlocutor y contraparte en la Mesa de Entidades Cooperantes.
- j. Impulsar el funcionamiento de la Mesa de Diálogo, formando parte de las mismas y cuidando la consistencia de sus decisiones.

Según el mismo decreto 169, la Dirección General de Planificación (DGP), al igual de las otras dependencias e Instituciones integrantes del Sistema MAG, deben actuar de soporte técnico y documental del SIGEST.

Con la Resolución N° 356 del MAG, en fecha 14 de octubre del 2008, se reglamenta el funcionamiento del SIGEST, considerando que constituye una herramienta de reorientación del proceso de Desarrollo Agrario y Rural, concebido como mecanismo de gerenciamiento integrador participativo y racionalizado del esfuerzo institucional sectorial de Gobierno, instituido sobre bases de enfoque territorial, organicidad eficiente y sostenibilidad.

En cuanto al sector de alcance manejado por el SIGEST, comprende al Agropecuario y Forestal, incluyendo la dimensión socioeconómica y ambiental.

La reglamentación establece además que las sesiones del SIGEST son convocadas por el Ministro de Agricultura y Ganadería, a través de su Coordinador Ejecutivo; tienen una periodicidad, un orden del día y de ellas participan los representantes institucionales de los entes componentes del SIGEST.

Las áreas temáticas del SIGEST, a ser atendidas por el grupo técnico serán básicamente, aunque no limitadas:

- Sistema de comunicación e información sectorial.
- Apoyo y promoción a la competitividad agraria.
- Fortalecimiento institucional y Desarrollo Territorial.
- Diversificación y desarrollo de Cadenas Productivas
- Financiamiento institucional
- Desarrollo de la Agricultura Familiar
- Acceso a la tierra y servicios e infraestructura para el arraigo.
- Seguridad Alimentaria.
- Gestión Ambiental y Forestal
- Desarrollo Pecuario y Granjero

El SIGEST aterriza sus acciones y su coordinación en los territorios mediante Mesas Departamentales y/o Distritales. Esto se fundamenta en el acuerdo alcanzado en la Sesión Plenaria del SIGEST del 10 de marzo de 2010 de:

- i. Definir como línea de política sectorial para el desarrollo agrario y rural, la gestión institucional integrada y participativa a nivel territorial, departamental y municipal, como metodología de intervención.
- ii. Instalar conjuntamente con las Gobernaciones Departamentales, las Mesas Sectoriales de coordinación Interinstitucional como instancias operativas locales para el desarrollo agrario y rural.

En el 2009, en el marco del SIGEST se inicia además la creación de comisiones y mesas especiales para articular acciones entre entidades afines, conforme a la naturaleza y especificidad de los temas planteados y tratados en el ámbito del SIGEST. Entre ellas, se citan:

- La Mesa del Financiamiento, integrada por MAG, CAH, AFD, FG e INCOOP, para sentar bases de una Política Sectorial de Financiamiento, reimpulsar el proceso de una banca pública (con especial atención a la Agricultura Familiar), y la expansión de la cobertura del CAH;
- La Mesa Temática de cooperación técnica y financiera externa para el desarrollo agrario y rural, en el marco normativo del SIGEST;
- El ámbito de análisis del Seguro Agrícola, donde el Viceministerio de Agricultura (VMA) y DGP/MAG se comprometen a dar seguimiento institucional. En el marco de este análisis se las Unidades de Gestión del Riegos y de Estudios Agroeconómicos actualizaron a los integrantes del SIGEST sobre las perspectivas agroclimáticas y las tendencias de los principales rubros del país, además del comportamiento de los commodities.
- Se crea la "Comisión de Buenas Prácticas de Producción Agrícola, Pecuaria y Forestal" (Mediante el Decreto N°3579/09), reglamentándose en el año 2010.

El SIGEST, en el ámbito de sus fines y funciones, fomenta relaciones formales de complementación estratégica y operativa con entidades públicas y privadas, concurrentes a incluir y fortalecer esfuerzos para el Desarrollo Agropecuario y Rural en sus distintas dimensiones.

2.2. *El Marco Estratégico Agrario (2009-2018)*

La primera versión del Marco Estratégico Agrario fue aprobado inicialmente el 23 de junio de 2009, mediante Resolución Ministerial N° 320, como documento institucional de directriz sectorial, convirtiéndose así en el rumbo político-institucional del sector agropecuario y rural. El mismo contó con el apoyo técnico del IICA durante su proceso de diseño y también de la FAO para el tema forestal.

Fue elaborado de manera participativa con diferentes actores del sector, entre los que se mencionan gremios productivos y representantes de la agricultura familiar. Luego de su discusión y ajustes a nivel interno del MAG, fue presentado en plenaria del SIGEST y ante el Equipo Económico Nacional.

La versión ampliada del MEA, fue aprobada el 25 de marzo del 2011 (Acta de Sesión del SIGEST N° 20), fruto de las revisiones realizadas con base en las sugerencias levantadas en el proceso de socialización.

El MEA se convierte así en el primer documento de carácter sectorial que asume el enfoque territorial como estrategia de aterrizaje de la intervención pública, al mencionar que “plantea como línea estratégica el desarrollo agrario y rural sostenible bajo el enfoque territorial, que apunta, a su vez, a impulsar el desarrollo nacional a partir de la interioridad del país, como vía eficiente, para integrar competitividad, participación, equidad y respeto ambiental” (MEA Ampliado 2009-2018, p. V).

Una de las premisas que le han conferido consistencia, unidad y soporte conceptual al MEA es el del **enfoque territorial** según la versión MEA Ampliado 2009-2018.

“En rigor, el territorio rural no se refiere solo a una caracterización física “no urbana”¹ del espacio geográfico, sino que constituye fundamentalmente una construcción social cohesionada en la que interactúan actores locales, con identidad y propósitos compartidos. Se asume que el desarrollo nacional, en sus distintas dimensiones, resulta del desarrollo articulado y equilibrado de los territorios”.

En enero del año 2014, tras la asunción de un nuevo Gobierno en agosto de 2013, el MEA es revisado, analizado y ajustado conforme el contexto del momento y las nuevas orientaciones gubernamentales definidas, resultando así el documento Marco Estratégico Agrario: Directrices Básicas 2014/2018, que fuera aprobado por Resolución del MAG N° 83/14. Previamente, fue presentado en la sesión plenaria MAG/SIGEST el 17 de diciembre de 2013, acordándose en la ocasión que las distintas instituciones

¹ Destaque en documento original.

participantes, acercarían aportes y comentarios, otorgándole al proceso carácter participativo e inclusivo.

Básicamente, la versión vigente del MEA está estructurado en una sección de Propósito y Contenido, donde se informa de su alcance, su planteamiento estratégico y el instrumental, una síntesis de sus ejes y de la implementación. Fue elaborado teniendo en cuenta el escenario agrario nacional, regional e internacional, dándole así el carácter prospectivo propio de las Políticas Públicas.

En la versión actual, el enfoque territorial deja de ser una premisa para convertirse en el elemento fundamental del planteamiento estratégico y de aterrizaje institucional, otorgándole así un carácter preponderante en la implementación de los ejes del MEA.

El objetivo general del MEA busca *“incrementar en forma sostenida la competitividad de la producción agraria en función de las demandas de mercado, con enfoque de sistemas agroalimentarios y agroindustriales sostenibles, socialmente incluyentes, equitativos, territorialmente integradores, de modo de satisfacer el consumo interno de alimentos, así como la demanda del sector externo e impulsando otras producciones rurales no agrarias generadoras de ingreso y empleo, para contribuir a la reducción sustantiva de la pobreza”* (MEA 2014-2018, p. 16).

Los ***Ejes Estratégicos del MEA*** son:

- Eje 1. Desarrollo de la Competitividad Agraria
- Eje 2. Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria
- Eje 3. Desarrollo Forestal Sostenible y Provisión de Servicios Ambientales
- Eje 4. Desarrollo Pecuario y Granjero
- Eje 5. Gestión de Riesgos asociada a la variabilidad y el Cambio Climático.
- Eje 6. Integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural

Complementariamente encontramos en el MEA una sección exclusiva a la adecuación institucional sectorial y reingeniería del MAG, con el objetivo de lograr un sistema institucional público con proyección territorial.

Es importante destacar que en la Estrategia General de Implementación del ***MEA (p.17) en el ítem de Gestión territorial*** se establece cuanto sigue:

- Visualizar el espacio territorial como ámbito de gestión, definiendo contenidos conforme singularidades y potencial diferenciado.

- Articular efectivamente los niveles centrales de gestión con el nivel territorial local, bajo un enfoque descentralizado, que propicie la participación organizada de las comunidades locales, en el esfuerzo del desarrollo, en sus distintas fases y dimensiones.
- Fortalecer y crear capacidades de organización y gestión al interior de las instancias sub-nacionales de Gobierno, como factor esencial de viabilidad, proyección y sostenibilidad de los emprendimientos locales de desarrollo.
- Impulsar la participación organizada de la mujer en los procesos de desarrollo agrario y rural.

Así, observamos que desde la perspectiva de las políticas sectoriales, el enfoque territorial ha pasado de una consideración como premisa, es decir como consideración básica para la implementación de la propuesta, a convertirse en un aspecto constitutivo fundamental de la estrategia general de implementación del MEA.

2.3. *Adecuación institucional del MAG para abordar el enfoque territorial*

La adecuación institucional del MAG para abordar el enfoque territorial se dio en el marco de diferentes cambios institucionales y decisiones estratégicas tomadas en los últimos años, relacionadas al impulso del enfoque territorial como mecanismo de acción para su intervención a nivel nacional.

En el contexto de estas decisiones y acciones institucionales, se resalta el avance del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) en términos de la instalación de “mesas especiales” como nuevas formas institucionales para abordar temas relevantes del sector y el desarrollo a nivel territorial. Estas “mesas especiales” han sido constituidas bajo la denominación Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural (MECID-DAR) inicialmente en 5 departamentos y posteriormente en otros 2. Más información al respecto será abordado en el ítem siguiente 2.4.

Se rescata de este proceso de conformación de las MECID-DAR, que en las diferentes reuniones y capacitaciones desde un principio, se dio especial énfasis a la participación activa de los agentes de extensión de las diferentes Agencias Locales de Extensión y de los Centros de Desarrollo Agropecuario de la DEAg, como referentes y representantes del MAG en los territorios.

Para aprovechar las capacidades adquiridas por los miembros de la DEAg capacitados a nivel territorial, se observó la necesidad de: i. generar las condiciones institucionales para que los técnicos extensionistas puedan realizar funciones de gestión territorial mediante un marco operativo claro y unas directrices que apunten efectivamente hacia el desarrollo de sus territorios, y ii. fortalecer sus capacidades técnicas para realizar dicha gestión.

Para atender el primer punto mencionado en el párrafo anterior, el 16 de diciembre de 2008 se promulga la Resolución N° 798 del MAG donde se establecen dos elementos claves que sientan las bases para la gestión territorial desde la DEAg:

- i. Se asigna a los Centros de Desarrollo Agropecuario (CDAs), dependientes de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), en el marco de sus funciones normadas, el rol de promotores y puntos focales del SIGEST en el contexto territorial, departamental y municipal.
- ii. Se establece que los CDAs prestarán apoyo y asistirán a las Gobernaciones Departamentales y Municipales en lo relacionado a la implementación del SIGEST como herramienta de gestión territorial.

Con estas primeras definiciones, el MAG establece el punto de partida institucional de la operación con el enfoque territorial y asigna la responsabilidad a nivel departamental y municipal.

A fin de apuntalar aún más el proceso, y viendo la necesidad de instalarlo con mayor fuerza, por Resolución N° 700 se crea el Departamento de Gestión Territorial en sustitución del Departamento de Operaciones de Campo y la Coordinación Ejecutiva en sustitución de la Coordinación Técnica, dependientes de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), repartición del Gabinete del Viceministerio de Agricultura.

Esta redefinición nominal de una dependencia responsable de la gestión territorial puede ser analizada desde dos perspectivas: la relevancia de la temática para la institución y la definición del responsable directo por el MAG de aterrizar el enfoque.

Efectivamente, la misma Resolución establece el cómo aterrizar el enfoque desde la DEAg, al indicar las siguientes funciones:

- Impulsar conjuntamente con los Gobiernos Territoriales Departamentales y Municipales, la creación de las Mesas Departamentales de Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Agrario y Rural, MECID-DAR.
- Apoyar su consolidación funcional, como instancias de ordenamiento y coordinación de los servicios y programas sectoriales de desarrollo agrario y rural.
- Actuar de órgano de coordinación y enlace técnico entre los Gobiernos Departamentales y Municipales y el MAG/SIGEST.
- Promover e impulsar la participación organizada de las comunidades locales en la gestión del desarrollo sectorial, creando condiciones institucionales efectivas para su participación en los procesos agrarios locales.
- Promover y fortalecer alianzas público privadas para el desarrollo agrario y rural en el ámbito territorial.

Cabe mencionar también que con el apoyo del IICA, durante este proceso de adecuación institucional se avanzó adicionalmente en un Diagnóstico de Situación del Departamento de Gestión Territorial (DGT), de la DEAg, y del desempeño de los Centros de Desarrollo Agropecuario (CDAs), afectados por el Proyecto Paraguay Rural, PPR, en relación a aspectos puntuales sobre gestión territorial. Este documento fue considerado necesario, teniendo en cuenta la importancia de conocer la situación de base de la DEAg en general y el DGT y CDAs en particular, sobre la aplicación de las nuevas funciones incorporadas al Departamento a partir de la Resolución Ministerial N° 700/10 y que guardan relación con la Gestión Territorial. Una vez que se tuvo un

diagnóstico acabado del DGT y de sus CDA sobre el tema, se avanzó con mayor precisión en la generación de los documentos de orientación estratégica y operativa requeridos para la efectiva adecuación institucional.

Para fortalecer la capacidad de gestión del DGT de la DEAg, como instancia promotora de la coordinación inter-institucional sectorial pública y su articulación con los sectores sociales y productivos privados locales-territoriales, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución MAG N° 700/10, se inició un proceso que abarcó acciones específicas con el apoyo del IICA.

La primera se refiere a la construcción participativa de una Guía de Orientaciones Estratégicas y Operativas para la Gestión Territorial del Desarrollo, consistente con el MEA, aprobada por Resolución Ministerial N° 619 de fecha 19 de setiembre de 2012 y socializada con equipo de la DEAg (Jefes técnicos, equipo técnico del DGT a nivel central y gerentes de los Centros de Desarrollo Agropecuario) en varias capacitaciones para apoyarlos en la implementación de sus nuevas funciones relacionadas a la Gestión Territorial.

También se elaboró un Manual de Funciones del Departamento de Gestión Territorial y la Estructura Organizacional (Organigrama) del DGT/DEAg, como instrumentos organizacionales y de gestión, aprobados por Resolución Ministerial N° 619 de fecha 19 de setiembre de 2012, dando así soporte a la adecuación institucional iniciada.

Sumado a ello, se tienen diferentes etapas de capacitación a técnicos y actores clave del Sistema MAG para consolidar el abordaje territorial y una posterior construcción de instancias locales.

Las últimas capacitaciones a nivel central datan de octubre de 2014 cuando se presentó en la reunión de Gerentes de CDA y técnicos de la DEAg a nivel Central, el Plan de Trabajo del SIGEST y del IICA para consolidar las MECID-DAR en los departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Central y Paraguarí. En la ocasión el Representante del IICA realizó una presentación sobre Tendencias del Sector Agropecuario y el rol de los promotores territoriales en el Desarrollo Rural. El SIGEST reiteró el proceso institucional iniciado para la consolidación de las MECID-DAR. El Departamento de Gestión Territorial reforzó el rol y las funciones de la DEAg, los Gerentes y Técnicos de Campo en el proceso iniciado.

También se organizó y realizó un segundo evento “Jornada de Capacitación en Fortalecimiento Institucional para la Gestión Territorial” dirigido a Directivos y Técnicos de instituciones del Sistema MAG y de las dependencias internas del MAG.

2.4. *El aterrizaje territorial del SIGEST*

El SIGEST desde el año 2010 ha realizado esfuerzos tanto a nivel central como a nivel territorial, con énfasis de implementación de la intervención interinstitucional a nivel territorial en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Guairá, Caazapá, y Caaguazú, en los que se han realizado presentaciones de los objetivos y alcances del SIGEST.

A partir de esta etapa de sensibilización y movilización de fuerzas locales, se avanzó en la firma de Convenios de Adhesión con los gobiernos departamentales de Concepción, Caaguazú, Guairá y Caazapá para el desarrollo del nuevo enfoque de gestión territorial.

Desde ese momento, el SIGEST inició un proceso tendiente a contribuir con el establecimiento de capacidades e instrumentos técnicos – operativos que incorporen fundamentos y criterios de Gestión Territorial.

Teniendo en cuenta que dentro de uno de los proyectos priorizados por el Gobierno Nacional, el Proyecto Paraguay Rural (PPR), específicamente en la ejecución de su Componente 4. “Foro de Diálogo Político del Proyecto”, se contemplaba la instalación y funcionamiento de espacios de diálogo político y gestión articulada de acción para el desarrollo sectorial, en los departamentos de Guairá, Caazapá, Caaguazú, San Pedro y Concepción de la Región Oriental, el SIGEST articuló con dicho proyecto la ejecución coordinada y conjunta de esfuerzos tendientes a la consolidación de los espacios de diálogo.

La primera parte de este proceso consistió en una serie de movilizaciones territoriales y capacitaciones de actores públicos del sector así como representantes y líderes de organizaciones de base en temas relacionados a la Planificación y Gestión Presupuestaria Pública por Resultados con Enfoque Territorial, con apoyo de la Consultora ISAF.

Durante el año 2010 se trabajó principalmente en capacitaciones sobre Planificación y Gestión Presupuestaria Pública por Resultados con Enfoque Territorial, en el marco del Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y Armonización de Inversiones, más conocido como Paraguay Rural. El trabajo lanzó dos principales productos; un Documento de Trabajo y un Programa de Capacitaciones a gobiernos y actores locales de cinco departamentos del país.

En primer lugar se realizó un Documento de Trabajo conteniendo una comparación entre un marco ideal y la situación real actual del SIGEST, en lo referido a su Planificación y gestión Presupuestaria, teniendo en cuenta que ella debe abocarse en función a resultados y en el marco de un enfoque territorial.

Este documento se basó en un relevamiento sobre aspectos jurídico-legales, relacionados al desarrollo agrario y rural sostenible con enfoque territorial, incorporados en las principales disposiciones legales vigentes en el país. Se pretendió además clarificar y fijar el marco conceptual requerido para la implantación del modelo de Desarrollo Agrario y Rural sostenible con enfoque territorial; evidenciar avances en la materia por parte del MAG a través del SIGEST; presentar y poner en evidencia estadísticas relacionadas a la estructura sectorial en los departamentos con MECID-DAR; identificar y conocer los criterios e instrumentos de la Planificación Productiva del Desarrollo Territorial; y desarrollar los criterios y procedimientos requeridos para la elaboración del Presupuesto Orientado a Resultados, como un instrumento de utilidad para la asignación de recursos al sector agroproductivo del País.

Como segundo producto, fueron realizados cinco eventos de capacitación-taller de dos jornadas cada uno, en los departamentos de Caazapá, Caaguazú, Guairá, Concepción y San Pedro; donde ya habían sido iniciadas las gestiones para conformar instancias territoriales de coordinación.

El contenido de las capacitaciones abordó temas complejos como: (1) desarrollo rural sostenible con enfoque territorial y la dimensión institucional, (2) comportamiento y estado de la estructura agro-productiva departamental, (3) planificación del desarrollo territorial y enfoque metodológico del mismo, (4) conceptos de la gestión presupuestaria nacional y (5) aspectos operativos de la gestión presupuestaria orientada a resultados con enfoque territorial. Como resultado se obtuvieron 114 técnicos gubernamentales, municipales y actores clave capacitados.

El año 2011 arrancó con una presentación por parte del IICA en la primera sesión del SIGEST sobre los fundamentos del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y la estrategia a ser seguida para capacitar a los actores locales de 5 departamentos del país en mecanismos de Coordinación Sectorial, en Participación Social, Liderazgo y Gestión Social.

La presentación se realizó con el objetivo de sensibilizar a las autoridades del Sistema MAG en lo que a Desarrollo y Gestión Integral del Desarrollo se refiere, contar con el apoyo de los mismos para capacitar a nivel departamental a sus funcionarios y organizar un trabajo interinstitucional articulado para la gestión territorial.

De dicha reunión participaron en total 19 autoridades del sector agrario y directivos y coordinadores del MAG de ese entonces, a saber:

- a. Ministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería
- b. Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación

- c. Viceministro de Ganadería
- d. Viceministro de Agricultura
- e. Viceministro Coordinador Ejecutivo del SIGEST
- f. Presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo
- g. Presidente del Banco Nacional de Fomento
- h. Presidente del Crédito Agrícola de Habilitación
- i. Agencia Financiera de Desarrollo
- j. Presidente de Instituto Forestal Nacional
- k. Presidente del Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
- l. Presidente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas
- m. Presidente del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
- n. Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
- o. Director de la Dirección General de Planificación
- p. Asesor Técnico del SIGEST
- q. Coordinador de Desarrollo Institucional del SIGEST
- r. Coordinador de Gestión del Desarrollo del SIGEST
- s. Coordinador de Planificación del Desarrollo del SIGEST

Como resultado, se obtuvo el **Acta N° 19/2011 del SIGEST** firmada por los participantes, donde **se acordó fortalecer las Mesas Departamentales de Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Agrario y Rural (MECID-DAR)**, a través de la participación de los **responsables departamentales de las entidades** componentes del SIGEST en el nivel territorial-local.

Las MECID-DAR son instancias territoriales conformadas por representantes de instituciones públicas con funciones en el ámbito agrario, por las autoridades locales y representantes de organizaciones sociales y de base, y han sido sujetos de diferentes capacitaciones técnicas sobre el desarrollo rural con enfoque territorial, la importancia del capital humano y del capital social, la participación de los actores y agentes

contributivos al desarrollo de los territorios, la creación de presupuestos, la consolidación del marco institucional de las Mesas, entre otros.

Cabe destacar que en las capacitaciones, se dio especial énfasis a la participación de los agentes de extensión de las diferentes Agencias Locales de Extensión y de los Centros de Desarrollo Agropecuario de la DEAg en los territorios. A continuación, una síntesis de las capacitaciones impulsadas desde el SIGEST para la consolidación de las MECID-DAR.

El trabajo realizado en el año **2010** con el IICA en **“Participación Social para el Desarrollo Territorial Sostenible”** fue planteado a partir de las premisas: participación efectiva y acción territorial. Se considera que se ha logrado mantener las mismas a lo largo de todo el proceso, siendo que desde el inicio de las actividades primó un trabajo permanente y participativo con técnicos del SIGEST y con los actores locales. Además, el trabajo concentró esfuerzos en la formación de capacidades, motivación y establecimiento de compromisos de actores locales a nivel territorial.

El objetivo de estas capacitaciones fue el de crear en los territorios un conjunto de personas capacitadas, motivadas y comprometidas que estimulen cambios en su comunidad; contagien a otros la necesidad de proyectos conjuntos; y puedan fortalecer relaciones y redes de relacionamiento.

Se apreció que las experiencias consideradas exitosas de Mesas de Coordinación Interinstitucional a nivel territorial, son atribuidas en buena parte a la figura de un activador o motivador permanente al menos durante un periodo inicial o hasta la consolidación mínima del trabajo articulado.

De este proceso se consiguió establecer acuerdos iniciales entre los participantes de las jornadas de capacitación con miras a fortalecer las Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural. En los departamentos de Concepción y Caazapá, por tener Mesas de Coordinación Interinstitucional conformadas con anterioridad, se trabajó principalmente en acuerdos que apuntaron a la reactivación de la Mesa para el primer caso y al fortalecimiento del trabajo realizado para el segundo. En los departamentos de Caaguazú y Guairá, los acuerdos se generaron en torno a la consolidación de una Mesa de Coordinación Interinstitucional en cada departamento, relacionados a la elaboración de reglamentos y de un Plan de Trabajo.

De esta etapa, el resultado más significativo fue la capacitación de 205 participantes que se inscribieron en las 6 capacitaciones realizadas en 5 departamentos del país, con la facilitación del IICA: Guairá, Caazapá, Caaguazú, San Pedro y Concepción, lo que superó la meta inicial prevista de 150 actores locales formados y con conocimientos en

desarrollo del capital humano y social, como: participación efectiva, trabajo en equipo y en redes, liderazgo e innovación y creatividad.

En el año **2012** se realizó el proceso de “**Consolidación y Desarrollo Organizacional de las Instancias de Gestión Local Territorial Instaladas**” también con el apoyo del IICA.

El proceso desarrollado logró avances importantes en términos de consolidación de las MECID-DAR en los 5 departamentos de intervención aunque con diferentes niveles de avance. Se destacan los siguientes productos:

- a. En total, 150 personas pertenecientes a instituciones públicas, organizaciones sociales y de la academia capacitadas y motivadas para integrar y fortalecer las Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental.
- b. Cada Mesa de Coordinación Interinstitucional Departamental-DAR contó con un Mecanismo de Oficialización con los pasos que deben ser seguidos por la organización para consolidar su existencia.
- c. Seis borradores iniciales de Marco Reglamentario de las MECID-DAR (uno por cada mesa) con énfasis en la discusión participativa sobre los objetivos y el alcance de las instancias territoriales así como del marco normativo y legal que las sustentan.
- d. Agenda Básica de Compromisos de la MECID-DAR para el fortalecimiento de las Mesas.

Esta etapa resultó en un modelo de **Marco Reglamentario final aprobado por el SIGEST según nota SIGEST N° 135/12 del 11 de setiembre de 2012**. Posteriormente, este marco modelo aprobado fue socializado en las MECID-DAR de los 5 departamentos para su adopción.

Además de haber obtenido un Marco Reglamentario consensuado tanto a nivel territorial como a nivel central del SIGEST, se considera que uno de los principales logros es el del compromiso y comprensión de los miembros de la MECID-DAR en cada departamento sobre la importancia de coordinar en forma conjunta y de proyectar acciones que apunten al desarrollo del territorio donde actúan.

Grandes avances fueron visualizados a los largo de las 4 jornadas realizadas, observándose un progreso importante en cada una de las MECID-DAR. El caso de Concepción y Caaguazú se destacan por la rápida apropiación del enfoque y el mecanismo de trabajo participativo y coordinado. La MECID-DAR Guairá demostró un avance importante principalmente en el convencimiento de sus integrantes sobre la

importancia de conformar una instancia territorial. En Caazapá se observó una consolidación de la MECID-DAR ya existente y una comprensión más ajustada del rol que esta instancia debe tener en el territorio.

También en el año **2012**, el SIGEST con la cooperación del IICA impulsó un **“Apoyo a nivel territorial para la elaboración de Planes de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial o Directrices Sectoriales Sistematizadas”**.

Se realizan Planes de trabajo aterrizado en los departamentos de Concepción, Caazapá, San Pedro y Caaguazú. Se elabora una Base de Datos Común sobre los programas y proyectos desarrollados por las entidades integrantes del SIGEST.

De este proceso, se resume que los principales productos obtenidos fueron:

- a. Integrantes de las MECID-DAR de los departamentos de Concepción, San Pedro Sur, Caaguazú, Caazapá y Guairá capacitados en las etapas del proceso de planificación participativa del desarrollo territorial, identificación de proyectos territoriales y elaboración de perfiles de proyectos.
- b. Una Cartera de Proyectos de Inversión a nivel de perfil para cada uno de los 5 departamentos.

Adicionalmente se obtuvieron resultados complementarios relevantes para el proceso de consolidación de las MECID-DAR:

- a. Material técnico y metodológico para la capacitación sobre Planificación Participativa de manera permanente.
- b. Material técnico y metodológico para la capacitación sobre elaboración de proyectos.

Una acción relevante que los integrantes de las MECID-DAR y representantes las instituciones del SIGEST realizaron fue el intercambio del alcance institucional de cada una en el territorio y la oferta de servicios con la que cuenta. Esto permitió armar un mapa de oferta pública y en algunos casos, también privada de servicios de apoyo al desarrollo agrario y rural.

Se destaca el carácter altamente participativo con el que se trabajó para la elaboración de los documentos, combinando capacitación permanente, reflexión y avance de los mismos.

Cabe apuntar que las diferentes actividades desarrolladas contaron con el acompañamiento directo y permanente del equipo técnico del MAG/SIGEST y de la

DEAg, lo que permitió una revisión permanente del proceso y la realización de ajustes cuando correspondieron.

Por último se menciona que de las cinco MECID-DAR apoyadas, cuatro de ellas identificaron como prioridad la necesidad de ejecutar en el corto plazo Proyectos de Fortalecimiento de las Mesas de Coordinación como condición fundamental para apuntalar el proceso de gestión territorial iniciado con el MAG/SIGEST. Esto demuestra que se consiguió instalar en los miembros de las MECID-DAR la conciencia de la necesidad de un nuevo estilo de trabajo basado en la coordinación, articulación y planificación conjunta de acciones en el nivel territorial.

Durante el año **2014**, el proceso se vio fortalecido con la articulación de esfuerzos para los trabajos con las MECID-DAR con la inclusión de la Cooperación Alemana, a través de la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) y el Proyecto de Manejo de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales (PMRN) impulsados por esta cooperación y MAG/DEAg.

Así, al esfuerzo implementado por el SIGEST y la DEAg del MAG junto al IICA se le suma la acción de la cooperación alemana, quien también apuntaba a la consolidación de las MECID-DAR en el marco del PMRN.

La primera acción conjunta realizada fue la elaboración de un Plan Operativo Anual 2014 para el **Grupo Técnico Impulsor** conformado por el SIGEST-DEAg-IICA-GIZ.

El segundo paso fue realizar un diagnóstico sobre la situación de las 5 MECID-DAR inicialmente impulsadas, considerando que durante el año 2013 el apoyo desde el SIGEST fue indirecto, cabiendo más bien a la DEAg el rol de promoción territorial.

Este diagnóstico demostró el estado de la coordinación Interinstitucional a nivel departamental y la asignación de recursos de los gobiernos Departamentales y Municipales para la agricultura en los Departamentos de: Caazapá; Paraguarí; Caaguazú; San Pedro y Concepción. Como consecuencia, se pudo ajustar el Plan Operativo Anual del Grupo Técnico Impulsor para el año 2014.

Así, la GIZ informó que en cada uno de los 5 departamentos, el PMRN contaría con un técnico de campo que también se encargaría de la dinamización de las MECID-DAR. El IICA por su parte, se encargó de acompañar al SIGEST y a la DEAg en jornadas de capacitación y diálogo para el fortalecimiento de las MECID-DAR, mediante la **“Capacitación Conceptual e Instrumental en el Área de Gestión Territorial para el Desarrollo Agropecuario y Rural”**.

Fueron realizadas Jornadas de Capacitación en “Fortalecimiento Institucional para la Gestión Territorial” en 5 talleres (uno por cada MECID-DAR constituida en los

departamentos de Caazapá, Concepción, Caaguazú, Guairá y San Pedro). En cada taller se distribuyó a los participantes el Material Técnico y Metodológico de capacitación. También se les proveyó de una copia impresa del documento “Planificación del Desarrollo Agrario y Rural con Enfoque Territorial: Perfiles de Proyectos Priorizados para el Departamento”, elaborado en el año 2013.

De los talleres resultaron **187 personas** pertenecientes a instituciones públicas, organizaciones sociales y de la academia capacitadas y motivadas para fortalecer las Mesas de Coordinación Interinstitucional Departamental y **Cinco propuestas de agendas de compromiso** para el fortalecimiento de las MECID-DAR (uno por cada mesa).

También fueron organizados talleres para la pre-conformación de las MECID-DAR con la Gobernación de Central y con los CDAs del Departamento de Paraguari. En ambos eventos se tuvo la adhesión y anuencia de 72 actores para avanzar en la conformación definitiva de las Mesas.

Paralelamente se han iniciado gestiones para la conformación de las MECID-DAR en los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraná, a través de conversaciones con las autoridades departamentales y gerentes de los CDA/DEAg del MAG.

A inicios del año **2015**, se desarrollaron Jornadas de Capacitación en Central y en Paraguari, en el marco de la “**Capacitación Conceptual e Instrumental en el Área de Gestión Territorial para el Desarrollo Agropecuario y Rural**”. Se avanzó así en una primera etapa de sensibilización y movilización de representantes de instituciones y de organizaciones sociales y una agenda para conformar las MECID-DAR.

2.5. La articulación interinstitucional para la gestión territorial

Con miras a consolidar el enfoque de gestión territorial en el Paraguay como línea de política y a fortalecer las instancias institucionales de implementación tanto a nivel central como territorial instaladas por el MAG desde el año 2011 con apoyo del IICA, se realizó una reunión de Articulación para la Gestión Territorial del desarrollo Agrario y Rural el 23 de junio de 2014, con la presencia del Ministro de Agricultura y Ganadería, Don Jorge Gattini, el Vice-Ministro Coordinador Ejecutivo del SIGEST, Ing. Agr. Hugo Halley Merlo y los representantes de los siguientes organismos internacionales: GIZ, IICA y JICA en Paraguay.

En dicha ocasión se firmó una Ayuda Memoria de este Primer Encuentro, donde se acordó constituir un Grupo Impulsor conformado por técnicos del MAG/SIGEST, de la Dirección General de Planificación (DGP/MAG), del Viceministerio de Agricultura, de la DEAg y del Viceministerio de Ganadería, con el apoyo técnico y la participación del IICA, la GIZ y la JICA, con la finalidad de apoyar la coordinación de actividades de gestión territorial.

Asimismo, las partes se comprometieron a realizar trabajos específicos en forma conjunta en la medida de las posibilidades y conveniencias.

A partir de este acuerdo, el MAG integró oficialmente el Grupo Impulsor de Gestión Territorial según Resolución N° 1189 del 30 de julio de 2014.

Como segunda actividad del año se realizó un Encuentro en diciembre de 2014 donde cada institución y dependencia integrante del Grupo presentó un breve Informe de la gestión realizada durante el año 2014 en temas de Gestión Territorial. Asimismo, se discutió y se apuntaron temas estratégicos que podrían ser abordados de manera conjunta en el año 2015.

Se espera que este Grupo Impulsor de Gestión Territorial se convierta en un espacio interinstitucional de coordinación de trabajos conjuntos, de presentación de avances de cada institución y dependencia del MAG, de debate sobre el tema de Gestión Territorial y de acompañamiento al fortalecimiento institucional del tema.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Se puede concluir que en los últimos años, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha dado señales institucionales claras para apuntalar los procesos de desarrollo desde los territorios, conforme el Decreto N° 169/2008 “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)” y la Resolución MAG N° 700/10 “Por el cual se crea el Departamento de Gestión Territorial en sustitución del Departamento de Operaciones de Campo y la Coordinación Ejecutiva en sustitución de la Coordinación Técnica, dependiente de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg)”.

Todo ello, bajo el marco de los enfoques y estrategias establecidos para el sector agrario y rural en el Marco Estratégico Agrario Ampliado 2009-2018 inicialmente y en su versión ajustada y actualizada al 2014-2018, donde se establece como principio básico de acción pública sectorial el trabajo en los territorios.

La efectiva instalación de una instancia de discusión, análisis y consenso a nivel directivo y de definición de estrategias de acción en el ámbito de las políticas públicas sectoriales, conformada por las autoridades del Sistema MAG y liderados por el Ministro de Agricultura y Ganadería, han dado el soporte político institucional para avanzar en el proceso de gestión territorial.

Así, el SIGEST y la DEAg del MAG han realizado amplios esfuerzos para la instalación de Mesas Interinstitucionales como nuevas formas institucionales para abordar diferentes temas relevantes al sector y al desarrollo a nivel territorial. La instalación de MEDIC-DAR, se dio en los departamentos de Caazapá, Concepción, San Pedro, Guairá y Caaguazú, y apunta a ser ampliada a otros departamentos como el de Paraguarí, Central, Presidente Hayes y Alto Paraná.

El rol clave de la DEAg, a través de su Dirección de Gestión Territorial (DGT), en lo que a activación del desarrollo se refiere, atendiendo su presencia permanente en el territorio y su vinculación con las comunidades rurales, ha sido fundamental y debe ser por tanto decididamente fortalecida. Caso contrario, el proceso se verá debilitado y en el peor de los casos, truncado.

Las lecciones aprendidas durante el proceso permiten reflexionar sobre la necesidad de una mayor profundización y ampliación de los temas abordados bajo la metodología de trabajo impulsada por el SIGEST, principalmente en el ámbito directivo de decisión de políticas sectoriales y también en el ámbito estratégico, tanto en los departamentos en los que ya ha sido presentado e instalado, así como en los otros, a fin de asegurar su consolidación, continuidad y seguimiento.

Como sugerencia y a partir de las observaciones realizadas en los territorios, se percibe que la formación permanente de un agente de desarrollo a nivel de los territorios desde el MAG, que articule y anime el proceso, permitiría apuntalar lo iniciado y aprovechar las capacidades formadas con los técnicos locales. Este rol está siendo en la actualidad realizado por el Gerente de los CDAs, quien lo realiza en función a sus posibilidades y en suma con la amplia gama de funciones y responsabilidades propias del cargo. Acompañar esta gestión con una figura de apoyo resulta fundamental.

Una última reflexión hace referencia a la necesidad de que los procesos participativos impulsados hasta la fecha, puedan abrirse a nuevos actores o líderes locales de las organizaciones sociales. Así, el proceso de articulación a nivel territorial encontraría fundamentos sólidos en los principios de participación social y democracia, propios del Enfoque Territorial para el Desarrollo Rural.