



MINISTERIO DE
**AGRICULTURA
Y GANADERÍA**



MARCO ESTRATEGICO AGRARIO

DIRECTRICES BASICAS

2014 / 2018

**“...DEL CRECIMIENTO ECONOMICO DISOCIADO AL CRECIMIENTO
SOCIALMENTE INCLUSIVO, AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE Y
TERRITORIALMENTE INTEGRADOR..”**

MAG/SIGEST

El Marco Estratégico Agrario (MEA) es un instrumento del sector agropecuario y forestal de Paraguay generado en consulta con instituciones públicas, privadas e internacionales que ofrece una visión del desarrollo agrario y rural que se aspira construir y sirve como referencia respecto a los caminos a transitar para alcanzarlo. El propósito del MEA es que sus planteamientos y las prioridades que establece sirvan para el diseño de políticas públicas y la adopción de medidas orientadas al desarrollo del sector, así como para la formulación de programas y proyectos.

Diciembre, 2013

GUIA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

AF	Agricultura Familiar
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALATs	Agencias Locales de Asistencia Técnica/DEAg
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
BM	Banco Mundial
BTA	Bachiller Técnico Agropecuario
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CAPAINLAC	Cámara Paraguaya de Industrias Lácteas
CDA	Centro de Desarrollo Agropecuario/DEAg
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Carrera de Ingeniería Forestal/FCA/UNA
DCEA	Dirección de Censo y Estadísticas Agropecuarias/MAG
DEA	Dirección de Educación Agraria/MAG
DEAg	Dirección de Extensión Agraria/MAG
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DGP	Dirección General de Planificación/MAG
EEB	Educación Escolar Básica
EM	Educación Media
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCA	Facultad de Ciencias Agrarias/UNA
FEPAMA	Federación Paraguaya de Madereros
FG	Fondo Ganadero
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
ha	Hectáreas
I&D	Investigación y desarrollo
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INCUPAR	Asociación de Incubadoras Paraguayas
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
IPCC	Panel Intergubernamental para el Cambio Climático
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEA	Marco Estratégico Agrario
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MM	Ministerio de la Mujer
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MECID-DAR	Mesa de Coordinación Interinstitucional Departamental para el Desarrollo Agrario y Rural
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
REPAET	Red Paraguaya de Articulación, Educación y Trabajo
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
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
SNJ	Secretaría Nacional de la Juventud
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SISPAP	Sistema Institucional del Sector Público Agrario del Paraguay
TIC's	Tecnologías de la información y comunicación
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UNA	Universidad Nacional de Asunción
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
VBP	Valor Bruto de la Producción
VMA	Viceministerio de Agricultura/MAG
VMG	Viceministerio de Ganadería/MAG

PRESENTACIÓN

El *Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas, MEA 2014/2018*, responde al compromiso del Gobierno Nacional de encarar el proceso de desarrollo del sector agrario y rural de manera ordenada, transparente y eficiente.

Es un documento de alcance sectorial que involucra al conjunto de instituciones agrarias propiciando una gestión integrada, estratégica y operativamente consistente, con sentido de Estado.

El MEA referencia un conjunto de políticas y estrategias para el desarrollo agrario y rural; es una **hoja de ruta** diseñada **con visión de largo plazo**, construida a base de **consensos** en torno a una **orientación renovada y duradera** del proceso de desarrollo sectorial, **con proyección y enfoque territorial**.

En Paraguay, de base económica eminentemente agraria y de raíces sociales y culturales eminentemente rurales, la agricultura, en sentido amplio, constituye a la vez que motor del crecimiento económico, fuente de abastecimiento para el consumo interno y de bienes de exportación.

Sin embargo, simultáneo al avance de la producción agraria, los frutos del crecimiento han tenido efectos limitados en términos de desarrollo lo que hace que la pobreza sea una realidad persistente en el país.

Si bien hoy se reconoce ampliamente que la inseguridad alimentaria que caracteriza a buena parte de la población se explica más por las dificultades de acceso de parte de la población a los alimentos, antes que por una crisis de producción y oferta, lo que se observa es que los ingresos de esas personas son insuficientes para abastecer sus necesidades básicas.

En este contexto, en una visión prospectiva del entorno externo e interno, corresponde al sector agrario y rural de Paraguay el desempeño de una función central en el proceso de desarrollo, integrándose al mundo mediante una estrategia que busca su inserción económica de manera competitiva y abierta a la absorción del progreso en todas sus dimensiones. Adoptar esta estrategia implica reconocer que, en el caso de agricultura, se forma parte de uno de los mercados que presenta las mayores distorsiones dentro del intercambio mundial de bienes y servicios, y que de modo recurrente, impone no pocas obstrucciones al esfuerzo productivo nacional.

La definición de estrategias y políticas estables y duraderas para el desarrollo agrario y rural adquiere así un carácter central. Si bien la estrategia fija el trayecto general, se requiere de políticas que permitan adoptar las medidas que sean necesarias para mantener el rumbo decidido en un esfuerzo incluyente y continuo, compatibilizando el logro de los objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad, con los desafíos que impone el cambiante y competitivo contexto mundial. Por ello el MEA para el periodo 2014/2018 incorpora **aspectos emergentes** relevantes

para el desarrollo sectorial, como el cambio climático y la gestión de aguas, así como también considera la empleabilidad y el emprendedurismo como elementos relevantes.

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

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

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

El MEA así formulado se relaciona directamente con el desafío de conciliar un desempeño agrario integrador, dinámico, eficiente y competitivo, que deberá reflejarse en el **aumento sostenido del producto sectorial**, con la consecución de una **mejoría significativa de la calidad de vida** de las comunidades rurales, bajo condiciones de compromiso compartido, de **racionalidad y prudencia ambiental**.

A partir de esta visión, fortalecer el proceso de gestión renovada para el desarrollo sectorial, constituye un imperativo ético concurrente a la recuperación del protagonismo institucional público, con compromiso, transparencia y eficiencia como atributos inexcusables.

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

ING. AGR. JORGE GATTINI FERREIRA
MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

ANTECEDENTES

El Marco Estratégico Agrario – Directrices Básicas 2014-2018, aprobado por Resolución MAG N° 83/14, resulta de un proceso de revisión y análisis prospectivo del escenario agrario actual y en este contexto, de las definiciones de políticas instituidas por el Gobierno Nacional.

Para la formulación del documento se acordó un plan de trabajo que estableció propósito, premisas, alcance, metodología, plan de actividades y el cronograma respectivo.

La implementación del plan de trabajo estuvo a cargo un equipo integrado por técnicos del MAG – SIGEST, del Vice Ministerio de Agricultura, del Vice Ministerio de Ganadería y de la Dirección General de Planificación del MAG, contándose con el apoyo del IICA y de la FAO, entidades cooperantes que a través de expertos externos y locales, colaboraron en el proceso de formulación del documento.

El propósito consensuado consistió en “actualizar el Marco Estratégico Agrario en tanto instrumento que define objetivos y líneas de políticas duraderas que referencian, orientan y articulan planteamientos sectoriales operativos y de gestión para el desarrollo agrario y rural sostenible”.

Es importante señalar que dado el carácter sectorial y dinámico del documento, el mismo fue presentado y estudiado en sesión plenaria MAG – SIGEST efectuada en fecha 17 de diciembre del 2013, en la cual, según Acta Número 40/2013, se acordó formular aportes en la perspectiva y competencia de las distintas instituciones, atendiendo así el carácter participativo y de consenso del mismo.

Como puede entenderse, el Marco, concurre a conferir organicidad y coherencia a la gestión del desarrollo agrario y rural, referenciando la priorización y desarrollo de instrumentos operativos bajo condiciones de consistencia respecto a los lineamientos sectoriales del Gobierno Nacional.

Finalmente y como cuestión relevante, debe señalarse que el Marco Estratégico Agrario – Directrices Básicas 2014/2018, constituye la base para la adecuación institucional sectorial y reestructuración del MAG, bajo enfoque de sistema institucional público con proyección territorial, proponiendo en este sentido, los fundamentos conceptuales, técnicos y lineamientos de diseño a ser considerados al efecto.

MAG/SIGEST

Tabla de contenido

GUIA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES.....	i
PRESENTACIÓN.....	iii
ANTECEDENTES.....	v
SECCIÓN I: PROPÓSITO Y CONTENIDO	1
1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MEA	1
2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO	2
3. PLANTEAMIENTO INSTRUMENTAL Y DESCRIPCIÓN DE CONTENIDOS	5
4. EJES DEL MARCO ESTRATÉGICO.....	5
5. IMPLEMENTACION	8
SECCIÓN II: MARCO DE REFERENCIA	9
1. EL ESCENARIO AGRARIO. RASGOS Y TENDENCIAS.....	9
1.1. El entorno regional, América Latina y el Caribe	9
1.2. El país.....	11
2. GESTIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL.....	13
3. PREMISAS.....	14
3.1. Subsidiariedad.....	14
3.2. Inclusión social	15
3.3. Enfoque diferenciado	15
3.4. Sostenibilidad ambiental y económica	15
3.5. Equidad, Género y Juventud	15
3.6. Seguridad alimentaria.....	15
4. VISIÓN.....	15
5. OBJETIVOS	16
5.1. General.....	16
5.2. Específicos.....	16
6. ESTRATEGIA GENERAL DE IMPLEMENTACION DEL MEA	17
6.1. Definición y Gestión de Políticas	17
6.2. Gestión territorial.....	17
6.3. Coordinación y participación.....	18

SECCIÓN III. EJES ESTRATÉGICOS: OBJETIVOS, LÍNEAS PROGRAMÁTICAS Y ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION.....	19
1. EJE 1. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA	19
1.1. Contexto.....	19
1.1.1. Entorno general.....	19
1.1.2. Entorno local	19
1.2. Objetivos	22
1.2.1. General.....	22
1.2.2. Específicos	22
1.3. Líneas programáticas.....	23
1.3.1. Investigación, desarrollo y transferencia de tecnología	23
1.3.2. Gestión de la información.	23
1.3.3. Sistema nacional de control de sanidad, calidad e inocuidad de la producción agraria.....	23
1.3.4. Cadenas productivas.....	23
1.3.5. Infraestructura productiva y de comunicaciones.....	24
1.3.6. Gestión de mercados	24
1.4. Estrategias de implementación.....	24
1.4.1. Fortalecimiento de los servicios de generación y transferencia de tecnología agraria.....	24
1.4.2. Desarrollo de un sistema de información	24
1.4.3. Fortalecimiento del sistema nacional de control de calidad sanidad e inocuidad de la producción agraria.	25
1.4.4. Generación y fortalecimiento de cadenas productivas	25
1.4.5. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios	25
1.4.6. Gestión de mercado.....	25
2. EJE 2. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	26
2.1. Contexto.....	26
2.1.1. Entorno regional.....	26
2.1.2. Entorno local.	27
2.2. Objetivo.....	33
2.2.1. General.....	33
2.2.2. Específicos	33

2.3.	Líneas programáticas.....	34
2.3.1.	Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria.....	34
2.3.2.	Arraigo rural	34
2.3.3.	Incremento del ingreso familiar	34
2.3.4.	Uso sostenible de los recursos naturales.....	34
2.3.5.	Participación y desarrollo.....	35
2.3.6.	Producción de alimentos.....	35
2.4.	Estrategias de implementación.....	35
2.4.1.	Acceso a la tierra y arraigo rural.....	35
2.4.2.	Incremento del ingreso familiar	35
2.4.3.	Uso sostenible de los recursos naturales.....	36
2.4.4.	Participación.....	36
2.4.5.	Producción de alimentos.....	36
3.	EJE 3 DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y PROVISION DE SERVICIOS AMBIENTALES.....	37
3.1.	Contexto.....	37
3.1.1.	Entorno general.....	37
3.1.2.	Entorno local.....	38
3.2.	Objetivos	44
3.2.1.	General.....	44
3.2.2.	Específicos	44
3.3.	Líneas programáticas.....	44
3.3.1.	Marco legal e institucional	44
3.3.2.	Ordenamiento territorial forestal.....	45
3.3.3.	Producción forestal.....	45
3.3.4.	Financiamiento e incentivos.....	45
3.3.5.	Competitividad	45
3.3.6.	Servicios ambientales del bosque.....	45
3.4.	Estrategias de implementación.....	46
3.4.1.	Fortalecimiento institucional	46
3.4.2.	Ordenamiento territorial forestal.....	46
3.4.3.	Mejoramiento de la producción forestal	46
3.4.4.	Acceso al financiamiento e incentivos.....	46

3.4.5.	Fomento de la competitividad	46
3.4.6.	Desarrollo de los servicios ambientales del bosque	47
4.	EJE 4. DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO	48
4.1.	Contexto.....	48
4.1.1.	Entorno general.....	48
4.1.2.	Entorno local	49
4.2.	Objetivos	52
4.2.1.	General.....	52
4.2.2.	Específicos	53
4.3.	Líneas programáticas.....	53
4.3.1.	Investigación, validación y transferencia de tecnologías.....	53
4.3.2.	Diversificación productiva y producción de alimentos	53
4.3.3.	Calidad y salud animal	54
4.4.	Estrategia de implementación	54
5.	EJE 5. GESTIÓN DE RIESGOS ASOCIADA A LA VARIABILIDAD Y EL CAMBIO CLIMATICO.....	55
5.1.	Contexto.....	55
5.1.1.	Entorno general.....	55
5.1.2.	Entorno local	56
5.2.	Objetivos	56
5.2.1.	General.....	56
5.2.2.	Objetivos específicos	57
5.3.	Líneas programáticas	57
5.3.1.	Gestión institucional	57
5.3.2.	Investigación y transferencia de tecnología.....	57
5.3.3.	Riego y gestión de recursos hídricos	57
5.3.4.	Desarrollo de capacidades.....	57
5.3.5.	Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos	58
5.4.	Estrategias de implementación	58
5.4.1.	Fortalecimiento institucional	58
5.4.2.	Investigación y transferencia de tecnología.....	58
5.4.3.	Riego y gestión de recursos hídricos	58
5.4.4.	Desarrollo de capacidades	58

5.4.5.	Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos	58
6.	EJE 6: INTEGRACION SOCIAL, EMPLEABILIDAD Y EMPRENDEDURISMO RURAL	59
6.1.	Contexto.....	59
6.1.1.	Antecedentes y definiciones	59
6.1.2.	Entorno general.....	59
6.1.3.	Entorno local.....	60
	Situación general del empleo	60
	Marco legal y fundamentos institucionales.....	65
6.2.	Objetivos	66
6.2.1.	General.....	66
6.2.2.	Específicos	66
6.3.	Líneas programáticas.....	66
6.3.1.	Instrumentos y programas generales a los ejes estratégicos.	66
6.3.2.	Instrumentos y programas específicos a cada uno de los cinco primeros ejes estratégicos.	68
6.4.	Estrategias de implementación	71
	SECCIÓN IV: ADECUACIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL Y REINGENIERIA DEL MAG	72
1.	CONTEXTO	72
1.1.	Descripción de la estructura actual	73
1.2.	Relacion del MAG con las autarquías sectoriales agrarias.....	74
2.	OBJETIVOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL	75
2.1.	Objetivo general	75
2.2.	Objetivos específicos	76
3.	COMPONENTES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO AGRARIO DE PARAGUAY (SISPAP).....	77
3.1.	Ordenamiento de las competencias del MAG y de las autarquías.....	78
3.2.	Redefinición de las modalidades de vínculo entre el MAG y las instituciones autárquicas	79
3.2.1.	Requisitos formales.....	79
3.2.2.	Requisitos de legitimidad	80
3.3.	Reingeniería del MAG	81

3.4.	Enfoque territorial	84
3.5.	Fortalecimiento institucional	85
3.6.	Vínculos con el sector privado	85



SECCIÓN I: PROPÓSITO Y CONTENIDO

1. PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MEA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO

El MEA se funda en un enfoque de políticas duraderas o ejes, que integran, como dimensiones básicas del proceso de desarrollo agrario y rural, el crecimiento competitivo del producto sectorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la integración territorial.

Dentro de este planteamiento, el crecimiento de la producción, -tanto de la productividad como de la competitividad agraria- adquiere un contenido diferente en tanto se lo articula al aumento de las oportunidades laborales agrarias y no agrarias; a la mejoría significativa de la calidad de vida en el medio rural; al cuidado efectivo de la base de los recursos naturales que soporta los procesos y sistemas productivos, y así mismo, a la movilización eficiente del potencial territorial como singularidades que radican en la base del desarrollo general del país.

En esta línea, la competitividad que se promueva y alcance como país, debe estar acompañada por aumentos en la productividad de los trabajadores, por incrementos en los rendimientos y rentabilidad de la producción de las comunidades de productores y por la inserción respetuosa de los pueblos indígenas a estas dinámicas.

En consecuencia, la competitividad que debe caracterizar el crecimiento de la producción en los próximos decenios, debe contemplar desde su propio impulso formas que contribuyan a disminuir la pobreza, resguardando el logro de objetivos sociales que otorguen solidez y estabilidad al desarrollo.

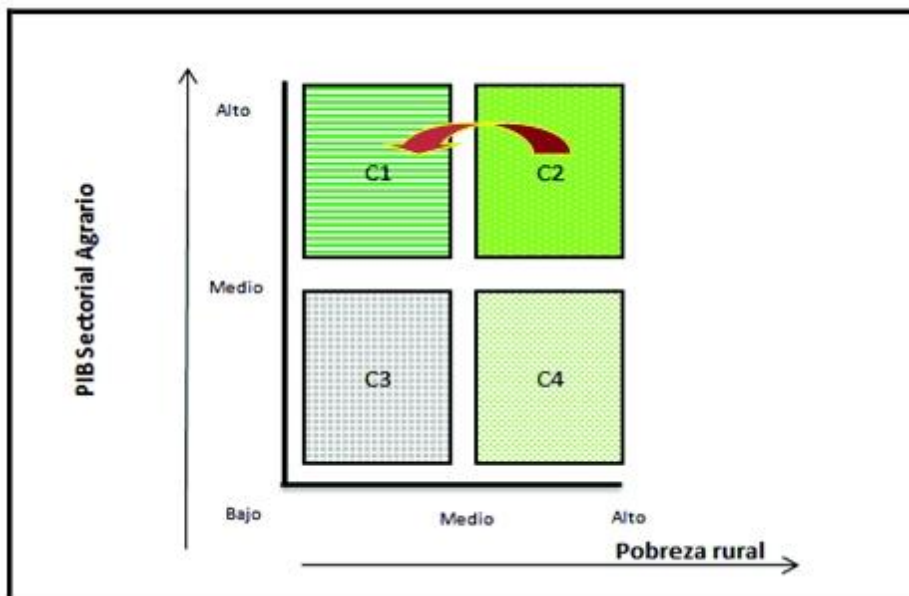
La inserción competitiva de los pequeños agricultores en la visión de la estrategia, constituye una cuestión particularmente relevante y definitoria, lo cual requiere impulsar la articulación eficiente de apoyos para lograr el fomento de factores de producción; con la prestación de servicios técnicos que favorezcan el desarrollo de la productividad, con acceso a servicios sociales que brinden las bases para ampliar las oportunidades de las familias.

En particular, dentro de las políticas de inclusión social destaca el enfoque de desarrollo territorial en la perspectiva de lograr una mayor efectividad en la aplicación de los recursos, un mejor ordenamiento de las demandas sociales y una mayor oferta de servicios públicos dirigidos de manera prioritaria a las poblaciones menos beneficiadas.

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

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

Figura 1 El Medio Agrario. Matriz Conceptual de Desarrollo



Fuente. MAG/SIGEST.2010.

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

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

El sector agrario y rural se conceptualiza como un sistema que se sostiene en los recursos naturales y que llega a la satisfacción de necesidades humanas en un ciclo permanente de producción y reproducción. En las actuales condiciones históricas estos procesos se resuelven por el modo de funcionamiento de los mercados y de las políticas públicas dentro de una economía globalizada.

El sector se vincula con la agroindustria, con los mercados y con los consumidores. Por esta razón, las políticas deben apuntar desde la sostenibilidad de los recursos, el acceso responsable y equitativo a los factores productivos, al desarrollo de cadenas de producción y a la disminución de

las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados internos y externos, buscando la satisfacción de los consumidores.

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

3. PLANTEAMIENTO INSTRUMENTAL Y DESCRIPCIÓN DE CONTENIDOS

El MEA se ordena como un documento que relaciona la formulación general de objetivos, con el desarrollo en mayor profundidad de sus componentes a los que denomina ejes y cierra con una referencia a la redefinición de los arreglos organizacionales, bajo una concepción de sistema institucional con proyección territorial que condiciona su implementación.

Cabe señalar que el conjunto de ejes, se concibe bajo una visión integrada, complementaria y apuntan a resolver intervenciones esenciales, en un contexto cambiante, dinámico y complejo, característico de los procesos de desarrollo agrario y rural.

Los primeros cinco ejes se refieren a los aspectos temáticamente sustantivos del desarrollo agrario. El sexto eje, en cambio, reviste una característica transversal que incluye los contenidos asociados a la empleabilidad y al estímulo a la emprendibilidad de las familias y promueve la integración social de la diversidad de actores rurales.

4. EJES DEL MARCO ESTRATÉGICO

- i. El eje competitividad agraria, se refiere a la política de tipo general que se espera tenga el mayor impacto productivo, en función a los requerimientos de los mercados, en materia de precios, calidad y seguridad de los suministros.
Uno de los aspectos que se considera en la evaluación del nivel de competitividad que alcanza un país tiene relación con la solidez de sus instituciones.
- ii. El eje desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria, corresponde a la política diferenciada más característica de la estrategia agraria y rural. Tiene alto impacto económico en el empleo, es muy importante en la producción de alimentos y en el abastecimiento del mercado interno. También tiene una gran trascendencia social, puesto que tiene como sujetos de las políticas a las familias pobres del campo que en cualquier situación que se encuentren dentro de la estructura agraria, corresponden al sector social más numeroso del país y donde se aprecia la mayor carencia de oportunidades para su desarrollo.

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

El acceso a la tierra y la creación de condiciones adecuadas para el arraigo y la consolidación económica y social de las comunidades rurales de productores familiares, constituye en este sentido, una cuestión relevante en el escenario agrario actual.

También este eje tiene una dedicación especial a la seguridad alimentaria que constituye un objetivo de las políticas que se diseñen y con las medidas que se adopten para ampliar la disponibilidad de alimentos, mejorar el acceso de todos los sectores sociales, lograr la estabilidad en el consumo de las poblaciones vulnerables e incluso avanzar en una adecuada utilización de los alimentos para disminuir la malnutrición que afecta a gran parte de la población paraguaya.

Se trata, en consecuencia, de una línea de acción que se busca asumir con un enfoque gradual en lo temporal y participativo en lo social. El MEA corresponde a este tipo de implementación de políticas y por esto lo incluye en su componente dedicado a la equidad en el campo.

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

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

- iii. El eje desarrollo forestal sostenible y provisión de servicios ambientales permite tener una visión más exhaustiva de los recursos forestales en el Paraguay. Se trata del impulso sistemático por parte del Estado para una actividad que siendo rentable, no ha sido asumida considerando todas sus potencialidades.

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

De este modo, el desarrollo forestal está impulsado por la competitividad y por un adecuado uso de los recursos naturales. En esta relación entre fomento productivo y uso racional de los recursos naturales al Estado le cabe un rol primordial de orientación y compatibilización a través de las políticas públicas.

Este desarrollo tiene impactos que se multiplican a medida que se avanza desde la fase primaria hasta la de industrialización de la madera que proviene, preferentemente, de bosques implantados como materia prima de amplia aplicación y sobre todo porque tiene alto impacto en la provisión de servicios ambientales.

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

- iv. El eje desarrollo pecuario y granjero constituye una especificación de las políticas generales referida a la producción de carne de distintas especies, de lácteos y otros, que incluye a la Agricultura Familiar como segmento productivo importante. Los elementos mencionados anteriormente adquieren la misma validez cuando se trata de producción pecuaria y granjera. Debe ser competitiva, con bajos costos unitarios, con alta productividad de la fuerza de trabajo y eficiente en el uso de energías.
- v. El eje gestión de riesgos asociada a la variabilidad y al cambio climático deriva de constatar la variabilidad climática, que por sus comportamiento, efectos y proyecciones, requiere de intervenciones sostenidas orientadas a la reducción de incertidumbres a través del desarrollo de mecanismos de previsión y de mitigación de riesgos, que al momento constituyen, más que opciones tecnológicas, un nuevo enfoque de gestión productiva imprescindible para una agricultura renovada, protegida, sostenible y competitiva
- vi. El eje integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural instala en una perspectiva innovadora, de mayor amplitud, los contenidos asociados a la empleabilidad y al estímulo del emprendedurismo por parte de la población rural. El empleo corresponde a un resultado del modo cómo se relaciona el trabajo con los demás factores de la producción en un modelo en que prima la iniciativa privada. Siendo así, la incorporación de tecnologías y el impulso a la innovación deberían impactar positivamente en el nivel de salarios. También la calidad de los empleos y el desarrollo de normativas que regulen las relaciones laborales constituyen formas avanzadas para mejorar la relación entre empresarios y trabajadores. Sin duda que la capacitación y la formación más general en la sociedad paraguaya permitirá disponer de una población más educada y más eficiente en el trabajo.

Por otra parte, en la propia educación y en la cultura que se crea cotidianamente, aparece la iniciativa privada como una forma de alcanzar el progreso o el éxito económico. Estas nociones pueden alentar una capacidad de emprender por parte de jóvenes y de pequeños productores que tienden a reconocerse como empresarios, en una sociedad que está abierta a proporcionar nuevas oportunidades para su población. No está de más subrayar que emprender implica incorporar el factor riesgo y que parte de la responsabilidad del Estado es, al tiempo de invitar, también advertir acerca de lo que significa las decisiones individuales que tienen efecto social.

5. IMPLEMENTACION

Finalmente, se incluye la Sección IV, **como elemento condicionante** para la implementación plena del MEA, la adecuación institucional sectorial y modernización del MAG, en tanto soporte institucional y de gestión para impulsar los procesos de cambio indispensables para el desarrollo integral y a largo plazo del sector agrario y rural de Paraguay. La afirmación que ordena esta sección es que la institucionalidad sectorial pública agraria debe adecuarse para responder a todas estas exigencias y desafíos. Sin duda, el conjunto de instituciones que hoy conforman el complejo del sector público agrario, no reúne condiciones de dirección y coordinación que permitan garantizar un desarrollo estable y duradero del sector. Por tanto, es necesario avanzar en la formación de un sistema institucional del sector público agrario de Paraguay, SISPA a los efectos del documento, que se describe en sus principales componentes y funcionalidades, en la sección respectiva.

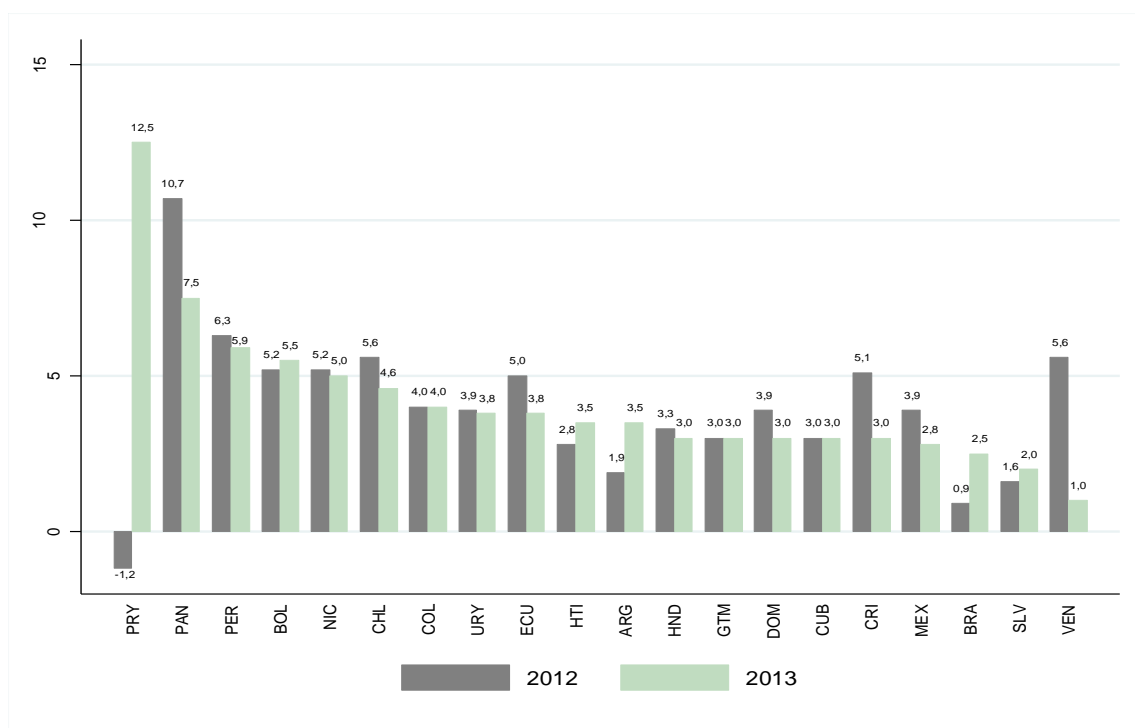
SECCIÓN II: MARCO DE REFERENCIA

1. EL ESCENARIO AGRARIO. RASGOS Y TENDENCIAS

1.1. El entorno regional, América Latina y el Caribe

Según la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe¹, los países que liderarán la expansión económica de América Latina son Paraguay, que crecerá 12% después de la caída de 1,2% del año previo, y Panamá, que observará un crecimiento de 7,5% respecto a 2012, pese a lo cual se desacelerará poco más de 3 puntos. Países como Paraguay, Bolivia, Haití, Argentina, Brasil y El Salvador, en tanto, experimentarán crecimientos superiores a los observados en el año 2012, mejorando sus condiciones económicas internas, mientras que todo el resto de la subregión verá reducida su expansión este año. (Figura 2).

Figura 2. Crecimiento económico proyectado para 2013, América Latina



Fuente: FAORLC con datos de CEPAL (2013)².

Agricultura. Las expectativas para el 2013 apuntaban a una recuperación importante en la mayoría de los países de la región, aunque fuertemente condicionada por la incidencia de factores climáticos y el comportamiento de la demanda internacional, afectada aún por la recesión reciente, originada en los países desarrollados, y en menor medida, por el comportamiento de los precios internacionales.

¹ FAORLC. Boletín de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe, julio-septiembre 2013.

² CEPAL, 2013. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013.

En efecto, la baja en los precios de los principales productos básicos agrícolas durante el 2009 no pareciera haber restado ímpetu al ciclo productivo de los años siguientes. La conjunción de medidas de políticas anti cíclicas y una recuperación de los precios incentivaron expansiones en la producción en el bienio 2010/12 con similar proyección para el 2013. La producción de trigo, maíz y soja ha sido creciente en la región en los últimos años.

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, el impacto cada vez más evidente y concreto de la contaminación ambiental y del cambio climático, despierta creciente preocupación de muchos países dando lugar a la adopción de políticas tendientes a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover el uso de energías renovables.

1.2. El país

La República del Paraguay es un país con unos 6,6 millones de habitantes, ubicado en el centro de América del Sur, limitando al norte con Bolivia, al sur y oeste con Argentina y al este con Brasil. Su territorio de 406.752 km², no tiene costas sobre el mar y se encuentra dividido en dos regiones naturales que presentan características diferenciadas.

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

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

La volatilidad es una característica de la economía paraguaya. La tasa de crecimiento del PIB ha fluctuado entre -3,9 a 13,0% en el periodo 2005 al 2012, denotando un desempeño promedio más bien modesto. En este periodo, el pico más alto se registró en el 2010, cuando la economía Paraguaya alcanzó una de las tasas interanuales históricamente más elevadas, 13,0%. Al año siguiente, el alto crecimiento del año anterior sufrió una desaceleración, 4,3%, llegando incluso a revertirse en el año 2012 retrocediendo en -1,2%, como consecuencia de la disminución de la producción por la sequía que afectó al territorio nacional.

Este comportamiento de la economía en su conjunto ha sido el reflejo del desempeño del sector agrario. En efecto, la producción agraria, luego de una leve caída en el 2005, experimentó un

período de crecimiento que alcanzó un notable nivel de 34% en el 2010, para terminar con una pronunciada caída de -19%, en el ciclo 2011/2012, arrastrada por los efectos de una severa sequía. Factores externos (mejora de los precios internacionales) e internos (condiciones climáticas favorables) incidieron en la recuperación de la producción sectorial en el año agrícola 2012/2013.

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

Otras características son tanto la gran cantidad de población rural existente en el país, 40,4%, siendo esta proporción, la más alta del Cono Sur como los elevados niveles de pobreza rural. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011, la población rural concentro la mayor parte de la pobreza del país, 44,8% frente a un 23,9% de pobreza urbana. Así mismo, la pobreza extrema país alcanzó 18%, aglutinándose en el área rural, un 29,6%, frente a un 10% de pobreza extrema urbana. Al igual que en otros países, la mayoría de los pobres rurales paraguayos dependen de la agricultura para su subsistencia.

El inserto siguiente resume en términos generales las características del sector agrario

Gestión del Desarrollo Sectorial
Desempeño Reciente y Rasgos Relevantes

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

Fuente: MAG/SIGEST, 2013

Estas cifras indican que el desafío central que enfrenta el Paraguay es revertir la volatilidad del crecimiento económico en un proceso sostenido y estable con efectos estructurales significativos sobre la reducción de la pobreza. En este sentido, el sector agrario cuenta con un alto potencial y ventajas comparativas, para generar condiciones para la inversión de calidad en el sector. Asimismo, la etapa de la transición demográfica por la que atravesará el país entre los años 2025 y

2050, abre una ventana de oportunidad generada por el bono demográfico (el 50% de la población tiene menos de 24 años). Para ello, deberá prepararse, invirtiendo en el desarrollo de capacidades en niños y jóvenes.

2. GESTIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL

La débil consistencia de la institucionalidad pública para el desarrollo sectorial, constituye una de las cuestiones claves que explican las características del proceso agrario paraguayo reciente. Desde el inicio de los años noventa el MAG, ha experimentado paulatinamente una involución institucional, caracterizada por su desestructuración orgánica con el consecuente deterioro de su capacidad de gestión y liderazgo institucional, así como por la progresiva pérdida de su capital humano, a lo que debe sumarse, como factor agravante, los bajos niveles de mantenimiento y reposición de los activos institucionales.

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

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

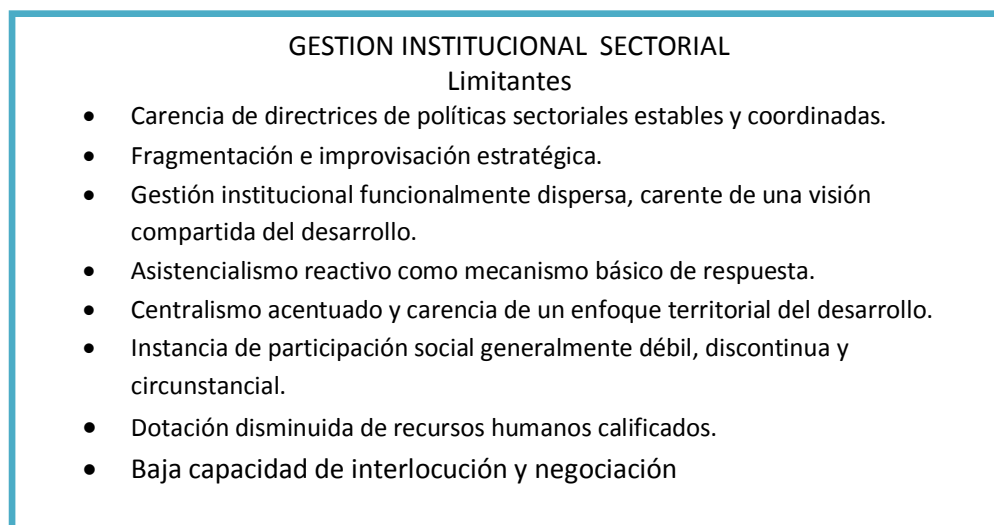
Con el objetivo de ser más eficiente y de implementar una gestión administrativa y técnica moderna, se inició en los años noventa un proceso a través del cual algunas de las Subsecretarías de Estado y varias Direcciones fueron separadas del MAG, sin que este proceso visualizara un marco institucional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

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

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

La creación de unidades funcionales especializadas autárquicas y autónomas separadas del MAG, culminó en un complejo institucional sectorial funcionalmente disociado, carente de una visión compartida del desarrollo, que opera con ausencia de directrices de políticas sectoriales estables. Además, no proporciona condiciones para la participación de los niveles territoriales, comunidades productoras locales y otros actores agrarios relevantes.

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



Fuente. MAG/SIGEST, 2013.

3. PREMISAS

El desarrollo de contenidos del MEA se funda en un conjunto de premisas que se definen conforme se enuncia a continuación:

3.1. Subsidiariedad

Se reconoce la autonomía de las personas y de las organizaciones que operan en el sector agrario y rural para establecer sus objetivos y decidir los procesos para alcanzarlos. El Estado diseña e implementa políticas orientadas al bien común. Se asume que la gestión de la institucionalidad

pública para el desarrollo agrario y rural, no se limita a lo oficial, sino se extiende e involucra a sectores de la sociedad civil.

3.2. Inclusión social

Todos los actores vinculados a los procesos de producción agraria participan efectivamente de los beneficios del desarrollo agrario y rural.

3.3. Enfoque diferenciado

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

3.4. Sostenibilidad ambiental y económica

La producción agraria se realiza sin sacrificar la base de recursos naturales, a través de una gestión eficiente y racional de los mismos. A su vez, la actividad agraria que se realiza con sostenibilidad ambiental y social es financieramente rentable.

3.5. Equidad, Género y Juventud

El desarrollo agrario y rural debe brindar oportunidades a todos por igual. Para ello, se busca jerarquizar y fortalecer la participación organizada de la mujer en la gestión de las políticas y los procesos de desarrollo agrario y rural, de modo especial en el área de seguridad alimentaria, entre otras. Asimismo, se pondera la generación de empleos agrarios y no agrarios, así como la inducción a la mejora de las condiciones de empleabilidad y emprendedurismo de la población rural joven, como grupo meta. Se apunta a moderar el vaciamiento rural y el deterioro sociocultural de las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

3.6. Seguridad alimentaria

Se mantiene una preocupación constante por proveer acceso físico y económico a una alimentación nutritiva e inocua para satisfacer necesidades de la población.

Implícitos en las premisas enunciadas se encuentran los siguientes principios rectores: Institucionalidad; Responsabilidad; Transparencia; Capital Social.

4. VISIÓN

Al año 2018, el sector agrario del Paraguay habrá incrementado en forma sostenible la producción destinada al consumo interno y a la exportación; mejorado la equidad de la distribución de los frutos del crecimiento productivo en el campo; contribuido al arraigo e integrado a las comunidades productoras y pueblos indígenas a la dinámica del desarrollo.

5. OBJETIVOS

5.1. General

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.

5.2. Específicos

- Generar las condiciones para que los productores agrarios logren una especialización productiva que les permita una inserción competitiva en los mercados, sobre la base de una combinación adecuada de mayor productividad y menores costos unitarios, a partir del desarrollo del capital humano, un manejo sostenible de los recursos naturales y la incorporación de innovaciones tecnológicas.
- Mejorar la calidad de vida con reducción sustantiva de la pobreza en la AF, generando las condiciones institucionales adecuadas que posibiliten a sus miembros, acceder a los servicios impulsores del arraigo y del desarrollo, promoviendo la producción competitiva de alimentos y de otros rubros comerciales generadores de ingreso, concurrentes a la inserción equitativa y sostenible del sector en el complejo agroalimentario y agroindustrial.
- Promover la expansión de las plantaciones forestales e impulsar el manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques atendiendo a su carácter estratégico multifuncional, diversificando e incrementando su contribución económica, social y ambiental.
- Promover el incremento de la producción y productividad pecuaria y granjera con miras a mejorar la participación del sector en el abastecimiento del consumo interno y la satisfacción de la demanda externa, aumentando los ingresos del productor.
- Generar condiciones que contribuyan a la previsibilidad y reducción de la incertidumbre en la producción agraria, promoviendo el acceso de los productores agropecuarios a instrumentos adecuados para el manejo de riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático.
- Desarrollo de la capacidad emprendedora y de empleabilidad de la población rural, basado en la educación y capacitación permanente, con énfasis en los jóvenes, mujeres y adultos mayores en: desarrollo y utilización de incentivos para la creación y formalización de empresas; creación de oportunidades y condiciones de empleabilidad de naturaleza agraria y no agraria.

6. ESTRATEGIA GENERAL DE IMPLEMENTACION DEL MEA

El Marco Estratégico Agrario ofrece un orden de prioridades que refleja una visión de desarrollo de largo plazo y a la vez aporta con pautas para seleccionar los instrumentos necesarios para actuar en función de los objetivos señalados anteriormente. A continuación se enuncian tres aspectos constitutivos de la estrategia a seguir que ponen de manifiesto (i) la importancia de considerar las políticas agrarias y rurales en el contexto de la política nacional, para que interactúen de manera armónica, (ii) el enfoque territorial como ámbito desde el cual se originan y procesan las demandas y se operativizan las políticas, admitiendo las diferencias y utilizando la diversidad de situaciones como una ventaja que permite flexibilizar las acciones que muchas veces, de manera necesaria, se programan centralmente, y (iii) el reconocimiento que el sector público para hacer más eficaces sus políticas debe relacionarse de manera sistemática con organizaciones y promover su participación de tal manera que las acciones a desarrollar dispongan, no solo de la legalidad de origen, sino que también de legitimidad social, por el compromiso que se alcance con los actores de los sectores y territorios en que se apliquen.

6.1. Definición y Gestión de Políticas

- Impulsar dentro del sector público agrario, la internalización institucional de las definiciones estratégicas como base para el planeamiento operativo y la asignación de recursos.
- Fortalecer la instalación del tema agrario, en sus distintas dimensiones, en la agenda de políticas públicas.
- Impulsar la adopción de medidas que fortalezcan la competitividad y el desarrollo del sector agrario, en los niveles de definición de las políticas macroeconómicas.
- Complementación y articulación con las políticas sociales orientadas a la inclusión de la AF, pueblos indígenas y población rural en estado de vulnerabilidad.
- Implementar la Reforma Agraria como instrumento para el desarrollo rural.

6.2. Gestión territorial

- 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 subnacionales de Gobierno, como factor esencial de viabilidad, proyección y sostenibilidad de los emprendimientos locales de desarrollo.
- Impulsar la participación organizada de la mujer en la los procesos de desarrollo agrario y rural.

6.3. Coordinación y participación

- Implementar arreglos institucionales para la coordinación y la complementación interinstitucional sectorial; la articulación pública privada y la participación social.

SECCIÓN III. EJES ESTRATÉGICOS: OBJETIVOS, LÍNEAS PROGRAMÁTICAS Y ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION

1. EJE 1. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA

1.1. Contexto

1.1.1. Entorno general

La noción de competitividad-país es definida por el Foro Internacional de Competitividad como el conjunto de instituciones, directrices, y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

El término competitividad se asocia a la capacidad de los países de ganar y sostener participaciones en los diversos mercados de productos y servicios, como proceso que discurre en un ambiente caracterizado por niveles crecientes de globalización económica y liberalización comercial, resultando en la conformación de bloques que entran a actuar integrando recursos y peso negociador.

En este contexto, durante los últimos 10 años se ha observado la emergencia dinámica de nuevos actores económicos, lo cual ha generado un nuevo escenario para el comercio internacional agrario, particularmente en lo que respecta al rubro de alimentos.

En efecto, al principio de los años 2000, Estados Unidos representaba 33% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, mientras que China e India se encontraban fuera de las 10 primeras economías del mundo. Durante el año 2010, China se posicionó como la segunda economía más grande del mundo en términos del PIB y Estados Unidos redujo su participación en el PIB mundial a 20%, mientras India se ubica como la cuarta mayor economía del mundo.

El incremento en el ingreso per cápita de los países en desarrollo más poblados del mundo, China e India, ejerce presión en el aumento de los precios de la soja y de otros granos utilizados principalmente para la alimentación de animales, con el propósito de sustituir la proteína de origen vegetal por proteína de origen animal. Esto se da principalmente en China, que ha incrementado su PIB per cápita de US\$ 800 en el año 2000 a US\$ 3.500 a fines del año 2009.

Actualmente, la población combinada de China e India es de 2.500 millones de habitantes, cerca del 40% de la población mundial. Ambas economías se encuentran creciendo a tasas anuales elevadas, y con una fuerte tendencia a la urbanización.

1.1.2. Entorno local

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

De acuerdo al reporte del Foro Internacional de Competitividad, en el que se analiza la competitividad de 133 países del mundo, Paraguay se encuentra en la posición 124, que lo ubica como uno de los países menos competitivos. Entre las principales debilidades señaladas por el informe se encuentra el aspecto institucional. Esta información es consistente con la que define el perfil general del país en el aspecto económico y social; economía de tamaño medio-bajo, baja renta per cápita e índice de desarrollo humano insuficiente.

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

Cuadro 1. Valor Bruto de la Producción.
(En miles de Guaraníes constantes de 1994)

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

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del BCP

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

Por otro lado, el país cuenta con suficiente agua subterránea y superficial. Sin embargo, la producción agraria depende del régimen de precipitaciones. En este sentido, el desarrollo y acceso a tecnologías que incorporen el manejo integral del agua constituye un factor de

mejoramiento de la competitividad, elevando la productividad al tiempo de disminuir riesgos asociados a fenómenos climáticos.

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

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

El cultivo del algodón, otrora producto tradicional de la agricultura familiar, demuestra esta situación. En efecto, entre 1991 y 2008, el número de fincas productoras de algodón se redujo de 189.554 a 53.474, disminuyendo la superficie cultivada de 414.961 has a 66.256 has y el volumen de producción de 631.738 ton. a 65.666 ton.³

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

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

Finalmente, en el ámbito de lo agrario, especialmente, la noción de competitividad de un país tiene, como puede colegirse, una multiplicidad de aristas a ser consideradas en el proceso de ponderación y el análisis explicativo.

³ De acuerdo a informantes calificados, la superficie cultivada de algodón en la última zafra 2009/2010 no superó las 18 mil hectáreas.

AGRICULTURA Y COMPETITIVIDAD

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

Martínez Noguera, Roberto. Hacia una nueva institucionalidad agraria.

Tal es así que el Paraguay, país que por un lado es ubicado como uno de los menos competitivos del continente americano, sin embargo, es el 4º exportador mundial de soja posicionándose en el nivel de Estados Unidos, el segundo país más competitivo del mundo. Del mismo modo, se encuentra entre los primeros tres mayores países exportadores de azúcar orgánica del mundo y entre los primeros 10 países exportadores de carne bovina.

1.2. Objetivos

1.2.1. General

Generar las condiciones para que los productores agrarios logren una especialización productiva que les permita una inserción competitiva en los mercados, sobre la base de una combinación adecuada de mayor productividad y menores costos unitarios, a partir del desarrollo del capital humano, un manejo sostenible de los recursos naturales y la incorporación de innovaciones tecnológicas.

1.2.2. Específicos

- Facilitar el acceso de los productores a información tecnológica para el incremento sostenible de la productividad y la adecuación de los productos a los estándares de sanidad, calidad e inocuidad establecidos.
- Desarrollar un sistema institucional eficaz, capaz de generar y transferir tecnología apropiada a los sistemas de producción.
- Generar un ambiente de negocios atractivo para el desarrollo de cadenas productivas socialmente inclusivas, generadoras de empleos, potenciando la formación del capital humano y el capital social.

- Obtener mayor valor del producto agrario a través de innovaciones en el proceso de producción (certificaciones de buenas prácticas de producción, comercio justo, productos orgánicos y otros) y en la calidad del producto, para lograr mayor margen o retorno económico.

1.3. Líneas programáticas

En correspondencia con los objetivos de este eje estratégico, se señalan las siguientes líneas programáticas básicas.

1.3.1. Investigación, desarrollo y transferencia de tecnología

Esta línea prioriza:

- El desarrollo de tecnologías apropiadas para los diferentes sistemas de producción, atendiendo las exigencias del mercado, la sostenibilidad ambiental y los medios para hacer accesible su adopción por los productores.
- La adopción de nuevos paquetes tecnológicos, que resulte de la coordinación de enfoques y contenidos entre las instituciones de investigación y transferencia de tecnología.

1.3.2. Gestión de la información.

Esta línea prioriza:

- El establecimiento de un sistema de Información agropecuaria que integre información climática, económica y tecnológica

1.3.3. Sistema nacional de control de sanidad, calidad e inocuidad de la producción agraria.

Esta línea prioriza:

- La promoción del cumplimiento de las especificaciones técnicas y de los estándares de calidad establecidos para los productos, e insumos utilizados en la producción agraria.
- La promoción y facilitación de los medios para la adopción de sistemas y procesos de producción que generen alimentos inocuos y al mismo tiempo tiendan a minimizar externalidades negativas.
- El fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de sanidad, calidad e inocuidad.

1.3.4. Cadenas productivas

Esta línea prioriza:

- La promoción para la formación de cadenas productivas para lograr mayor valor agregado a la producción
- El desarrollo de nuevos productos, en base a las demandas del mercado,

- El mejoramiento del clima de negocios confiriendo valor, vigencia y estabilidad efectiva a las normas.

1.3.5. Infraestructura productiva y de comunicaciones

Esta línea prioriza:

- La gestión y promoción, en las instancias correspondientes, del desarrollo de infraestructura y servicios que permitan el acceso a los mercados, tales como la dotación de infraestructura vial, de comunicaciones, portuarias, energía y facilidades de almacenaje, entre otras.
- La promoción para el desarrollo de inversiones prediales para incrementar la productividad y calidad de los productos agrarios, minimizando riesgos.
- El fortalecimiento de la institucionalidad.

1.3.6. Gestión de mercados

Esta línea prioriza:

- El establecimiento de un sistema de información y gestión de mercado nacional e internacional, dirigida a los tomadores de decisiones productivas y comerciales del sector.
- El fortalecimiento de la capacidad de negociación agraria a nivel país e internacional.

1.4. Estrategias de implementación

En correspondencia con las Líneas Programáticas de este eje estratégico, se señalan las siguientes estrategias básicas.

1.4.1. Fortalecimiento de los servicios de generación y transferencia de tecnología agraria.

- Establecer alianzas con centros internacionales de investigación y transferencia de tecnología.
- Fortalecer el sistema público de investigación agraria para el desarrollo de tecnologías apropiadas para los diferentes tipos de productores.
- Fortalecer los servicios públicos de extensión agraria para el mejoramiento de la asistencia técnica en calidad y cobertura.
- Promover el establecimiento de alianzas publico-privado para facilitar la adopción de tecnologías apropiadas por los productores.
- Fortalecer los servicios públicos y privados de educación y capacitación agraria.

1.4.2. Desarrollo de un sistema de información

- Establecer un sistema de Información agropecuaria que integre información climática,

económica y tecnológica

1.4.3. Fortalecimiento del sistema nacional de control de calidad sanidad e inocuidad de la producción agraria.

- Modernización de los servicios a través de la homologación y certificación de los protocolos, los laboratorios, centros de análisis, para el logro de reconocimiento internacional.
- Desarrollar e implementar programas de especialización de recursos humanos.

1.4.4. Generación y fortalecimiento de cadenas productivas

- Promocionar la formación y fortalecimiento de cadenas productivas para lograr mayor valor agregado y competitividad de la producción.
- Impulsar el fortalecimiento o establecimiento de cadenas productivas no tradicionales entre ellas las de: biocombustible, plantas ornamentales, aromáticas y medicinales.
- Desarrollar y promocionar condiciones para el mejoramiento del clima de negocios.
- Desarrollar e implementar líneas de financiamientos adecuadas, orientadas al fortalecimiento de la productividad y la gestión competitiva agraria.

1.4.5. Mejoramiento de la infraestructura y los servicios

- Hacer disponible la información, a las instancias correspondientes, que permita priorizar la inversión pública en función a los requerimientos del desarrollo agrario, con enfoque territorial.
- Fortalecer la prestación de servicios que faciliten la instalación y el mejoramiento de la infraestructura predial.
- Fortalecer la seguridad jurídica y la estabilidad institucional.

1.4.6. Gestión de mercado

- Desarrollar un sistema de generación y difusión de información de mercados, incluyendo precios, aranceles, medidas sanitarias y fitosanitarias, aplicadas en los mercados de destino.
- Difundir la información a través de tecnologías de información y comunicación, TIC's.
- Desarrollar las capacidades para la negociación comercial internacional y a nivel país.
- Reconocer las atribuciones de cada una de las instancias públicas que representan al país en materia de negociaciones comerciales internacionales.

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

2.1. Contexto

2.1.1. Entorno regional

Recientemente, los Gobiernos de los países del Cono Sur han comenzado a poner atención hacia la AF, denotando con ello, una mayor comprensión y ponderación de este segmento social que tiene características singulares en su dimensión económica – productiva. Uno de los criterios predominantes en la nueva mirada hacia la AF, es que a partir de su conocimiento, caracterización y cuantificación, se estaría en condiciones de “poder diseñar propuestas de política e instrumentos más precisos para mejorar su desempeño y su inserción y aporte a la economía de los países”⁴

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

Cuadro 1. La Agricultura Familiar en el Cono Sur

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

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

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

⁴ Barril G., A. y Almada, F. (editores). La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. Asunción: IICA, 2007.

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

2.1.2. Entorno local.

El Estatuto Agrario establecido por Ley Nº 1863/02, define a la Agricultura Familiar como “aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal y/o extra predial”⁵

Concordantes en lo esencial, con la definición institucional de la AF, se generan posteriormente, conceptualizaciones que acentúan distintas características del sector. Así, un estudio reciente sobre caracterización de la AF, la define como “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para explotar un predio; que además contrata en el año, un número no mayor a diez (10) trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo y que no explota - bajo condición alguna, sea en propiedad, arrendamiento, medianería u otra relación - más de 20 ha de tierra, independientemente del rubro productivo y de la ubicación geográfica en el país”⁶

De igual modo, en el ámbito regional más amplio, se conceptualizó a la AF como “aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 ha en la Región Oriental y 500 ha en la Región Occidental, independientemente del rubro productivo”.⁷

El segmento de la AF, ha mostrado históricamente, un fuerte peso cuantitativo en el total de predios que conforman la base productiva agraria del país. En efecto, según los últimos tres censos agropecuarios (CAN 1981, 1991 y 2008), el estrato de predios menores a 20 Has, alcanzaban 195.645, 247.616 y 241.182 predios, respectivamente.

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

A primera vista podría inferirse que el proceso de asignación de tierras habría registrado menor intensidad en el último periodo intercensal. Sin embargo, la evidencia estadística genera una

⁵Ley Nº 2.419 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. La República SRL Ed.

⁶REAF. MERCOSUR, mayo de 2007.

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

apreciación distinta del punto. La insuficiencia de los servicios de arraigo, principalmente en los últimos años, pese a la corriente de recursos establecidos para el efecto por la legislación agraria reciente, Leyes 2419/04, “Que crea el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra, INDERT” y 1863/02, “Que establece el Estatuto Agrario” y del mismo modo, el aumento en los precios de las tierras agrarias rurales, en un mercado privado altamente informal, especulativo y distorsionado, constituyen factores que inducen a la concentración fundiaria, y operan en medio de una acentuada debilidad en cuanto a la aplicación de políticas institucionales de tierras.,

Cuadro 2. Explotaciones agrarias, periodo 1981 al 2008

Estrato (Has)	Número de Explotaciones					
	1981		1991		2008	
Hasta 20	195.645	78%	247.616	83%	241.182	83%
20/1.000	52.981	21%	48.403	16%	42.966	15%
Más de 1.000	2.285	1%	3.240	1%	4.727	2%
TOTAL	250.911	100	299.259	100	288.875	100

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

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

En la actualidad, la acentuada brecha socioeconómica que mantiene a la AF bajo condiciones de extendida pobreza es consecuencia de la persistencia de un conjunto de factores que inciden, tanto en el proceso productivo, en el funcionamiento de los mercados, así como en el acceso a medios y recursos que pudieran generar oportunidades de mejoras significativas de la calidad de vida en el sector.

Asimismo, el desarrollo de la agroenergía representa oportunidades de diversificación productiva, abriendo nuevas posibilidades para la AF.

En torno a Agricultura Familiar se formulan las siguientes inferencias.

Acceso y tenencia de la tierra

Conforme a los datos recogidos por el CAN 2008, de un total de 289 mil fincas con tierras, 264 mil pertenecen a la franja de menos de 50 ha (91%), de las cuales 118 mil poseen títulos definitivos (45%) con una superficie total que representa el 51,5% del total del estrato, en tanto que el resto observa otras formas de tenencia.

En una perspectiva estructural, la tenencia de la tierra mantiene su característica marcadamente concentrada (Coeficiente de Gini 0.92).

Esta polaridad distributiva se explica, según Birbaumer (2009), por una rápida y acentuada apreciación de los predios rurales, como fenómeno inducido por el comportamiento de la demanda interna y externa de productos agrarios. Ello ha impactado e impacta negativamente al segmento productor campesino, en tanto mantiene fuerte inducción a la venta casi forzada de sus propiedades, posesiones y derechos, que cede ante precios aparentemente favorables.

Ligado al desgranamiento del estrato de productores familiares, corre paralelo el vaciamiento poblacional rural, afectando en algunos casos a comunidades tradicionales enteras, que migran y se instalan en las márgenes de los conurbanos en expansión, con alta frecuencia en la informalidad económica, o accediendo, cuando más, a empleos inestables y de baja calidad.

Rendimientos agropecuarios

La situación actual en términos de productividad no se encuentra muy distante de la observada históricamente.

Como puede verse en el cuadro siguiente los rubros productivos agrícolas, habitualmente presentes en las unidades productivas de la AF, que han experimentado una tendencia ascendente en sus rendimientos, han sido: maíz (53%), tabaco (13%), tomate (41%) y locote (86%). La referida tendencia de creciente productividad, que no es observada en otros rubros, responde en general, a la mayor incorporación de tecnología, inversiones, y fundamentalmente, al uso de semillas mejoradas.

Cuadro 3. Rendimientos Agrícolas

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

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

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

Acceso a satisfactores de necesidades básicas

En el sector de la AF destacan los magros indicadores de ingresos y acceso a los satisfactores de necesidades básicas, así como los elevados índices de pobreza.

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

Dentro de la franja de hogares con hasta 50 has, la ponderación de hogares pobres alcanzaba, según el documento de referencia, su máximo nivel en el sub-grupo de hogares con menos de 10 ha (41,2%) y su nivel más bajo en el sub-grupo de hogares con 20-50 ha (26,8%).

Niveles de acceso a medios de producción

La AF constituye uno de los grupos sociales con menores niveles de acceso a los recursos productivos e institucionales para una mejor inserción en las principales cadenas de valor y en el mercado de trabajo. Experiencias recientes demuestran que las familias de pequeños productores de varias zonas de la Región Oriental del Paraguay lograron perceptibles cambios en su volumen y diversidad productiva y en su ingreso predial, cuando accedieron a la totalidad de los servicios de apoyo y desarrollo, mientras que el impacto tendió a ser más modesto cuando las familias tuvieron accesos limitados⁸

Financiamiento de la producción.

El financiamiento institucional de la producción de la AF ha declinado en su cobertura global, tal como lo indican los datos del CAN. Comparando los dos últimos censos agropecuarios del país, la proporción de unidades de producción atendidas con crédito, bajó del 33,6% en 1991 a 17,7% en el 2008.

Sin embargo, en este contexto, las cooperativas incrementaron su cobertura en el orden del 30%, en el estrato de la AF, pasando de unas 8.700 a unas 11.300 fincas.

El agente de financiación que virtualmente ha desaparecido es el de los comerciantes y acopiadores, quienes en 1991 financiaban a unas 65.000 explotaciones, mientras que en el 2008 su cobertura desciende a 3.900 fincas. Los bancos y financieras privadas han cubierto en los últimos tiempos parte de la demanda insatisfecha, atendiendo las necesidades de créditos de 7.700 fincas, conforme a los datos del CAN 2008.

⁸ MAG/BID/IICA "Evaluación Final del Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina". Informe Final. Asunción, Febrero de 2010.

El déficit más agudo, hay que destacarlo, está dado por la virtual inexistencia de fuentes financieras que atiendan la demanda de financiamiento de mediano y largo plazos para inversiones, ya sea de infraestructuras prediales, o de implantación de nuevos rubros que exigen un plazo de amortización de más de un año.

Investigación y asistencia técnica

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

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

Innovación e inclusión

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

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

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

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

Gestión de mercado.

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

En casos específicos y determinados, el establecimiento de alianzas público-privada, generaron mejores condiciones de mercadeo y comercialización de productos.

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

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

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

Educación y asociativismo

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

Así, en 17 años de periodo intercensal se ha reducido la proporción de productores con 1 a 6 años de escolaridad. Así mismo, se ha incrementado en 2,8% la ponderación de productores que cursaron entre 7 y 9 años de EEB y en 3,1% la de los productores que cursaron al menos parte de la educación media.

Por otro lado en las fincas de menos de 50 ha, el 79% de los productores registraba en el 2008 una escolaridad de hasta el 6º grado de la EEB, muy superior a la proporción de 49% que representa el mismo tiempo de estudio entre los productores con fincas de 50 ha y más.

Por su parte, el 30,7% de los productores se encuentra asociado a algún tipo de organización, del total de productores asociados el 86,7% (74.311) pertenecen al estrato de menos de 50 ha, de los cuales el 29,3% se encuentra asociado a cooperativas.

Potencial de crecimiento

La baja productividad ha representado un importante obstáculo para imprimir mayor dinamismo a los sistemas productivos tradicionales de la economía campesina.

A modo de ejemplo, el algodón, que históricamente representó la actividad productiva central de la economía campesina, llegando a constituirse por varios años en la principal fuente de la

producción exportable, ha declinado en los últimos años, entre otros factores debido a la baja productividad y los costos no competitivos, hasta representar en la actualidad una mínima proporción de los saldos exportables.

Las cadenas productivas emergentes, como la del sésamo, la producción orgánica, las hortalizas y frutas, las especies medicinales y aromáticas constituyen oportunidades para los agricultores familiares. Recientes documentos del IICA - Paraguay⁹ hacen referencia principalmente a las perspectivas que tienen los mercados, tanto interno como externo, para las hortalizas y frutas, las oportunidades de colocación del sésamo en el mercado internacional, y a la expansiva tendencia de la demanda por productos con certificación orgánica, como es el caso del azúcar.

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

Las experiencias de la industrialización de la mandioca en Caaguazú y San Pedro, en un esquema de alianza comercial, al igual que los arreglos de abastecimiento de frutas a empresas fabricantes de jugos, señalan un rumbo posible en la búsqueda de estrategias de desarrollo local.

El desarrollo de sistemas productivos granjeros, en los cuales los granos ingresen en carácter de alimentos para diversas especies animales, constituye una de las opciones posibles para la AF.

2.2. Objetivo

2.2.1. General

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

2.2.2. Específicos

- Promover el acceso de los productores de la AF a la propiedad agraria.
- Fortalecer el arraigo rural.
- Aumentar la producción de alimentos
- Incrementar el ingreso familiar.
- Ampliar las oportunidades de acceso a los alimentos proveyendo ingresos por vías laborales y también por transferencias públicas, mientras sea necesario.
- Mejorar el uso de los recursos naturales.
- Fortalecer la participación efectiva de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en los programas específicos de desarrollo agrario.

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

- Proveer mecanismos que faciliten a los productores de la AF un acceso a los mercados en mejores condiciones de negociación de sus productos.

2.3. Líneas programáticas

En consonancia con los objetivos del eje, las líneas programáticas concurren a su consecución como proceso integrado concebido e impulsado bajo enfoque de desarrollo territorial.

2.3.1. Acceso y ordenamiento de la propiedad agraria

Desarrollo de arreglos institucionales y operativos para el acceso y la regularización de la propiedad agraria. Esta línea prioriza:

- El apoyo al acceso institucional a la propiedad de la tierra
- El impulso de procesos sostenidos y sistemáticos de regularización jurídica de la tenencia de la tierra.

2.3.2. Arraigo rural

Esta línea prioriza:

- El desarrollo de infraestructura y prestación de servicios básicos para las familias asentadas.
- La planificación integral de los nuevos asentamientos bajo formato de proyectos sostenibles, por fases de desarrollo.
- La promoción y fortalecimiento de la organización y capacitación social.
- El desarrollo de programas focalizados en la producción de alimentos.

2.3.3. Incremento del ingreso familiar

Esta línea prioriza:

- El desarrollo de condiciones de producción que posibiliten la generación de ingresos.
- El mejoramiento de la gestión productiva para la integración a cadenas de valor que incrementen el ingreso predial familiar.
- La promoción y difusión de sistemas productivos alternativos, como la agro-forestaría, la producción orgánica, la producción agro-ecológica, entre otros.
- El impulso a la formación de los productores para que emprendan actividades generadoras de bienes y servicios no agrarios para complementar ingresos, como es el caso del turismo en el ámbito rural, entre otros.

2.3.4. Uso sostenible de los recursos naturales

Esta línea prioriza

- La jerarquización de la dimensión ambiental en los procesos productivos agrarios.
- La reversión de los deterioros generados por prácticas ambientalmente inadecuadas.

2.3.5. Participación y desarrollo

Esta línea prioriza.

- La promoción para el fortalecimiento del capital social y el asociativismo rural.
- La calificación de los recursos humanos.
- La generación de oportunidades de inserción social y económica.

2.3.6. Producción de alimentos

Esta línea prioriza.

- El incremento y la diversificación de la producción de alimentos.
- La visión integrada de la producción de alimentos para su aprovechamiento en finca.
- Arreglos institucionales que mejoren su poder de negociación en los mercados

2.4. Estrategias de implementación

En correspondencia con las líneas programáticas de este eje estratégico, se señalan las siguientes estrategias básicas.

2.4.1. Acceso a la tierra y arraigo rural

- Atender la implementación efectiva del marco normativo y legal que rige el acceso a la propiedad y la gestión de las tierras agrarias.
- Atender los lineamientos técnicos y normativos para la constitución de los asentamientos agrarios sobre base de enfoque territorial.
- Promover la revisión y actualización del régimen impositivo inmobiliario rural.
- Impulsar el saneamiento catastral y la regularización jurídica de los asentamientos rurales.
- Impulsar la titulación de tierras.
- Atender la implementación de las disposiciones específicas establecidas para el acceso a la tierra por parte de las mujeres y los pueblos indígenas.
- Mejorar la habitabilidad rural impulsando acciones integradas que atiendan desde su fase inicial, el desarrollo sostenible de las áreas de asentamiento.

2.4.2. Incremento del ingreso familiar

- Promover la difusión de patrones tecnológicos fundados en buenas prácticas de producción – BPP.
- Promover la capacitación y el acceso a recursos necesarios para el incremento de la producción y la productividad incluyendo financiamiento adecuado aplicable a inversiones y gastos de producción, procesamiento y comercialización de la producción.
- Promover organizaciones que contribuyan al fortalecimiento de la posición competitiva de la AF, potenciando su capacidad de gestión productiva, de negociación e inserción en cadenas productivas.
- Establecer mecanismos de manejo de riesgos en los procesos productivos de la AF, para visibilizar su resiliencia ante las contingencias climáticas y otros.

- Impulsar adecuaciones organizacionales sectoriales que integren, con visión de sistema, la investigación y la extensión agraria focalizada en la AF.
- Desarrollar capacidades para la producción de bienes y servicios no agrarios generadores de ingreso, como el ecoturismo, el turismo rural, entre otros.

2.4.3. Uso sostenible de los recursos naturales

- Concienciación social y capacitación de actores agrarios.
- Promover la observancia de las normas ambientales.
- Establecer incentivos para la adopción de prácticas sostenibles.
- Fortalecer la dimensión de manejo ambiental en los contenidos de la investigación y de la extensión agraria.
- Impulsar la coordinación y complementación de gestión ambiental al interior del sistema institucional agrario.
- Fortalecer la ejecución de los programas de manejo y recuperación de suelos.

2.4.4. Participación

- Fomentar la emprendibilidad y la empleabilidad de la familia abarcando los ámbitos agrarios y no agrarios.
- Impulsar la conformación de redes sociales para la participación organizada de la AF en el proceso de desarrollo agrario y rural.
- Promover la participación de la mujer rural, los jóvenes y los pueblos indígenas, en los procesos de desarrollo.

2.4.5. Producción de alimentos

- Desarrollar sistemas de producción de alimentos para el consumo familiar.
- Mejorar el conocimiento e información de las familias sobre el aprovechamiento de los alimentos producidos en la finca.
- Reducir las pérdidas de producción en la fase post-cosechas
- Atender la provisión adecuada de semillas para la producción de alimentos.
- Promover mecanismos como compras públicas o acceso a información que permita que la AF negocie en mejores condiciones de comercialización.

3. EJE 3 DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y PROVISION DE SERVICIOS AMBIENTALES

3.1. Contexto

3.1.1. Entorno general

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

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

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

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

Si bien, en la década 2000/2010, la deforestación ha decrecido en algunos países, en otros se ha mantenido en un ritmo alarmante. Globalmente 13 millones de ha de bosques desaparecieron en dicho periodo. El ritmo actual de deforestación es responsable del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y causante principal de la pérdida de la biodiversidad.

Por otro lado, la superficie de áreas reforestadas viene creciendo a un ritmo importante llegando a 264 millones de ha, representando el 7% de la superficie total de bosques existentes, aportando el 22% de la provisión de la madera industrial. Las mayores áreas reforestadas se encuentran en China y en América del Sur, principalmente en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay.

Las áreas silvestres protegidas legalmente establecidas contienen el 13% del total de bosques existentes en el mundo. La superficie de cobertura boscosa en las áreas silvestres protegidas se incremento en 94 millones de ha a partir del año 2000.

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

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

Según algunas estimaciones¹⁰, a nivel mundial, el volumen de madera procedente de la tala ilegal representa entre 350 y 650 millones de m³ anuales, es decir, entre 20% y 40% de la producción planetaria de madera industrial.

Por otro lado, se estima que 330 millones de ha de bosques tienen como función proteger los suelos y los recursos hídricos, prevenir la desertificación, entre otras, representando el 8% del área total de bosques en el mundo, porcentaje que ha aumentado en el periodo 2000/2010, lo que demuestra la gran importancia de los servicios ambientales de los bosques.

3.1.2. Entorno local

Antecedentes y tendencias del desarrollo forestal

El Paraguay basa su economía principalmente en la producción agropecuaria y en menor proporción en la producción forestal, debido al enfoque de políticas de desarrollo que priorizaron la expansión de la frontera agrícola.

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

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

Las comunidades indígenas tienen un importante rol en la gestión del medio ambiente, primordialmente en su relación con los bosques, por lo que es importante que se reconozca y apoye su identidad e intereses y derechos para garantizar la sostenibilidad de su desarrollo. En síntesis, los costos sociales y ambientales todavía no se ven reflejados adecuadamente en el análisis económico y en las cuentas nacionales, los tipos de descuento privados son extremadamente elevados y el modelo de desarrollo productivo hacen que al calcular la rentabilidad de usos alternativos del suelo se alcance artificialmente tasas muy atractivas,

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

estimulando la conversión de tierras forestales a otros usos. Esto hace necesario que se produzca un cambio de visión de la problemática forestal para promover la internalización de sus múltiples externalidades positivas y garantizar el desarrollo sostenible del sector forestal nacional.

Base de los recursos forestales

Al inicio de la década del 2000, la cobertura boscosa de la Región Oriental del Paraguay había decrecido 1/3 en relación al nivel de cobertura del año 1977 y 1/4 en relación a su nivel de cobertura histórica¹¹, estimándose actualmente en apenas el 10% de su cobertura original¹². La extensión poco significativa de las áreas forestadas o reforestadas para uso industrial, indican la persistencia de una fuerte presión extractiva sobre los bosques nativos de la Región Oriental, lo cual expone a las formaciones subsistentes, a un nivel acelerado de remoción y deterioro.

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

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP) integra más de 6 millones de hectáreas¹³, bajo diferentes categorías de reserva, lo que representa el 15% de la superficie total del Paraguay. La porción mayor de esta superficie, corresponde a propiedades del Estado asignadas e incorporadas al Sistema.

Según el Instituto Forestal Nacional, INFONA, al 2012, las plantaciones forestales, forestación y reforestación, afectan una superficie exigua y poco significativa, estimada en 75.000 Has, concentradas en la región oriental del país.

A modo ilustrativo, en el año 2002, la extracción de madera alcanzó a 6,4 millones de toneladas, de las cuales 1,8 millones eran para uso industrial; 0,4 millones para uso agropecuario; 1,7 millones fueron destinadas para leña de uso doméstico; 1,6 millones para leña de uso industrial; 0,4 millones para producción de carbón y 0,5 millones para otros destinos¹⁴.

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

La formulación de políticas sectoriales apropiadas, surge como prioridad para la erradicación de modos productivos que estimulan la conversión de uso de las tierras forestales bajo una visión cortoplacista, ambientalmente no sostenible.

¹¹Huang et al 2007.

¹² Macedo y Cartes 2006

¹³ www.seam.gov.py

¹⁴ Datos de la Mesa Forestal Nacional basados en series estadísticas de la Federación Paraguaya de Madereros, Asunción 2004.

El control de la deforestación ha sido deficitario hasta ahora, a pesar de la promulgación de varias normativas para evitarla, como la aplicada en la Región Oriental, conocida como de deforestación cero (Ley N° 2524/04, Ley N° 3139/06, Ley N° 3663/08 y Ley N° 5045/2013), que no han alcanzado plena efectividad, debido a la debilidad institucional de los entes de aplicación.

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

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

Plantaciones forestales

Las 75.000 has de superficie reforestadas al 2012, incluyen aquellas plantaciones realizadas bajo el régimen de incentivos establecidos por la Ley Forestal N° 422/73, la Ley N° 125/91 “Que establece nuevo régimen tributario” y la Ley N° 536/95 de “Fomento a la Forestación y Reforestación”. Las especies plantadas fueron en su mayor parte exóticas y se encuentran en la región oriental.

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

Industrias forestales, empleo, comercio y competitividad

No se dispone de un censo confiable en cuanto a cantidad, capacidad instalada, localización, destino de la producción y nivel tecnológico de la industria forestal. Los datos disponibles provienen de los registros de empresas legales inscriptas en el INFONA y la información de volumen de producción y valor agregado bruto del BCP. Con dichas estadísticas se estima la existencia de aproximadamente 400 aserraderos, 27 fábricas de contrachapados, laminados y paneles y 5 fábricas de papeles y cartones a partir de reciclado.

No existen datos precisos relativos al empleo generado por la industria, aunque se estima que globalmente el sector forestal da ocupación, en forma directa e indirecta, a más de 100.000 personas.

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

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

El sector forestal exporta maderas por más de US\$ 100.000.000¹⁵ anualmente, monto que se estima subvaluado, considerando la persistencia del flujo ilegal de productos. La mayor parte de la madera manufacturada es exportada a la Argentina, que absorbe el 50% de las exportaciones totales. Este porcentaje bajaría si se cuantificara la madera comercializada ilegalmente al Brasil. Las exportaciones a los mercados de Europa y de Asia están creciendo rápidamente, principalmente en maderas para pisos.

En los últimos años, ante la disminución de la oferta regular de maderas tanto nativas como provenientes de formaciones implantadas, se inició, con clara tendencia incremental, la importación de maderas y otros productos y subproductos forestales. A modo de indicador puede señalarse, con fuente FEPAMA, que en el año 2003 las importaciones de maderas alcanzaron US\$ 12 millones, mientras que de enero a julio de 2012, ya alcanzaron 17 millones.

En el contexto MERCOSUR, los productos forestales paraguayos tienen importancia estratégica tanto por la posición equidistante del país respecto a los más grandes centros poblados de la región, como al hecho de poseer todavía una reserva de bosques naturales, los cuales si son explotados con racionalidad, superando prácticas predatorias, pueden ofrecer una ventaja para el comercio exterior del país.

Fuentes y mecanismos de financiamiento forestal

El desarrollo del sector forestal precisa de fuentes y mecanismos de financiamiento más adecuados y consistentes con la naturaleza y características propias de la actividad, tanto en lo que se refiere al manejo sostenible de bosques de producción como a la expansión de las plantaciones forestales, atendiendo a la rentabilidad positiva que en la perspectiva socioeconómica, generan las inversiones forestales¹⁶. De ahí surge la importancia de identificar y desarrollar mecanismos y productos financieros diferenciados¹⁷ que viabilicen proyectos de plantaciones forestales en áreas rurales, centradas en objetivos ambientales y de diversificación e incremento de los ingresos económicos de las comunidades rurales.

¹⁵ Boletín del Banco Central del Paraguay, diciembre 2009.

¹⁶ Rentabilidad para el Estado de los Incentivos para Plantaciones Forestales, Víctor Vidal, FAO 2008.

¹⁷ Diagnóstico y Base de la Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal. V. Vidal & D. Mann. FAO/UICN/HOLANDA/GTZ - GCP/INT 953/NET- 2006

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

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

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

Educación, capacitación e investigación

La oferta de profesionales forestales, en sus diferentes niveles formativos, sigue siendo insuficiente, aunque la formación terciaria y especializada ha venido recibiendo una alta prioridad por parte de la Universidad Nacional de Asunción, UNA, y otros centros privados. Debe desatacarse no obstante, que el INFONA implementa actualmente la carrera de Técnico Superior Forestal con enfoque por competencia a través de centros de formación ubicados en Alto Paraná e Itapuá.

En cuanto al campo de la investigación forestal, lo realizado hasta ahora es también insuficiente. Por Ley N° 3788/09 los centros más importantes de investigación forestal pasaron a integrar el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria, IPTA, el cual, entre sus objetivos, tiene la responsabilidad de desarrollar programas de investigación agropecuaria y forestal. Otras instancias públicas de investigación forestal son el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y la CIF/FCA/UNA.

Al respecto, se precisa ordenar y coordinar mejor el esfuerzo desplegado por cada institución, superando enfoques circunstanciales y dispersos, en función a lineamientos y prioridades de políticas sectoriales consensuadas.

Marco legal de la institucionalidad forestal

La gestión de los recursos forestales en el país compete al INFONA, creado por Ley N° 3464/08, en sustitución del Servicio Forestal Nacional, SFN, como una entidad autárquica y descentralizada y autoridad de aplicación de la Ley N° 422/73-Forestal y de la Ley N° 536/95 de Fomento de la Reforestación y demás normativas aplicables. La Ley N° 3464/08 está reglamentada por el Decreto N° 3929/2010.

El INFONA guarda estrecha relación temática y funcional con la Secretaría del Ambiente, SEAM, órgano administrativo de aplicación de la política y la legislación ambiental. Esta relación cobra especial importancia en el desarrollo extensivo de los servicios ambientales provenientes y prestados por los bosques. Si bien se dispone de una Política Ambiental Nacional y así mismo de una Política Forestal Nacional, es necesario desarrollar mecanismos de coordinación y articulación, considerando que el aspecto ambiental no puede ir separado del fomento productivo agrario sostenible. El proceso productivo de maderas, basado en la iniciativa privada que busca beneficios de corto plazo se mantiene separado de la acción pública orientada por objetivos ambientales. A este respecto, los instrumentos operativos y de fiscalización deben ser fortalecidos a fin de mejorar la gestión del desarrollo forestal sostenible.

Potencial del sector forestal y el desarrollo del país

Los bosques naturales tienen potencial para satisfacer la demanda de productos forestales, bajo patrones de manejo sostenible, lo que constituye un factor de fortaleza del sector.

La actividad forestal puede aumentar la relevancia de su contribución al desarrollo de las zonas rurales, incrementando las oportunidades de empleos e ingresos. Al respecto, constituyen capítulos especialmente importantes la posibilidad de expansión a escala significativa de las áreas de plantaciones forestales y, asimismo, la difusión, en los pequeños productores familiares, de sistemas agrosilvopastoriles eficientes, con impactos importantes en cuanto a mejora del ingreso predial familiar y al manejo sostenible de los recursos naturales.

Los servicios ambientales constituyen una vía concreta e innovativa para el desarrollo del sector agrario. En particular, respecto a su contribución a la captura de dióxido de Carbono y al incremento de la cobertura vegetal, es necesario que el Paraguay establezca los compromisos internacionales correspondientes.

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

A pesar de ser un país mediterráneo, el Paraguay dispone de un importante sistema fluvial y vial para viabilizar el transporte de productos forestales en mercados de la región y de ultramar.

Finalmente, el desarrollo forestal debe ser considerado en el proceso de planificación bajo un enfoque multisectorial y multi-dimensional y materializado en una política forestal que integre el fomento forestal con los compromisos ambientales.

3.2. Objetivos

3.2.1. General

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

A su vez el objetivo de la política forestal nacional se inserta y responde a las definiciones del Marco en tanto expresa: “Lograr un crecimiento económico del Paraguay sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país”¹⁸

3.2.2. Específicos

- Impulsar la concienciación de la población acerca de la conservación y uso sostenible de los bosques y su importancia estratégica en el desarrollo del país.
- Fortalecer la gestión institucional del sector forestal.
- Promocionar y desarrollar en forma sostenible los recursos forestales.
- Proveer seguridad jurídica a las inversiones privadas.
- Revertir el proceso de pérdida y degradación de los bosques y promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales sobre bases de ordenamiento territorial.
- Incrementar la valoración económica y social de los bienes y servicios ambientales provenientes de los bosques nativos y plantaciones forestales.
- Promover e incentivar la inversión pública y privada en la forestación, reforestación, la agroforestería y la recuperación de bosques naturales degradados.
- Mejorar la producción, productividad y calidad de los bosques nativos y plantaciones forestales a través de planes de manejo forestal sostenibles.
- Mejora el acceso a recursos de financiamiento e incentivos para el sector forestal.
- Mejorar la competitividad y eficiencia foresto-industrial para generar mayor valor agregado de los productos forestales y posicionamiento en los mercados.
- Contribuir al desarrollo de la AF incorporando la actividad forestal a su sistema productivo.

3.3. Líneas programáticas

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

3.3.1. Marco legal e institucional

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

¹⁸ Objetivo General de la Política Forestal Nacional oficializada por el Consejo Asesor del Instituto Forestal Nacional 2010

- El Ministerio de Agricultura Ganadería en el marco de las líneas estratégicas establecidas para el desarrollo agrario y rural, orientara y apoyara al INFONA para la definición de políticas públicas para el desarrollo forestal y provisión de servicios ambientales.

3.3.2. Ordenamiento territorial forestal

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

3.3.3. Producción forestal

- Este componente prioriza la optimización del manejo forestal bajo principios de sostenibilidad, competitividad y transparencia, en armonía con las funciones económicas, sociales y ambientales de los bosques, así como el fomento de la reforestación y de la agroforestería bajo enfoque territorial.
- Así mismo, contempla promover la formación y capacitación permanentes de recursos humanos en los diferentes niveles y propiciar la investigación y la extensión forestal.

3.3.4. Financiamiento e incentivos

- Este componente prioriza el diseño e implementación de productos financieros adecuados para las condiciones y características propias de la producción forestal y de los servicios ambientales.
- Entre los principales mecanismos de financiamiento, identificados como los más factibles para ajustarse a los requerimientos de la producción sostenible de los bosques, se cuentan: créditos; subsidios e incentivos; donaciones; fondos fiduciarios de inversión; “canje de deuda externa por naturaleza”; servicios ambientales.

3.3.5. Competitividad

- Este componente prioriza el fomento de la competitividad del sector forestal, creando condiciones favorables para la inversión de grandes, medianas y pequeñas empresas, a fin de posibilitar respuestas adecuadas a las demandas internas y externas de productos forestales, así como también la integración de cadenas productivas y comerciales.
- Para reducir costos se debe buscar la maximización de la eficiencia del ciclo productivo, promover alianzas estratégicas entre empresas forestales para aumentar volúmenes de oferta, minimizar gastos de transacciones comerciales, reducir costos de transporte y negociar condiciones comerciales más ventajosas. Así mismo se debe adoptar políticas de control de calidad y de marketing.

3.3.6. Servicios ambientales del bosque

- Este componente prioriza el desarrollo de los servicios que presta el bosque, los que guardan relación directa con la mitigación de emisiones de los gases que causan el efecto invernadero; la protección de cursos de agua; la conservación de suelos; la conservación

de la biodiversidad y la protección de los diferentes ecosistemas terrestres entre los aspectos más relevantes. Con este fin es necesario organizar campañas que acerque a la población el conocimiento del servicio ambiental que presta el bosque y su aprovechamiento sostenible. El aprovechamiento sostenible de los bosques abre oportunidades para la generación de empleo e ingresos a la población rural.

- Se establecerá un catastro que haciendo uso de las modernas tecnologías de información y sobre bases administradas territorialmente, den cuenta de los avances en materia de cobertura vegetal en el país.

3.4. Estrategias de implementación

En correspondencia con las líneas programáticas de este eje estratégico, se señalan las siguientes estrategias básicas.

3.4.1. Fortalecimiento institucional

- Impulsar la revisión, ajuste y actualización de la legislación forestal y otras normas vinculadas, de modo de corregir contradicciones, duplicaciones, vacíos normativos y conflictos de competencia.
- Consolidar institucionalmente al INFONA;
- Desarrollar e instalar un sistema de información forestal.
- Revisar, reglamentar y armonizar el marco legal forestal.

3.4.2. Ordenamiento territorial forestal

- Elaborar un catastro de bosques y áreas de vocación forestal.
- Generar instrumentos que sostengan una fiscalización oportuna y adecuada a la explotación de los bosques dentro de parámetros de sostenibilidad estratégica de los recursos.

3.4.3. Mejoramiento de la producción forestal

- Impulsar la forestación y reforestación.
- Instalar viveros forestales en zonas prioritarias para la reforestación y agroforestería.
- Impulsar las actividades agroforestales y silvopastoriles.
- Restaurar y enriquecer las formaciones nativas.

3.4.4. Acceso al financiamiento e incentivos

- Diseñar nuevos instrumentos de financiamiento e incentivos para el desarrollo forestal y para la provisión de servicios ambientales.

3.4.5. Fomento de la competitividad

- Contribuir a mejorar la eficiencia de las industrias forestales.
- Fomentar la formación de *clústers* que provean ventajas competitivas sostenibles.

3.4.6. Desarrollo de los servicios ambientales del bosque

- Realizar como país un compromiso de captura de CO2 que tenga impacto en las tareas de fomento, información y fiscalización
- Establecer mecanismos de valoración económica y de compensación de los servicios ambientales generados por los bosques.
- Revisar y proponer reformas del marco jurídico vigente para facilitar la disponibilidad de instrumentos que faciliten su desarrollo.

4. EJE 4. DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO

4.1. Contexto

4.1.1. Entorno general

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

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

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

Según CEPAL, FAO e IICA , América del Sur es el principal exportador de carne bovina del mundo, liderada por Brasil, y le siguen Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia. Estos países representan más del 90% del total de las exportaciones de carne de vacuno de América Latina.

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

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

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

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

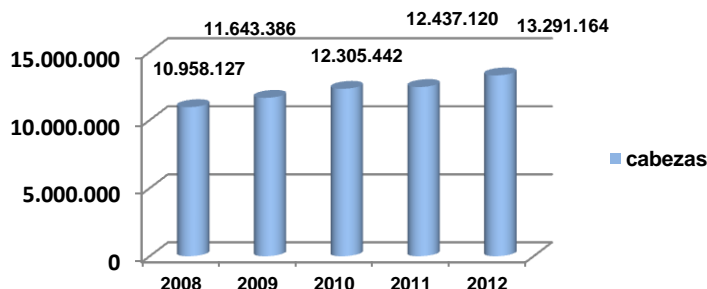
En cuanto a la leche, derivados y subproductos, se observa una demanda mundial con incremento sostenido en torno al 3% por año.

4.1.2. Entorno local

La cantidad de ganado bovino del país al año 2012 es de 13.291.164 cabezas, según publicación del SENACSA (Anuario de Estadística Pecuaria. 2012). Figura 1.

De la cantidad total de bovinos, en torno al 10 % se encuentra en las fincas menores a 20 ha con tendencia decreciente, en tanto que la mayor parte del hato se concentra, en fincas de mayor tamaño que aplican tecnologías más avanzadas, según CAN 2008.

Figura 1. Existencia de Ganado Bovino - Años (2008/20012)

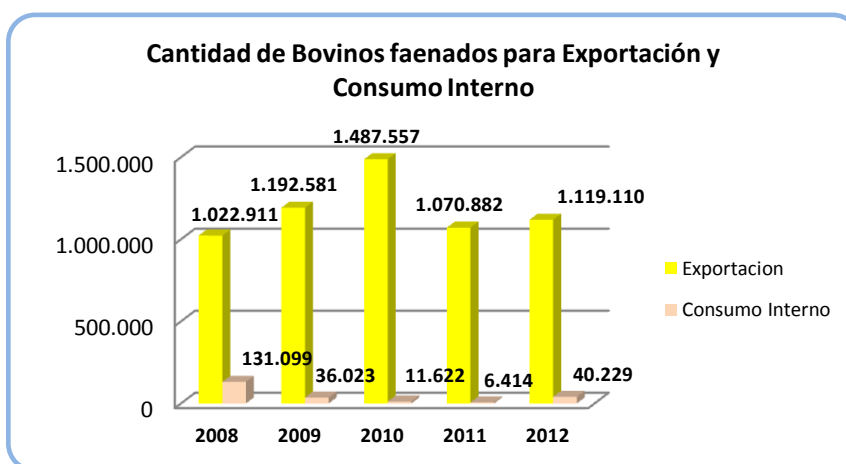


Fuente: Elaborada por la Sección de Estadísticas del VMG en base a datos del CAN 2008, SENACSA 2012.

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

La cantidad de bovinos faenados anualmente muestra un aumento sostenido en los últimos años, reflejado en el volumen de carne destinado a la exportación. Sin embargo, la cantidad de animales faenados para el consumo interno muestra una fuerte disminución, probablemente debido a cambios en la dieta de la población que sustituye parte de la carne bovina por carne de origen porcino y aves y, así mismo, por el aumento de la oferta de cortes remanentes de carne bovina no exportable (Figura 2).

Figura 2. Faena de Ganado Bovino para Exportación y Consumo Interno- Años (2008/20012)



Fuente: Elaborada por la Sección de Estadística del VMG en base a datos del SENACSA, año 2012.

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

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

Cuadro 1. Exportaciones de Productos Pecuarios (En miles de US\$ FOB) – Años (2008/20012)

Años	MILES DE US\$		
	Carne y Menudencias	Cuero y Derivados	Total
2008	626.597.010	94.901.282	721.498.292
2009	565.132.853	52.811.233	617.944.086
2010	807.872.659	102.840.221	910.712.880
2011	801.178.382	114.326.752	915.505.134
2012	904.261.399	130.816.595	1.035.077.994

Fuente: Elaborado por la Sección de Estadística del VMG en base a datos del SENACSA, año 2012.

Cuadro 2. Exportaciones por Productos y sub productos (En toneladas) –Años (2008/20012)

Años	EXPORTACIONES EN TONELADAS				Total
	Carne	Cuero y Derivados	Menudencias	Sub Producto de Origen Animal	
2008	155.756	28.076	17.122	62.503	263.457
2009	163.231	36.430	19.102	65.059	283.822
2010	170.344	49.502	20.699	92.509	333.054
2011	142.521	38.141	18.479	67.437	266.578
2012	165.216	49.903	21.054	88.664	324.837

Fuente: Elaborado por la Sección de Estadística del VMG en base a datos del SENACSA, año 2012.

Además del crecimiento en valor de las exportaciones de carne bovina también se observa un crecimiento constante en volumen y valor de las exportaciones de menudencias congeladas.

El hato lechero nacional, según CAPAINLAC, cuenta con 1.200.000 cabezas aproximadamente, con una producción del orden de 742.000.000 litros de leche por año, cantidad insuficiente aún para el consumo interno recomendado igual a 150 litros/año por habitante según la OMS.

Los departamentos con mayor promedio de producción, en litros por animal, son: Caaguazú (14), Boquerón (12,4), Presidente Hayes (11,8), Central (11,4), Misiones (10,2), Guairá (8,9), San Pedro (8,4) e Itapúa (8,2). El procesamiento de la leche afecta aproximadamente el 70 % del volumen

total de producción, por lo que se infiere que la diferencia se consume o es comercializada como leche cruda. Así mismo, unas 52 empresas lácteas operan en el país empleando alrededor de 54.000 personas.

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

Según la Asociación de Criadores de Caprinos, al 2012, el hato estaría en el orden de 230.000 cabezas.

La existencia de porcinos, CAN 2008, es de 1.072.655 cabezas, de las cuales en torno al 69 % se cría en fincas menores a 20 has Sin embargo, la producción de animales de genética mejorada y el uso de tecnología adecuada es muy poco frecuente en este estrato. Según estimaciones del Vice Ministerio de Ganadería existirían 1.607.000 cabezas al 2012. Según la misma fuente en el mismo año, el volumen exportado fue de 1.065 toneladas por un valor de US\$ 3.265.000 (cuadro 3). No obstante, parte de la demanda interna de productos derivados de porcinos, se abastece con productos de origen brasilero y argentino principalmente.

Cuadro 3. Exportación de Carne de Cerdo. Volumen (Kg) y Valor USD. Años 2008/2012

Años	Volumen (Kg)	Valor US\$
2008	1.249.995,57	3.981.142,00
2009	419.630,00	1.051.000,00
2010	S/D	S/D
2011	56.028,95	210.877,83
2012	1.065.400	3.256.832

Fuente: Elaborado por la Sección de Estadística del VMG con datos de SENACSA - Año 2012.

Según el CAN 2008, a la fecha del levantamiento de datos existían 16.055.854 de aves, de las cuales la mayor parte correspondía a pollos parrilleros con 6.570.479 de aves y 2.700.000 a gallinas ponedoras en producciones industriales y 6.700.000 gallinas en las fincas rurales, bajo manejo familiar. Según el Vice Ministerio de Ganadería, la población estimada de aves, al año 2012, es de 19.5 millones.

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

La exportación de carne de aves ha generado US\$ 2.784.670, en el año 2009 según refiere el informe del SENACSA. Al 2012 el total de la producción se destino al mercado interno. No obstante existen perspectivas de reingresar al mercado externo

Según el CAN 2008, existen unas 50 fincas dedicadas a la piscicultura, situadas mayormente en los Departamentos de Caaguazú, Paraguarí, Central y Cordillera. Según FAO, el sector ha tenido un comportamiento dinámico con fuerte incremento en la capacidad instalada y la producción. La carne de pescado tiene perspectivas comerciales favorables en el contexto regional, en especial Brasil, cuyo consumo estimado para el año al 2020, es de entre 4 y 6 millones de toneladas.

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

Cuadro 4. Evolución de la Apicultura

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

Fuente: Dpto. de Apicultura DIPA-VMG-MAG

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

4.2. Objetivos

4.2.1. General

Promover el incremento de la producción y productividad pecuaria y granjera, ambientalmente sostenible, destinada al abastecimiento del consumo interno y a su inserción competitiva en los mercados internacionales, aumentando los ingresos del productor.

4.2.2. Específicos

- Impulsar el desarrollo pecuario granjero con visión de sistema a nivel de la AF, considerando el rol relevante que las mujeres, jefas de hogar, juegan en el plano productivo, en especial en relación con la producción de alimentos para consumo familiar en finca y la colocación de estos productos en los mercados.
- Promover la producción de especies animales de granja, no tradicionales, a nivel de pequeños y medianos productores y productoras, atendiendo, en cuanto a los pueblos indígenas se refiere, las especificidades de sus sistemas productivos
- Promover el desarrollo, la difusión y la adopción de sistemas intensivos ambientalmente sostenibles de explotación pecuaria, racionalizando el uso de la tierra y aumentando la generación de empleos.
- Contribuir al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional
- Mantener y mejorar la calificación sanitaria de la producción pecuaria y granjera.

4.3. Líneas programáticas

En correspondencia con los objetivos de este eje estratégico, se señalan las siguientes líneas programáticas básicas.

4.3.1. Investigación, validación y transferencia de tecnologías.

Esta línea prioriza:

- El desarrollo y difusión de líneas de investigación orientadas a la mejora de la productividad, la calidad genética, el estatus sanitario y la diversificación de la ganadería mayor y menor, con sostenibilidad ambiental.
- La difusión de tecnologías y protocolos sobre trazabilidad, inocuidad, calidad y sanidad de la producción pecuaria y granjera.
- La adopción de buenas prácticas de producción y manufactura de productos finales.

4.3.2. Diversificación productiva y producción de alimentos

Esta línea prioriza:

- El desarrollo, difusión y adopción de sistemas productivos agro granjeros no tradicionales orientados a la disponibilidad y acceso a los alimentos.
- La promoción de cadenas productivas incluyentes de producción pecuaria y granjera que incrementen ingresos.
- El desarrollo, la difusión y adopción de sistemas productivos agrosilvopastoriles, atendiendo consideraciones de orden ambiental, diversificación y eficiencia económica.
- Mejorar el aprovechamiento de los alimentos producidos en la finca.

4.3.3. Calidad y salud animal

Esta línea prioriza:

- El establecimiento de programas de monitoreo y control de enfermedades.
- El cumplimiento de normas y protocolos para el mantenimiento y mejoramiento del estatus sanitario de la producción pecuaria y granjera.
- La adecuación y modernización del sistema de laboratorios aplicados al mejoramiento de la calidad y la salud animal.

4.4. Estrategia de implementación

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

- Formar y capacitar recursos humanos en técnicas de producción, manipulación, preparación y comercialización de productos y sub productos pecuarios y granjeros, entre otros.
- Facilitar el acceso a financiamiento institucional adecuado para la producción eficiente y la innovación tecnológica, con acompañamiento técnico permanente.
- Desarrollar capacidades y mecanismos institucionales estables de gestión de mercados y negociaciones.
- Posibilitar el acceso a la información para la producción y la comercialización de productos.
- Participar en los sistemas o redes de cooperación de desarrollo del sector.
- Contribuir a la constitución de *clústers* que integre la producción agrícola con la producción pecuaria y granjera y servicios asociados.
- Promover el asociativismo y la articulación público-privada.

5. EJE. 5. GESTIÓN DE RIESGOS ASOCIADA A LA VARIABILIDAD Y EL CAMBIO CLIMATICO.

5.1. Contexto

5.1.1. Entorno general

Las evidencias sobre el fenómeno del cambio climático han sido ampliamente reportadas. El Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, IPCC.2007, concluyó que la temperatura global ha aumentado entre 0.57 y 0.95°C en los últimos 100 a 150 años y que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y evidenciado a través de mediciones en los aumentos de las temperaturas del aire y los océanos, así como en el derretimiento de glaciares y aumentos en el nivel del mar.

La comunidad científica internacional que trabaja en “Cambio Climático” ha desarrollado escenarios que pueden ocurrir en períodos bastante distantes (en los próximos 50 o 100 años). Los desafíos más importantes que las sociedades enfrentan en la actualidad y lo harán en el futuro cercano en relación al cambio climático son aquellos vinculados a la ocurrencia de eventos adversos, incluyendo los extremos, causados por cambios en la variabilidad climática, o sea fluctuaciones en períodos de semanas, meses o años.

De esta manera se determinan límites dentro de los cuales los valores medios, desvíos o frecuencias pueden ser aceptados como normales. Esta situación está siendo considerada actualmente como fundamental, debido a que la toma de decisiones se hace en base a periodos más cortos y sobre todo porque se estima que estos procesos de deterioro de los equilibrios del hábitat tienen un origen “antropogénico”, esto es, son efectos de la acción del hombre.

Entre 1900 y 2005, la precipitación aumentó notablemente en ciertas regiones de América del Sur y del Norte, Europa y Asia, aunque disminuyó en el Sahel, en el Mediterráneo, en el sur de África y en partes del sur de Asia. En todo el mundo, la superficie afectada por las sequías ha aumentado desde el decenio de 1970.

El cono sur de América Latina es una de las pocas regiones de clima templado y subtropical que expande significativamente su frontera agrícola y dispone de la mayor reserva de suelos cultivables en el mundo. Constituye además, una de las principales regiones productoras de alimentos del mundo y por lo tanto incide en la seguridad alimentaria a nivel global.

Uno de los factores que influyen en la producción de alimentos, es la alta sensibilidad de la producción agropecuaria a los cambios de temperatura y de los regímenes de precipitación. Esta sensibilidad afecta en mayor grado a los pequeños productores de la región, lo que ocurre por el limitado desarrollo tecnológico de los sistemas agrícolas basados en producción a secano, con reducido uso de tecnología e infraestructura.

En los últimos 10 años, los eventos climáticos extremos, sequías prolongadas, inundaciones, heladas, golpes de calor, etc., han puesto en evidencia la alta vulnerabilidad de los sistemas productivos agrarios, generando pérdidas importantes en la producción.

En una visión de más largo plazo, el impacto cada vez más evidente de la contaminación ambiental por el uso de combustibles fósiles y otros factores, despierta creciente preocupación de muchos países, dando lugar a la adopción de políticas tendientes a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a promover las energías renovables, como los biocombustibles.

En este contexto, la gestión de riesgos, como instrumento que integra las actividades de prevención, mitigación y adaptación de los efectos climáticos sobre las personas, bienes, servicios, y medio ambiente, reviste carácter fundamental.

La falta del manejo del riesgo puede implicar una pérdida económica elevada, inestabilidad de los ingresos y agravamiento de la pobreza. En efecto, si bien los riesgos no pueden ser eliminados en su totalidad, pueden ser reducidos y manejados de tres formas; mitigación, adaptación y transferencia. Todas estas alternativas pueden ser complementarias y contempladas en los momentos más adecuados del proceso de toma de decisiones, a efectos de avanzar hacia una gestión eficiente del riesgo agropecuario.

5.1.2. Entorno local

La economía nacional ha crecido significativamente en los años de clima favorable, y ha sufrido en los años en los que ha sido adverso. La agricultura paraguaya, y por lo tanto la economía del país, es altamente dependiente del clima. La sequía del 2008, por ejemplo, resultó en una importante reducción de las exportaciones agropecuarias y causó desaceleración del crecimiento de la economía, antes del inicio de la recesión global. En 2012, una sequía muy grave generó una caída en las exportaciones agrícolas, lo cual contrajo la economía en -1,2%.

Es altamente probable que en el largo plazo el cambio climático resulte en un aumento de la variabilidad interanual del clima. Esto resultaría en una mayor frecuencia e intensidad de eventos adversos como sequías e inundaciones, con el consecuente impacto en la volatilidad del sector agropecuario y la economía nacional. En este contexto, como se señalara, la gestión de riesgos asociados al clima constituye un componente esencial de la estrategia de desarrollo del sector agrario.

5.2. Objetivos

5.2.1. General

Generar condiciones que contribuyan a la previsibilidad y reducción de la incertidumbre y la vulnerabilidad en la producción agraria, promoviendo el acceso de los productores agropecuarios a instrumentos adecuados para la gestión de riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático.

5.2.2. Objetivos específicos

- Desarrollar un marco institucional que incorpore la definición de normas regulatorias e instrumentos de fiscalización para orientar los procesos productivos sectoriales que puedan tener impactos en los equilibrios ambientales.
- Desarrollar un sistema de información agro meteorológica con enfoque territorial.
- Desarrollar mecanismos institucionales que estimulen las buenas prácticas silvoagropecuarias y que se complementen con el acceso a instrumentos adecuados para el manejo de riesgos climáticos.

5.3. Líneas programáticas

En correspondencia con los objetivos de este eje estratégico, se señalan las siguientes líneas programáticas básicas.

5.3.1. Gestión institucional

Esta línea prioriza:

- El fortalecimiento de la capacidad institucional pública
- Generación y análisis de la información climática y agrometeorológica y su accesibilidad oportuna.
- Adhesión a Acuerdos Internacionales en materia de cambio climático.

5.3.2. Investigación y transferencia de tecnología

Esta línea prioriza:

- Formación de equipos de especialistas que participen en redes internacionales de investigación.
- La generación y adopción de paquetes tecnológicos que incorporan la gestión de riesgos.

5.3.3. Riego y gestión de recursos hídricos

Esta línea prioriza:

- El uso productivo racional y sostenible del agua
- La introducción del riego en los sistemas productivos como factor de competitividad y de reducción de riesgos.

5.3.4. Desarrollo de capacidades

Esta línea prioriza:

- La formación y capacitación de recursos humanos en materia de gestión de riesgos y manejo integrado del agua.
- El mejoramiento del conocimiento de los productores respecto a los factores climáticos.

5.3.5. Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos

Esta línea prioriza

- El desarrollo de mecanismos institucionales de previsión y resarcimiento de pérdidas.
- El desarrollo de líneas de financiamiento en condiciones adecuadas y accesibles que faciliten la reducción y la mitigación de riesgos.

5.4. Estrategias de implementación

5.4.1. Fortalecimiento institucional

- Crear de una red única de observaciones que incluya un sistema de control de calidad de los datos climáticos.
- Modernizar los sistemas de registros y análisis climático.
- Desarrollar un sistema nacional de información y pronóstico climático que permita la construcción de escenarios proyectados de aplicación para las actividades agrarias.
- Fortalecer las instancias públicas de gestión de riesgos para el ámbito agrario.
- Incorporar al país en los sistemas internacionales de previsión y mitigación de los cambios climáticos.

5.4.2. Investigación y transferencia de tecnología

- Desarrollar tecnologías protectoras para la prevención y mitigación de riesgos asociados a la variabilidad climática.
- Impulsar la difusión y apropiación de paquetes tecnológicos.

5.4.3. Riego y gestión de recursos hídricos

- Formular e implementar políticas que permitan la gestión sostenible de los recursos hídricos para uso productivo agrario.
- Adecuar las bases normativas e institucionales para la gestión de aguas.
- Formular e implementar un Plan Nacional de Riego.

5.4.4. Desarrollo de capacidades

- Elaborar e implementar programas de capacitación dirigidos a técnicos y productores.
- Formar recursos humanos especializados en gestión de riesgos para el ámbito agrario.

5.4.5. Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos

- Implementar sistemas de alertas tempranas que permitan a los actores de la cadena productiva la implementación de acciones y/o procedimientos preventivos y de mitigación.
- Diseñar e implementar un sistema de seguro agrícola.
- Crear de un fondo de contingencia para casos de emergencia climática de impacto agrario.
- Implementar líneas de financiamiento para la adopción de tecnologías de prevención y mitigación de riesgos.

6. EJE 6: INTEGRACION SOCIAL, EMPLEABILIDAD Y EMPRENDEDURISMO RURAL

6.1. Contexto

6.1.1. Antecedentes y definiciones

La inclusión de este Eje en el MEA, se fundamenta en la importancia de la generación de empleos y al emprendedurismo, como elementos que coadyuvan al desarrollo de los ejes estratégicos.

El empleo, el mercado de trabajo y las condiciones laborales corresponden a un ámbito que va más allá del sistema de instituciones vinculadas al MAG e involucra a otros Ministerios e instituciones públicas; por lo tanto, su enfoque debe ser intersectorial, debiendo el MAG, con enfoque sectorial, articular las acciones propias para incrementar en forma sostenida y sostenible la competitividad de la producción agropecuaria y forestal con los otros entes oficiales y privados.

A efectos de una mejor comprensión de los términos “emprendibilidad y empleabilidad” como factores para la generación de empleos cabe señalar que el emprendedurismo tiene relación con la capacidad de la persona de generar su propio empleo para convertirse en empresario; y la empleabilidad se refiere a la capacidad de una persona de mejorar su propio desempeño en el trabajo que realiza, mejorando así su productividad. Los conceptos de emprendedurismo, empleabilidad y trabajo decente se complementan para la generación de condiciones de vida más dignas para las personas.

Asimismo, trabajo decente “expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad” (OIT, 2009).

Finalmente, al trabajo vulnerable, la OIT lo define como la suma de empleados por cuenta propia, los trabajadores familiares, los que no tienen condiciones formales de trabajo y carecen de los elementos básicos de empleo decente tales como: seguro social y recursos a mecanismos efectivos de diálogo social; también se consideran como condiciones de trabajo vulnerable, las ganancias inadecuadas, baja productividad y condiciones difíciles de trabajo que minan los derechos fundamentales del trabajador¹⁹.

6.1.2. Entorno general

La caída de los bancos de inversión en setiembre del 2008 en los Estados Unidos, generó una parálisis financiera global originando una crisis económica y laboral que afectó a todo el mundo en 2009 y aunque hubo recuperación en los años siguientes, muchos trabajadores han quedado desempleados y aumentaron las formas más precarias de empleo.

La gravedad de la crisis hizo que las naciones se unieran para afrontarla con medidas que comenzaron a apuntalar las débiles economías; pero como la recuperación económica y la

¹⁹ OIT: Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe. Lima: OIT/Oficina regional para América Latina y el Caribe

recuperación del mercado de trabajo son diferentes, de hecho, se comenzaron a recuperar las economías pero las condiciones del mercado de trabajo continuaron deteriorándose en la mayoría de los países.

Por su parte, ALC, cuya economía creció por varios años, experimentó una desaceleración en el PIB en el 2008, pero las buenas condiciones para las exportaciones de los commodities ayudaron a revertir la situación rápidamente. Sin embargo, los niveles de pobreza siguen altos, así como el desempleo abierto, el subempleo y las condiciones laborales deprimidas.

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

6.1.3. Entorno local

Situación general del empleo

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)²⁰ del año 2012, la población paraguaya, sin contar los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, es de 6.600.284 habitantes, de los cuales 3.929.499 (59.5%) son urbanos y 2.670.785 (40.5%) son rurales. Se trata de un país eminentemente joven, pues el 58,7% tiene menos de 30 años y sólo el 6,6 % pertenece al grupo de 65 y más años de edad. La Población en Edad de Trabajar (PET) que comprende a la población de 10 años en adelante, es de 5.309.235 (80,4%) y la Población Económicamente Activa (PEA), 3.412.443 habitantes (64.3% de la PET), la población ocupada (3.246.904 personas) representa el 95,1% de la PEA y un 4,9% (de la PEA) está desocupada, lo que significa 165.539 personas. La tasa de desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres y a la población urbana.

La relación de la PEA con la PET se mantiene alrededor del 64% tanto a nivel urbano como rural; sin embargo desde el punto de vista del sexo, en las áreas rurales se nota una gran discrepancia en la ocupación entre hombres y mujeres: 74.7 % y 53.8%.

El índice de “subempleo” proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral paraguayo. Consta de dos grupos tomados de la población ocupada: (a) “Subocupado visible”: son los que trabajan menos de 30 horas por semana pero desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo y, (b) “Subocupado invisible”: los que trabajan 30 y más horas por semana en sus ocupaciones y sin embargo perciben un salario inferior al mínimo legal establecido.

De acuerdo a la EPH 2012, 702.502 personas están subocupadas (20.6% de la PEA), siendo el subempleo invisible 468.843 muy superior al subempleo visible 233.659. Esto hace que uno de

²⁰ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos , DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2.012

cada cuatro trabajadores está subempleado, siendo los más afectados los jóvenes, las mujeres y el sector urbano.

Otro factor característico del mercado del empleo es el tamaño de la empresa, pues más del 61.7% de los trabajadores se encuentran o solos o en empresas con cinco o menos empleados. Una importante característica para el fomento de una política de emprendedurismo es que el 50% de los trabajadores, son independientes. Si consideramos sólo los trabajadores por cuenta propia y los patrones o empleadores, encontramos que aproximadamente el 41% de los trabajadores, es emprendedor de acuerdo a nuestra definición.

Desde el punto de vista de los sectores económicos, el sector terciario absorbe el 56.7% de la mano de obra ocupada, mientras que el sector primario absorbe el 27.2% y el secundario o manufacturero, el 16.1%. Existe mayor predominancia de mujeres en el sector terciario (68,9%) mientras que los hombres predominan en el sector primario (30.1%).

Características del empleo en el sector rural

Una de las características que resalta el último censo agropecuario es el relativo envejecimiento de los productores respecto al resto de la población; el dato surge de la relación entre el CAN 2008 y la Proyección de Datos de Población para el 2008 de la DGEEC. En efecto, los productores de 45 años y más, representan el 30,6% del total de productores y la población del país de 45 años y más suma 24,8%. Fenómeno inverso se manifiesta al comparar la población de 15 a 44 años que representa el 61% de la población total, mientras que la población de productores de ese rango de edad, representa el 53,8%. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación de la edad de la Población Total y de los Productores

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

* DGEEC. 2008. ** CAN. 2008

El nivel de educación de los productores ha progresado respecto al año 1991, especialmente en educación media y universitaria; de 7,5% pasó a 14.2% la secundaria (incluyendo desde el 7º de la EEB) y la universitaria, de 0,9% a 2,8%. Llama la atención que prácticamente se mantenga entre 5.2% y 5.8% la población no recibió ninguna educación, sin embargo, se puede afirmar que, en general, el nivel ha mejorado. (Cuadro 2).

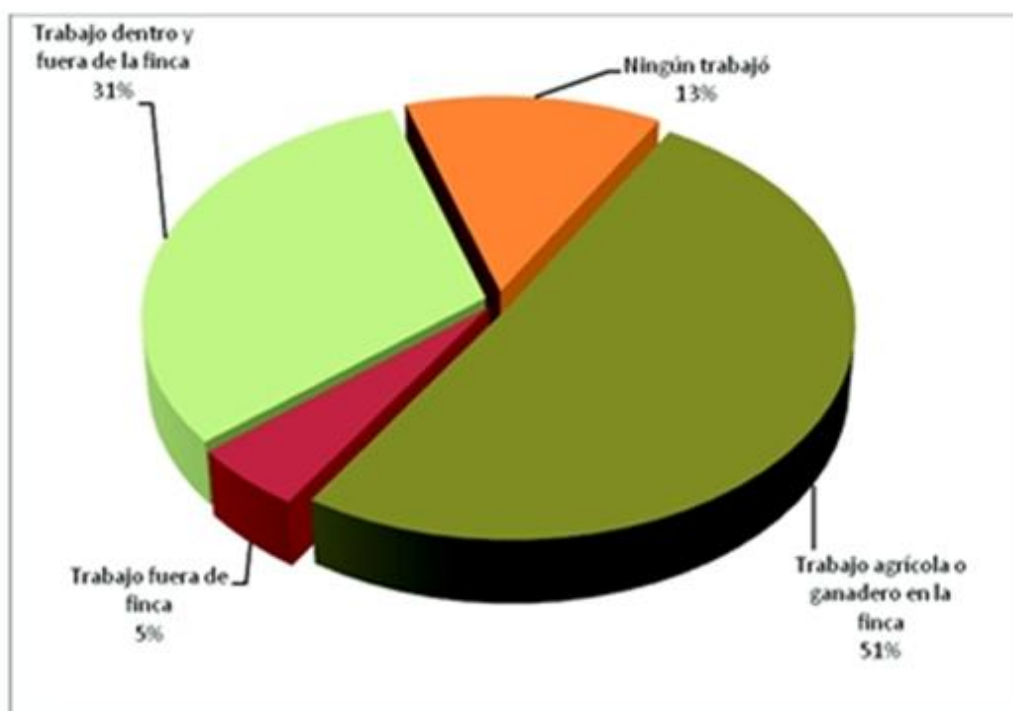
Cuadro 2. Nivel de educación

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

Fuente: CAN 2008

Por otra parte, el 50% de los productores rurales trabaja exclusivamente en su finca (Gráfico 1), siguiendo la tendencia a nivel global, en la que cada vez cobra más importancia los trabajos fuera de la finca. Los empleos e ingresos rurales no agrícolas constituyen una importante alternativa para combatir la pobreza en los hogares rurales que no pueden dedicarse a las actividades agrícolas por cuenta propia. La agricultura empresarial y las agroindustrias, así como la “urbanización” de lo rural, generan demandas de trabajo en el sector rural que no siempre están relacionadas con las actividades de la finca.

Gráfico 1. Ocupación de los miembros del hogar



Fuente: CAN 2.008.

Características favorables y desfavorables para el empleo en el sector rural

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

- Población joven y con mejor nivel de educación
- Alto porcentaje de trabajadores independientes
- Aumento de ingresos rurales no agrícolas por la demanda de servicios en el sector rural: de salud, educación, vivienda, servicios básicos, información y toda la gama de profesiones técnicas que facilitan el autoempleo
- Aumento del uso de las tecnologías de información
- Mejor acceso a la información.
- Mandatos legales de las instituciones públicas para la formación del empleo y la formación profesional de los recursos humanos.
- Programas de fortalecimiento del capital humano a través de servicios de capacitación y formación profesional de entes públicos y privados.
- Aumento de la actividad empresarial en el medio rural, tanto a nivel agrícola, ganadero o forestal que genera demandas de actividades secundarias y terciarias.
- Creciente urbanización e infraestructura vial que acorta las distancias a los mercados.

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

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

Marco legal y fundamentos institucionales

Las condiciones para la emprendibilidad y empleabilidad están comprendidas en la misma Constitución Nacional que consagra el derecho de todos los habitantes de la República a:

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

En la Constitución no se menciona taxativamente la formación de emprendedores como se menciona la formación y preparación para el trabajo, (Arts. 78, 86, 87, 92, 95 y 96); sin embargo, los artículos 47 y 56 presuponen la formación para ser emprendedor de manera a participar activamente en el desarrollo del país.

6.2. Objetivos

6.2.1. General

Desarrollo de la capacidad emprendedora y de empleabilidad de la población rural, basado en la educación y capacitación permanente, con énfasis en los jóvenes, mujeres y adultos mayores en: desarrollo y utilización de incentivos para la creación y formalización de empresas; creación de oportunidades y condiciones de empleabilidad de naturaleza agraria y no agraria.

6.2.2. Específicos

- Desarrollar capacidades para el emprendedurismo y la empleabilidad en actividades agrarias y no agrarias.
- Fomentar la igualdad de género mediante la educación y formación para el acceso a las oportunidades laborales e incentivos a empresas.
- Promover, bajo enfoque de gestión territorial, el aumento de la demanda de bienes y servicios no agrícolas de manera a la generación de empleos y el surgimiento de pequeñas empresas no agrícolas.
- Promover la inclusión de la dimensión rural en las políticas nacionales de empleo y en las agendas de desarrollo de los ministerios y entes públicos relacionados.

6.3. Líneas programáticas

6.3.1. Instrumentos y programas generales a los ejes estratégicos.

PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LA EMPRENDIBILIDAD Y EMPLEABILIDAD	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA EMPLEABILIDAD	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
<p>I. Acciones previas para el desarrollo de capital humano</p> <ul style="list-style-type: none">• Campañas masivas de sensibilización y concienciación respecto a valores de trabajo, crecimiento, oportunidades, vida digna, emprendedurismo, revalorización de la cultura y de la persona rural como actor social.• Desarrollo de programas de fomento de la autoestima y la creatividad en especial para jóvenes, mujeres y adultos mayores.• Desarrollo de competencias emprendedoras en los programas formales y no formales del MEC, en los centros de enseñanza agropecuaria y en los programas de capacitación del MJT. Enfoque de formación de emprendedores antes que formación de empleados.	<p>I. Acciones de sensibilización MAG: DEAg, DEA; MEC; MIC; SNJ; Gobernaciones y Municipios.</p>

<p>II. Acciones orientadas a la emprendibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de Centros de Desarrollo Emprendedor para el fomento del espíritu emprendedor y el seguimiento y asistencia técnica a las ideas innovadoras y de creación de empresas, a través de la articulación público - privada. • Formación de redes sociales, vínculos y contactos para el desarrollo del capital social. • Apoyo a la formación de cooperativas de trabajo asociado, en coordinación con el INCOOP, con cooperativas de 2º grado y organismos internacionales. • Concursos de ideas de proyectos, de negocios. • Desarrollo de micro y pequeñas empresas de procesamiento de materia prima, producción artesanal, pequeñas manufacturas por medio de asistencia directa o a través del proceso de incubación de empresas • Formación de incubadoras de empresas siguiendo los procesos de Pre-incubación: apoyo al surgimiento de ideas de negocio, elaboración de planes de negocio, capacitación. • Incubación: acompañamiento a la implantación de la empresa mediante: asesorías y servicios administrativos contables, acompañamiento para la gestión de la calidad y la competitividad, asistencia para la adopción de nuevas tecnologías, capital semilla y ángeles inversores. • Articulación para creación de servicios públicos de mejoramiento de las condiciones de trabajo de las MPYMES, tales como: seguros, salud, jubilación. 	<p>II. Emprendibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAG: DEAg, DEA; MIC; MJT; SNJ; Gobernaciones; Universidades; Asociación de Incubadoras Paraguayas; INCUPAR; INCOOP; Confederación y Federaciones o Centrales Cooperativas, BNF, CAH, Entidades Financieras con programas de responsabilidad social, Organismos de Cooperación Internacional.
<p>III. Acciones orientadas a la empleabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación profesional y técnica. • Programas de servicios de empleo y de inserción laboral. • Desarrollo de obras de infraestructura para generar empleo rural no agrícola. • Acciones de fomento de la responsabilidad social empresarial a nivel de las grandes empresas agroindustriales • Articulación con entes públicos y privados para el desarrollo de condiciones dignas de trabajo en las empresas agroindustriales, tales como: contratos de trabajo, condiciones de salud y seguridad laboral, servicios sociales, organización sindical y negociaciones colectivas 	<p>III. Empleabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAG; MJT: SNPP, SINAFOCAL; MEC; REPAET; Cooperativas; Gremios; empresas privadas con programas de responsabilidad social; MIC, MOPC, Gobernaciones y Municipalidades, instituciones privadas de formación para el empleo.

6.3.2. Instrumentos y programas específicos a cada uno de los cinco primeros ejes estratégicos.

EJE 1. DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA.	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO MEDIANTE EL EMPRENDEDORISMO Y EMPLEABILIDAD	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
<p>I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de acciones con el MEC para que los programas formales de educación técnica profesional respondan a los requerimientos de trabajo en las empresas agroindustriales, incluyendo el concepto de empleabilidad y emprendedurismo como competencia de la educación media. • Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción agropecuaria, desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo. • Coordinación de acciones para el desarrollo de los programas de formación y capacitación técnica para el trabajo rural no agrícola, tanto formal, no formal, como informal • Programas de inserción laboral. 	MAG: VMG, DEAg, DEA; MEC; MIC; SNJ; MJT; Gobernaciones y Municipios; instituciones privadas
<p>II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación de MPYMES rurales y no rurales. • Programas de incubadoras de empresas en articulación con el MJT y organizaciones no gubernamentales. • Programas de formación de cooperativas de trabajo. • Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores. • Programas especiales de financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, equipos, maquinarias y obras de infraestructura. 	MAG; MJT: SNPP, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC, BNF, AFD, MOPC

EJE 2. DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO.	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitación y asistencia técnica específica para la producción agropecuaria de pequeños y medianos agricultores con enfoque de competencias. • Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción agropecuaria desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAG: VMG, DEAg, DEA; MEC; MIC; SNJ; SM; Gobernaciones, Municipios, MECID-DAR
II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación de asociaciones de productores y cooperativas de trabajo asociado. • Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAG; MJT: SNPP, SINAFOCAL, REPAET, Cooperativas, MIC

EJE 3. DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de acciones con el MEC para que los programas formales de educación técnica profesional respondan a los requerimientos de trabajo en las empresas e industrias pecuarias, incluyendo el concepto de empleabilidad y emprendedurismo como competencia de la educación media. • Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción pecuaria desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo. • Programas de capacitación técnica agropecuaria con salidas laborales rápidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAG: VMG, DEAg; MEC; MIC; SNJ; FG; Gobernaciones, Municipios.
II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación de MPYMES para atender las demandas de servicios y productos de las industrias pecuarias. • Programas de formación de cooperativas de trabajo • Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores. • Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, de maquinarias y obras de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAG; MJT: SNPP, SINAFOCAL; REPAET; Cooperativas; MIC, BNF, AFD, SENACSA.

EJE 4. DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y SERVICIOS AMBIENTALES	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los centros de educación agraria del MAG en función a las nuevas tecnologías y demandas de producción forestal desarrollando los contenidos en el modelo basado en competencias laborales que coincida con las demandas del sector productivo. • Programas de capacitación técnica forestal con salidas laborales rápidas. 	MAG; DEAg; MEC, MIC; SNJ; FG; INFONA; Gobernaciones y Municipios, MECID-DAR.
II. Acciones para el desarrollo de la emprendibilidad <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación de MPYMES para atender las demandas de servicios y productos de las industrias forestales. • Programas de formación de cooperativas de trabajo • Programas de formación de consorcios productivos y asociaciones de productores. • Programas especiales de Financiamiento: capital semilla, capitales de riesgo, financiamiento de maquinarias y obras de infraestructura. 	MAG; MJT: SNPP, SINAFOCAL; REPAET; Cooperativas; MIC; BNF; AFD; INFONA; INCOOP.

EJE 5. GESTIÓN DE RIESGOS ASOCIADA A LA VARIABILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO	
INSTRUMENTOS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
I. Acciones para el desarrollo del capital humano para la empleabilidad <ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación de especialistas en gestión de riesgos. • Programa de formación y capacitación de RRHH para las unidades regionales de gestión de riesgos 	MAG; Universidades; MEC; Gobernaciones y Municipios. MECID-DAR.

6.4. Estrategias de implementación

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

Para su implementación se deberá prever:

- Incorporar el enfoque de emprendedurismo en los programas de educación y extensión del MAG, del MEC y de las demás entidades del sector agrario.
- Establecer mecanismos de coordinación intersectorial para abordar la problemática de generación de empleos y formación para el trabajo, con enfoque de desarrollo territorial.
- Crear condiciones para el surgimiento de empresas de bienes y servicios relacionadas con las demandas de trabajos agrícolas y no agrícolas.
- Establecer mecanismos de coordinación entre universidades, centros de capacitación, cooperativas y otros entes del sector público y privado.
- Consolidar la relación público-privada para facilitar la creación y formalización de pequeñas y medianas empresas, así como cooperativas de trabajo asociado.
- Incrementar la articulación de acciones de inserción laboral y de capacitación laboral y técnica entre el sector público y privado de manera a responder a las demandas de bienes y servicios rurales y no rurales de la zona.

SECCIÓN IV: ADECUACIÓN INSTITUCIONAL SECTORIAL Y REINGENIERIA DEL MAG

1. CONTEXTO

El sector público agrario en Paraguay, está compuesto por un conjunto de instituciones que abordan diversas tareas en relación con el desarrollo productivo sectorial y respecto del desarrollo rural y territorial. El principal problema que enfrenta la institucionalidad sectorial es que sus componentes no disponen de una articulación suficiente como para llevar a cabo sus tareas de manera coherente.

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

Sin embargo, si a las instituciones se las observa como conjunto se constatan muchas deficiencias en: i) la definición de competencias, que en algunos casos se yuxtaponen con el MAG, caso definición de políticas ii) las funciones que se observan insuficientemente armonizadas y iii) un esquema de relaciones jerárquicas que no constituyen una organización. Por lo mismo, este conjunto de instituciones y las relaciones que establecen no forman un sistema, aún en la versión más elemental de lo que se entiende por sistema²¹

Este conjunto de organizaciones está operando de un modo tal que hace muy poco probable que, por su propio funcionamiento, se adapten a las exigencias de la dinámica agraria, así como a las demandas que actualmente impone el desarrollo agrario y rural. Por esta razón, se hace perentoria una intervención de ajuste institucional que, según los alcances con que se lo defina, tendrá requerimientos respecto a la creación de instrumentos o a la aplicación de los existentes, debidamente adaptados, para orientar el desempeño institucional del sector agrario y rural. El MEA interpreta un conjunto de definiciones generales²² que necesitan para su ejecución un sistema institucional que sea liderado por el MAG y que incorpore de manera orgánica todo el entorno de instituciones ligadas al sector. Las características del desarrollo agrario y rural de Paraguay, con un segmento moderno que crece vigorosamente y otro, el campesino o de la AF, que no logra superar problemas históricos de pobreza y marginalidad, hace indispensable

²¹ Según la RAE sistema (Del lat. systēma, y este del gr. σύστημα), entre las acepciones que corresponden a lo que se trata en este texto, establece: 1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. 2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

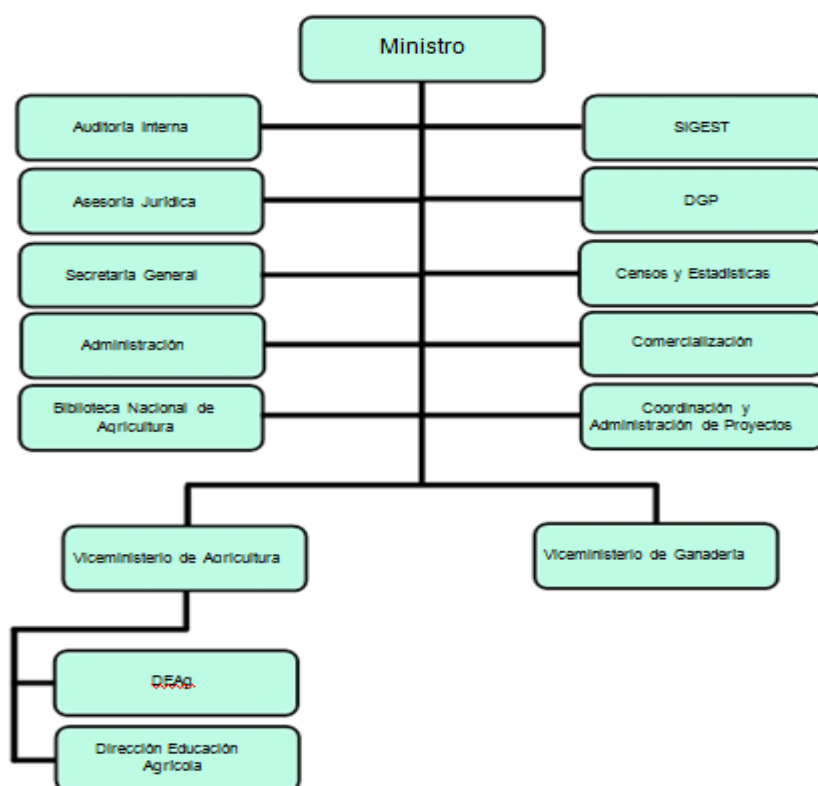
²² Políticas Públicas de Desarrollo Social (PPDS) Énfasis en lo Social, 2010 -2020. Plan Estratégico Económico y Social PEES. Énfasis en lo Económico, 2009 -2013. Desarrollo rural, territorios y reforma agraria. Presentación de la Dirección General de Planificación, MAG, agosto 2010.

implementar una conducción ordenada y comprometida con estos objetivos que, cabe destacar, son compartidos por la gran mayoría de la población paraguaya y por todos los actores económicos y sociales vinculados al sector agrario y rural.

1.1. Descripción de la estructura actual

A continuación se presenta el organigrama actual del MAG, solo con el propósito de levantar de manera esquemática los problemas de configuración que afectan la organización ministerial²³. Es necesario señalar que este organigrama es el resultado del conjunto de cambios ya realizados en la institucionalidad pública agraria. No corresponde a un diseño de organización, sino que, por el contrario, es lo que queda como remanente organizacional luego del proceso de creación de las autarquías.

Figura 1. Organigrama actual del MAG



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

Existe una marcada frondosidad de reparticiones de muy diverso orden en la línea staff del Ministro. En tanto los Viceministerios aparecen vaciados de funciones y de los consiguientes

²³SIGEST. Compendio Normativo del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de los vínculos sectoriales con los entes autárquicos; Asunción, 2009.

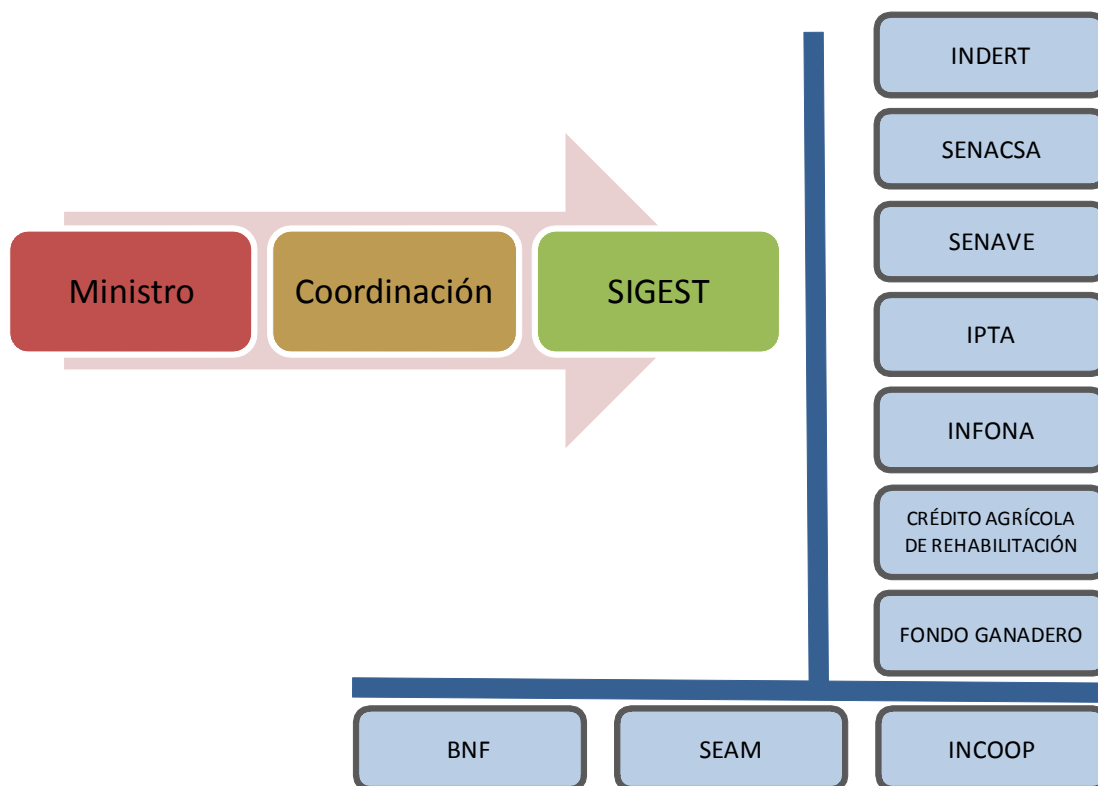
equipos técnicos, con la sola excepción de las actividades de extensión y educación agraria. El cuadro siguiente ilustra la relación del MAG con las autarquías.

1.2. Relación del MAG con las autarquías sectoriales agrarias.

Sector Agrario – Estructura Institucional						
Institución	Origen	Fusión	Ley/año	Competencia	Relación con el MAG	
1	SENAVE	MAG	DDV, DISE, OFAT	2459/04	Calidad y sanidad vegetal y de semillas	No dependiente Canal administrativo
2	SENACSA	MAG	Dirección Sanidad Animal y Laboratorio (VMG)	2.426/04	Gestión Nacional de Calidad y Salud Animal.	No dependiente Canal administrativo
3	INFONA	MAG	SFN	3464/08	Administración de recursos Forestales del país.	No dependiente Canal administrativo
4	INCOOP	MAG	Dirección General de Cooperativismo.	2157/03	Promoción, Supervisión y Fiscalización del sistema Cooperativo Nacional.	No dependiente Canal administrativo
5	SEAM.	MAG.	SSERNMA,DOA , DPNVS, Ofic.CITES Py, Oficina Nacional de Pesca; y del MSPyBS Dirección de Protección Ambiental.	1.561/00	Formulación, coordinación , ejecución y fiscalización de la Política Ambiental Nacional.	Multisectorial.
6	INDERT	MAG	IBR.	2.419/04	Acceso a la tierra, arraigo y Desarrollo Rural.	No dependiente Canal administrativo
7	CAH	-----	-----	551/75	Asistencia técnica crediticia para la AF. Entidad no bancaria.	No dependiente Canal administrativo
8	AFD	-----	-----	2.640/05	Ente Público Fin. de 2º piso, (estructura de fondeo para I F I's). Ent. No Bancaria.	Multisectorial.
9	FG	-----	-----	3.359/07	Inst. Pública de financiamiento al sector pecuario granjero. Ent no bancaria.	No dependiente Canal administrativo
10	BNF	-----	-----	281/61 y sus modificaciones posteriores	Financiamiento de Planes Generales y Proyectos específicos de fomento a la agricultura, ganadería, silvicultura, industria y comercio. Banca Publica de Desarrollo.	Multisectorial.
11	IPTA.	MAG	DIA, DIPA. Centro de Inseminación Artificial, y los centros experimentales del Chaco y de E. Ayala.	3788/10	Investigación, Generación y transferencia de tecnología agropecuaria y forestal	No dependiente Canal administrativo

Fuente. MAG/SIGEST.2013

Para completar la visión global se presenta como un diagrama la relación del MAG con las autarquías, según se indica en el cuadro precedente.



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

Para lograr un mejor desempeño institucional del sector público agrario, la conducción del MAG debe ejercer un rol de liderazgo, sustentado en atribuciones legales y reglamentarias y constituirse en dirección estratégica para el desarrollo sectorial agrario y rural. Al respecto, se propone fortalecer las autarquías, en tanto que, conservando sus objetivos y potestades, se las integra en un sistema institucional para generar efectos sinérgicos.

2. OBJETIVOS DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL

2.1. Objetivo general

Construir un sistema de organizaciones que procese las decisiones y se responsabilice por el desempeño del sector agrario y rural en su conjunto, mediante un rediseño de todas las organizaciones públicas que conforman el complejo institucional del sector agrario.

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

Para los efectos de denominación y síntesis en adelante al sistema institucional del sector público agrario de Paraguay se le denomina por su sigla SISPAP.

2.2. Objetivos específicos

- Definir las instituciones componentes del SISPAP, fundado en criterios de pertinencia funcional.
- Ordenar las competencias del MAG y de las autarquías, para otorgar coherencia a los objetivos institucionales, en cada caso, en función de propósitos establecidos a un nivel sectorial.
- Redefinir las modalidades de vinculación entre el MAG y las autarquías, mediante la formalización de los vínculos atendiendo a las relaciones jerárquicas funcionales y de asignación y gestión de los recursos.
- Realizar el rediseño y la reingeniería del MAG, bajo un enfoque de sistema institucional sectorial con proyección territorial.
- Promover la aplicación del enfoque territorial en la ejecución de las políticas de desarrollo agrario y rural, integrando a las Gobernaciones y Municipios en los procesos de gestión.
- Impulsar en el SISPAP una política de fortalecimiento institucional que atienda los desafíos de formación y capacitación de los recursos humanos y jerarquización de la carrera profesional pública.
- Renovar los sistemas de trabajo para hacer más eficiente la gestión institucional.
- Redefinir las relaciones de la institucionalidad sectorial con las organizaciones sociales y el sector privado vinculados al desarrollo agrario y rural, dentro de una concepción de claridad de roles.

3. COMPONENTES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO AGRARIO DE PARAGUAY (SISPAP)



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

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

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

El esquema reconoce distintos tipos de instituciones autárquicas que forman parte del sistema de organizaciones del SISAP. Algunas directamente gestionan decisiones que atañen a los agricultores, ganaderos, forestales o industrias relacionadas con el sector agrario así como otras que se relacionan con poblaciones objetivo diferenciadas: campesinos, pequeños productores o trabajadores rurales, que forman parte de la población objetivo de la acción del SISAP. Otras instituciones autárquicas, solo de manera indirecta se relacionan con el sector, por lo cual la forma que asuman los vínculos con el SISAP deberán ser menos exigentes en términos de normas de funcionamiento y pertenencia al sistema.

Cabe reafirmar que se trata de instituciones del sector público, lo que es determinante para entender que se rigen por leyes, que sólo pueden hacer aquello para lo cual están explícitamente mandatadas y que como parte del sistema público se rigen por las exigencias del bien general o bien común, por sobre las consideraciones particulares o de demandas del sector privado. Por esto, si bien se reconoce la importancia de la participación de las organizaciones sociales y del sector privado vinculado al desarrollo agrario y rural, en el diagrama se la representa como una esfera con la que se tiene relación pero que no forma parte de la estructura organizativa del sistema.

3.1. Ordenamiento de las competencias del MAG y de las autarquías

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

La formulación de una nueva Ley deberá contemplar un concepto sectorial amplio que, como parte de este Marco Estratégico, incluya la noción de un sector productivo que incorpora la agricultura, la ganadería y la forestería, la industria relacionada, el funcionamiento de los mercados y el mundo de actividades vinculadas a la alimentación, en sus fases de inocuidad y calidad.

De este modo, si se simula una secuencia se pueden considerar desde los productores primarios con sus respectivos prestadores de servicios, hasta los consumidores y sus derechos a acceder a una alimentación sana y nutritiva²⁴. Esta diversidad es expresiva de la complejidad que ha adquirido la agricultura y el desarrollo rural, tal como se establece en legislaciones modernas en otros países que han emprendido este tipo de reforma institucional.

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

²⁴ IICA, Caracterizando al Paraguay y la importancia de lo agrario, Asunción 2010.

Las instituciones autárquicas fueron creadas sin una visión sectorial y rural integradora del desarrollo, por lo que se impone la necesidad de redefinirlas.

Por ejemplo y en principio, se debe considerar que el diseño de políticas debe estar radicado en el MAG y la ejecución de los proyectos y la gestión de recursos, en relación directa con los usuarios o beneficiarios de la acción pública, debe estar radicada en las instituciones autárquicas conforme su naturaleza y objetivos.

3.2. Redefinición de las modalidades de vínculo entre el MAG y las instituciones autárquicas

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

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

3.2.1. Requisitos formales

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

Jerarquía:

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

Las instituciones reunidas en el SISAP, atendiendo, en cada caso, a sus objetivos y naturaleza jurídica, se habrán de insertar como entidades integrantes dependientes del MAG o como entidades participantes de apoyo.

Financiamiento. Focalización del gasto sectorial:

Aunque el origen de los ingresos que garantizan la autonomía de las entidades autárquicas se mantenga, se debe establecer legalmente que la aplicación de recursos debe obedecer a una

programación sectorial, que haga coherentes los fines y por lo tanto se deben analizar los presupuestos de gastos institucionales, para que reflejen las prioridades sectoriales, de cuya concreción, es responsable el Ministro de Agricultura y Ganadería.

Seguimiento:

El cumplimiento de normas y el logro de resultados en función de metas son materias de control de gestión que deben radicarse en el MAG. Con el seguimiento de la ejecución presupuestaria se busca compatibilizar las programaciones institucionales y sectoriales y se pueda actuar en términos de corrección de aplicación de políticas cuando la visión sectorial, sistemáticamente realizada, así lo recomiende.

Designaciones y coherencia de gestión:

Si bien cada entidad tiene particularidades en el modo como se designan los consejos de dirección y las gerencias, deberá ser atribución del Ministro de Agricultura y Ganadería presentar propuestas de nombramientos que serán resueltas por el Presidente de la Republica. Con este fin deben establecerse criterios claros que deban reunir los candidatos, según el perfil profesional deseado, para facilitar la mejor selección por parte del Poder Ejecutivo.

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

Para el caso de la conducción superior de las entidades sectoriales, caso presidencias y consejos de administración, las designaciones deben ser, como se señalara, responsabilidad del Poder Ejecutivo, Presidente de la Republica, a propuesta del Ministro de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, dada la naturaleza jurídica y régimen funcional de determinadas autarquías, las mismas deben ser consideradas de manera diferenciada, a fin de garantizar la vigencia e integridad de su constitución.

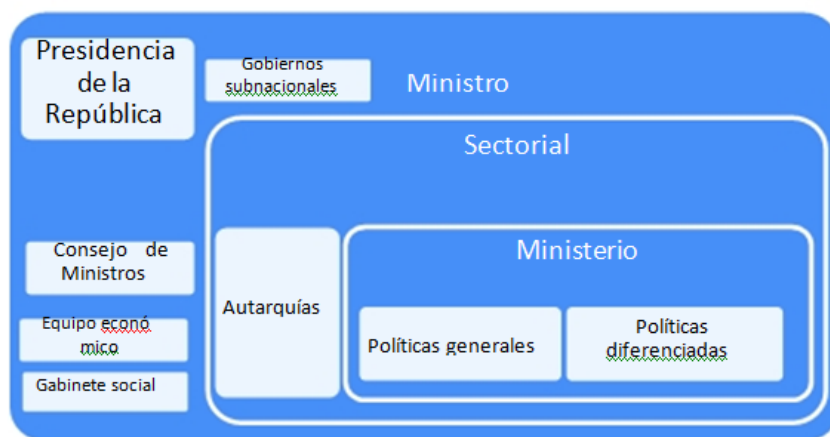
3.2.2. Requisitos de legitimidad

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

dirección estratégica a las entidades autárquicas que forman parte del complejo institucional del sector.

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

Sistemas y subsistemas en que participa el SISAP



3.3. Reingeniería del MAG

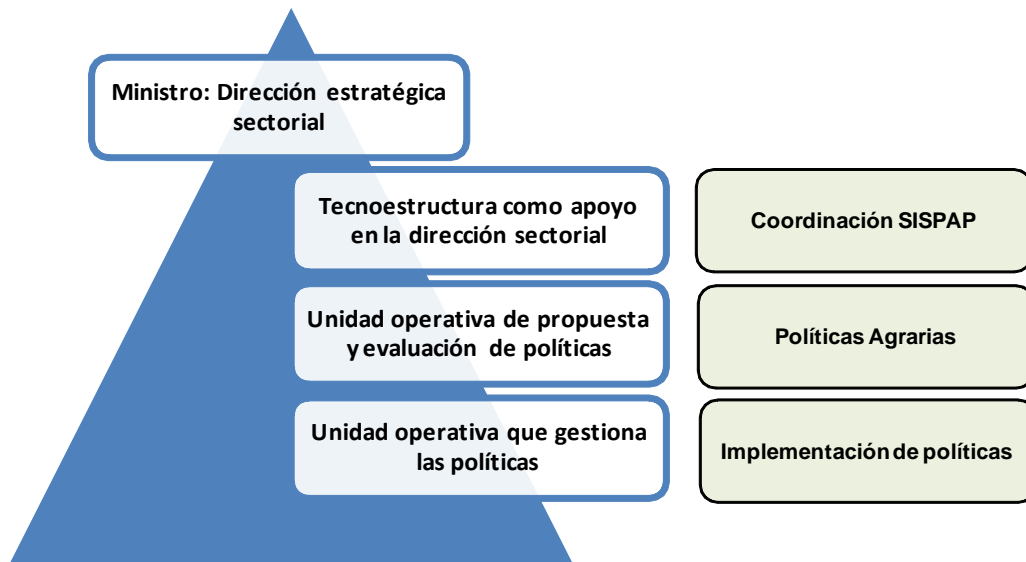
El principio que ordena la reingeniería es lograr, sobre la base de una nueva estructura del MAG, una forma de operar que modifique las funciones y componentes de manera tal que se logren los objetivos propuestos para la organización.

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

A continuación, se entregan criterios de organización basados en estos principios que separan la organización en dirección estratégica, staff de apoyo, tecnoestructura²⁵ y línea media como responsables de las operaciones de la organización.

²⁵ En este capítulo se entenderá por tecnoestructura aquella parte del staff que aporta racionalidad instrumental al funcionamiento de la organización y que en esas materias apoya a la dirección estratégica. Acá la organización corresponde al SISAP y no solo al Ministerio.

Dirección estratégica, tecnoestructura y línea media a cargo de operaciones



La dirección estratégica es la unidad de proyección del Ministerio, con alcance sectorial en su competencia, debe funcionar bajo la dirección del Ministro y está conformada por:

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

Staff de apoyo a la dirección estratégica



Por su parte, en materia de apoyo se debe mencionar la incorporación de instancias específicas especializadas.

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

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

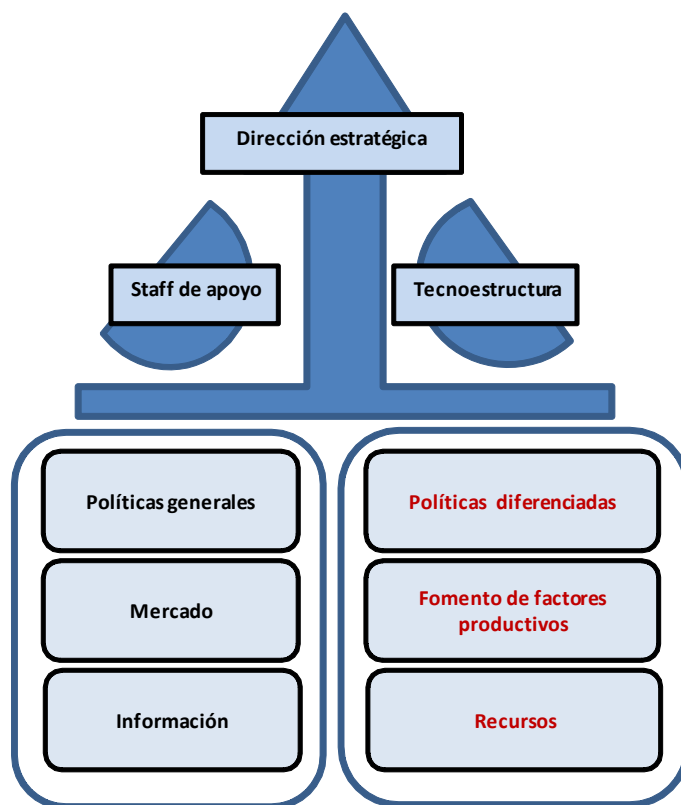
En resumen, considerando los componentes señalados, la estructura quedaría configurada de la siguiente manera:

- Una dirección estratégica que conduce el Ministro. Para lograr un funcionamiento de equipo esta autoridad convoca a los encargados de las Políticas y de la tecnoestructura sectorial.
- Un staff de apoyo que le brinda servicios a la autoridad y a toda la organización.
- Una tecnoestructura que prepara las condiciones para que el Ministro ejerza su liderazgo en la relación con las autarquías y tenga capacidad de informar al Gobierno respecto de la marcha de todo el sector.
- Una unidad responsable de políticas generales que le da soporte técnico al Ministro en la formulación de políticas y que le permiten un posicionamiento y desempeño adecuado al interior de la estructura de gobierno y, asimismo, ante actores representativos de la sociedad civil, estamentos productivos y económicos, organismos internacionales y en

general, respecto de todas las relaciones que establece el MAG con el entorno nacional e internacional.

- Una unidad responsable de políticas diferenciadas que informa al Ministro en relación con las materias de políticas dirigidas a poblaciones objetivos específicas (v.gr. agricultores forestales), a actividades determinadas (v.gr. asistencia técnica, formación profesional) o en territorios localizados.

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



3.4. Enfoque territorial

La aplicación del enfoque territorial en la ejecución de las políticas de desarrollo agrario y rural, integrando en las estrategias de desarrollo a las Gobernaciones y Municipios, concurren a dar coherencia a las acciones sectoriales-territoriales.

La visión territorial de las políticas implica asumir los principios de participación, descentralización, coordinación y complementación institucional, articulación público-privada y concurrencia, más allá de lo agrario.

Vinculado a la competitividad, la gestión territorial provee a la agricultura las condiciones y los bienes públicos que actúan como impulsos a la productividad, los cuales pueden potenciarse bajo

el concepto de competitividad sistémica que ofrece el territorio a las actividades económicas allí asentadas. Por su parte, las actividades económicas de la agricultura, cadenas productivas, generan externalidades hacia el territorio, desde el empleo, hasta la retención poblacional con mecanismos de eficiencia económica, más allá de la renta privada.

Desde el punto de vista del bienestar social, el territorio es el lugar en el cual se relacionan los agricultores con los recursos productivos y con la infraestructura social e institucional. Los procesos de arraigo, desarrollo de productividad, de los factores y funcionamiento de los mercados comparten el espacio con los movimientos sociales y los desarrollos de cultivos que ordenan el espacio territorial. En definitiva el esfuerzo de alcanzar coherencia a través del diseño y aplicación de planes de desarrollo territorial puede dar como resultado un uso más eficiente de los recursos y permitir una participación mucho más comprometida de los distintos agentes del desarrollo.

3.5. Fortalecimiento institucional

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

3.6. Vínculos con el sector privado

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

Las acciones públicas deben tener respaldo legal. Deben obedecer a normas.

Esto explica y reafirma la necesidad que el rediseño tenga un marco normativo que lo sostenga. Pero además obliga a que en la formulación de las leyes se tenga presente la necesidad de la exhaustividad en la definición de funciones respecto a los modos como se establecen las relaciones con los privados.

Particularmente relevante es plasmar el carácter consultivo que pueden tener los consejos o comisiones que se resuelva crear para dar mayor sentido de realidad a las decisiones de política que se adopten en el SISAP. **Si algo no puede delegar el sector público es la responsabilidad por**

las decisiones que adopta. Toda autoridad puede consultar, pero finalmente la norma que emita o los recursos que asigne, estarán refrendados por su condición de funcionario.

En consecuencia, la separación entre sector público y privado, para los efectos de rediseño institucional es determinante e imprescindible de precisar.

El sector público se rige por las exigencias del bien común. Las decisiones del Estado en materia de desarrollo productivo o rural tienen fuertes e indisolubles vínculos con la asignación de recursos o la definición de normas. Por esta razón, es necesario que quienes deciden en el aparato público dispongan de los suficientes antecedentes y estén debidamente legitimados en sus cargos, para que puedan actuar en pos de los intereses generales y por tanto, estén en condiciones de resistir las presiones que, como parte del ejercicio de la democracia, recibirán de parte de grupos de interés.

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

Revisión del documento

Participantes

- Equipo técnico MAG/SIGEST /VMA/DGP/VMG/
- Cooperación técnica
IICA, FAO