

# Estudios Sectoriales

PARAGUAY

Desarrollo Agrícola y Rural

Tendencias Recientes y Recomendaciones



Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
División del Centro de Inversiones



# **ESTUDIOS SECTORIALES**

## **PARAGUAY**

### **Desarrollo Agrícola y Rural**

### **Tendencias Recientes y Recomendaciones**

**07/011 CP - LAC**  
**11 de junio de 2007**



**Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial**  
**Servicio de América Latina y el Caribe**  
**División del Centro de Inversiones**



Este informe del Centro de Inversiones de la FAO ha sido preparado en el marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, por Antonio Pérez (FAO) y Marcelo Sili (Banco Mundial).

Se agradece la colaboración y los comentarios recibidos de colegas de estas instituciones, en particular de los Sres. Selim Mohor, Pedro Rodríguez, Carlos Peixoto y Gustavo Saguier Meza.

Los conceptos expresados en el documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO o las del Banco Mundial.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Director, División del Centro de Inversiones, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a [Investment-Centre@fao.org](mailto:Investment-Centre@fao.org)

**PARAGUAY**  
**DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL**  
**TENDENCIAS RECIENTES Y RECOMENDACIONES**  
**ÍNDICE**

Índice.....	i
Abreviaturas .....	iii
Resumen.....	v
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL .....	2
El contexto general, económico y social.....	2
Importancia y desempeño de la agricultura.....	4
La agricultura comercial. Auge de la soja y altibajos de la ganadería.....	7
La agricultura campesina. Un sector con potencialidades de crecimiento.....	8
Las transformaciones sociales y territoriales en el Paraguay rural.....	10
Debilidad y fragmentación de las políticas y de la institucionalidad agrícola y rural ..	13
3. ALTERNATIVAS Y OPCIONES PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL CON EQUIDAD .....	18
Objetivos y estrategia para el desarrollo agrícola .....	18
Políticas y programas prioritarios para el desarrollo agrícola y rural .....	21
Mejoramiento del acceso y la seguridad de la tenencia de la tierra.....	21
Consolidación y aumento de los recursos de un sistema descentralizado de investigación y extensión agropecuaria .....	22
Mejoramiento del financiamiento agrícola y rural.....	23
Fortalecimiento de la eficiencia de la tributación y del gasto público agrícola....	24
Promoción de programas y proyectos de desarrollo rural con mayor integración territorial e intersectorial .....	25
Fortalecimiento del desarrollo forestal.....	26
Modernización del sistema público de apoyo al desarrollo agrícola y rural.....	27
4. ACCIONES DE SEGUIMIENTO .....	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	32

## Abreviaturas

AL	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
DGP	Dirección General de Planificación
DIA	Dirección de Investigación Agrícola
DIPA	Dirección de Investigación y Producción Animal
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FG	Fondo Ganadero
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria
JICA	Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PARN	Proyecto de Administración de los Recursos Naturales
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESAL	Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Sanidad Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas
SFN	Servicio Forestal Nacional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNA	Universidad Nacional de Asunción

## RESUMEN

(i) *Sólo medio siglo atrás predominaban en Paraguay sistemas extensivos de explotación extractiva de los recursos forestales y ganaderos, con escasa regulación estatal. El modelo agroexportador posterior, de base esencialmente agrícola, contribuyó al desarrollo de una economía de mercado que, sin embargo, no alcanzó niveles elevados de dinamismo y eficiencia. Además de generar considerables daños ambientales, la riqueza se concentró y se mantuvo una escasa articulación productiva y social, que en el medio rural determinó la polarización entre el subsector moderno y el campesino. La rápida expansión “horizontal” de la agricultura a partir de masivos procesos de deforestación en la región Oriental, de una industria incipiente y protegida, y de empleos de baja productividad en servicios públicos y privados permitieron una cierta disminución de la pobreza hasta mitad de la década de los noventa, sobre todo en el medio urbano. Sin embargo, no habiendo participado en anteriores procesos de fortalecimiento del capital físico y humano, el país carecía todavía de bases sólidas para un crecimiento moderno e integrado a mercados globalizados. Esto en buena medida explica tanto las dificultades de la liberalización ensayada desde comienzos de los años noventa como el deterioro del sector industrial en los últimos 15 años y la profunda recesión de 1995-2002, período en el cual el PIB por habitante cayó en 12,5 por ciento. Al respecto cabe observar que, aún sufriendo crisis más profundas en la década de los ochenta, otros países de la región que disponían de esas bases han podido reconvertir sus economías a una nueva inserción internacional y están retomando un crecimiento vigoroso.*

(ii) *De este modo, la agricultura y algunas agroindustrias siguen constituyendo el eje central del desarrollo del país, al menos en el corto y el mediano plazo. A pesar de haberse completado la ocupación de nuevas tierras, la agricultura puede continuar creciendo mediante producciones de mayor valor agregado por hectárea y, especialmente, aumentando la productividad de la tierra y de la mano de obra. Los mercados internacionales de los bienes de exportación tradicional y de algunos nuevos son en general favorables, por ejemplo, los de soja, carne vacuna, madera, maíz, azúcar y algunas frutas y hortalizas. El consumo interno puede ser un factor positivo adicional, sobre todo en el contexto de mejoras en la distribución del ingreso. Este tipo de expansión podría dar frutos por algún tiempo, cuidando de diversificar la producción y las exportaciones a los efectos de disminuir su elevada vulnerabilidad actual. Pero, al mismo tiempo, sería necesario ir impulsando la modernización de la agricultura campesina, de la explotación forestal y de nuevas ramas manufactureras, sectores estos de más lenta maduración. La creación o consolidación de conglomerados agroindustriales tendría efectos muy positivos para la propia expansión agrícola primaria.*

(iii) *La agricultura ha tenido un desempeño mucho más satisfactorio que el resto de la economía, con aumentos por habitante de 3,2% anual en los años setenta y de 17% a lo largo del período 1980-2005. Sin embargo, ese crecimiento muestra rasgos poco favorables en lo que se refiere a: su pronunciada variabilidad; la escasa modernización tecnológica, con la excepción de la soja, cuya fuerte mecanización y uso de insumos importados limitan sin embargo sus efectos multiplicadores internos; la concentración en pocos productos, en particular en la soja, cuyo espectacular crecimiento compensó el derrumbe del algodón y el escaso dinamismo de la ganadería bovina; la concentración en las explotaciones comerciales, en los departamentos del*

*este del país y en pocos mercados de exportación; y, finalmente, el fuerte deterioro del medio ambiente, particularmente en las tierras de los campesinos y en los recursos forestales.*

*(iv) Para que el sector pueda jugar un papel activo en la transformación económica y social del país es necesario enfrentar decididamente los problemas antes mencionados. Al respecto cabe destacar la polarización entre la pequeña agricultura campesina y las explotaciones comerciales. La primera alberga a más del 80 por ciento de las familias rurales, con recursos naturales limitados, bajos niveles de desarrollo y producciones casi exclusivamente orientadas al consumo interno. Las segundas, en cambio, disponen del 86 por ciento de las tierras, utilizan tecnologías por lo general intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, pero no aprovechan cabalmente sus ventajas comparativas en varios productos. En ese contexto, la agricultura no contribuye a mitigar la pobreza rural y el éxodo continúa siendo el camino obligado para miles de jóvenes. Sin embargo existen experiencias exitosas de colaboración entre ambos sectores que deberían ser fortalecidas en las acciones de desarrollo rural. La debilidad de los recursos humanos y financieros del Estado no le han permitido subsanar los obstáculos al desarrollo sectorial, a pesar del apoyo de la cooperación internacional. Esta última sigue siendo importante en algunos sectores sociales o territorios, pero su impacto global ha sido obstaculizado por su escasa integración a los procesos técnicos y administrativos del Estado.*

*(v) Con base en las enseñanzas de la experiencia reciente, en Paraguay y en otros países de la región, es posible identificar los lineamientos estratégicos e instrumentales que contribuirían a alcanzar los objetivos propuestos por el Gobierno en el Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-08.*

*(vi) En materia de estrategia se recomienda: i) incrementar significativamente la productividad total de los factores; ii) diversificar la producción, las exportaciones y los mercados de destino, para disminuir la vulnerabilidad; iii) mantener y apoyar la expansión de la agricultura moderna, pero dedicar mayor atención y apoyos públicos a la modernización de la pequeña agricultura y al mejoramiento de los servicios sociales básicos, ambos esenciales para mitigar la pobreza rural; iv) habiéndose agotado la frontera agrícola, estimular las tecnologías y los productos que eleven el valor agregado y el empleo de mano de obra por unidad de superficie, en condiciones ambientalmente sostenibles; v) equilibrar el desarrollo regional, aprovechando las potencialidades del Chaco e integrando los aspectos agrícolas y no agrícolas mediante enfoques de cadenas productivas (clusters) y de desarrollo territorial rural; vi) reformar y descentralizar el sector público y aumentar la eficiencia de las políticas agrícolas y de la acción del Estado en general.*

*(vii) En cuanto a los instrumentos cabe destacar que la agricultura en su conjunto necesita mayores seguridades de tenencia de la tierra y de cumplimiento de los contratos, mercados relativamente libres y ayudas centradas en el mejoramiento de la tecnología, la sanidad y la información agropecuaria. En particular, la modernización y mercantilización de la pequeña agricultura campesina demanda también la implementación de programas y proyectos de mediana y gran dimensión, capaces de proporcionarle ayudas que contrarresten y en lo posible solucionen las numerosas fallas de mercado que afectan a sus sistemas productivos. Por su parte, el crecimiento del segmento empresarial requiere sobre todo reglas del juego neutrales y estables, lo mismo que determinados servicios que conformen un entorno estimulante para la producción de bienes con ventajas comparativas.*

(viii) *Entre los instrumentos sectoriales que requieren mayor atención cabe citar a las políticas y programas destinados a:*

- ***solucionar los problemas de escasez de tierras de los pequeños campesinos, de falta o irregularidad de los títulos de propiedad y de inseguridad jurídica frente a invasiones y robos.*** *La aplicación eficaz del nuevo Estatuto Agrario mediante una acción más dinámica y descentralizada del INDERT y del MAG, permitiría asignar tierras sobre la base de criterios objetivos y siguiendo mecanismos competitivos, facilitar la transferencia de tierras de viejos a jóvenes agricultores, apoyar técnica y crediticiamente a los colonos y a sus organizaciones, acelerar el proceso de titulación de tierras y modernización del catastro, y dinamizar el mercado de tierras rurales.*
- ***reformar el sistema y aumentar los recursos de la innovación agrícola, de manera que sus prioridades se orienten por las necesidades reales de los usuarios y que aumenten tanto la participación de estos últimos en la gestión del sistema como la competición entre oferentes, públicos y privados, de servicios de investigación y extensión. Fondos concursables, integrados con recursos públicos, privados y de la cooperación externa, financiarían las actividades del sistema.***
- ***incrementar el crédito formal, especialmente a la pequeña agricultura, considerándolo sustancialmente como un servicio productivo autosostenible y libre de subsidios.*** *Para ello se recomienda impulsar una mayor participación de la banca comercial, apoyar a las cajas rurales, ONG e instituciones micro financieras (con bajos costos de transacción tanto para la captación de ahorros como para realización de préstamos en el medio rural) y mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, sobre todo para el crédito de inversión. Como banco de segundo piso, la nueva Agencia Financiera de Desarrollo podrá jugar un papel importante en esta renovación del sistema financiero rural.*
- ***modernizar la tributación y el gasto público, a través de una mayor imposición sobre la tierra, el incremento de la proporción del gasto agrícola dentro del presupuesto nacional, y el mejoramiento de la eficiencia del gasto público rural, entre otras cosas elevando la participación de los bienes y servicios públicos en detrimento de apoyos a bienes privados (subsidios, principalmente).***
- ***promover programas y agendas de desarrollo rural con enfoque territorial e intersectorial, que incluyan servicios productivos y sociales básicos.*** *En lo principal deberán contribuir a: i) mejorar el uso del suelo, evitando problemas de deforestación, erosión y usos inadecuados; ii) aumentar la eficiencia de los centros de servicios rurales y las pequeñas ciudades que sirven de base a la producción agropecuaria, a través de una mejor regulación de los servicios públicos; iii) racionalizar y potenciar la dotación de infraestructuras y equipamientos en las zonas rurales de manera de mejorar sustancialmente la eficacia y la productividad de la producción agropecuaria y agroindustrial (dotación de caminos, electricidad, agua, viviendas, etc.) y iv) definir*



*normativas y mecanismos de preservación y regulación ambiental que garanticen la sostenibilidad de los recursos naturales.*

- ***promover el aprovechamiento del considerable potencial forestal del país.*** *En lo principal se requiere: i) definir la estrategia y las políticas forestales de mediano y largo alcance, precisando los apoyos del Estado en materia de servicios públicos e incentivos fiscales estables, seguros y creíbles; ii) formular programas de explotación sostenible del bosque natural y de forestación, reforestación y agroforestería; iii) mejorar la estructura y la gestión institucional pública forestal, incluyendo su presencia activa a nivel departamental y local.*

*(ix) Según se desprende de lo anterior, aún sin ampliar su dimensión ni la amplitud de sus intervenciones, el Estado está llamado a jugar un papel importante en el desarrollo de la agricultura y la forestación, lo cual requiere una considerable modernización y descentralización regional y local del MAG y del sector público agrícola en general. Para ello convendría: i) consolidar el papel del MAG como órgano rector de la política de desarrollo agrícola, forestal y rural, aumentando su capacidad para coordinar los órganos autárquicos; ii) fortalecer las funciones de la DGP en materia de planificación estratégica y de supervisión/evaluación general de las políticas sectoriales, iii) aumentar la descentralización efectiva de los servicios para mejorar sus efectos sobre las diferentes zonas rurales, iv) fortalecer las instituciones del sistema público (MAG y autarquías), aumentando sus recursos y su autonomía financiera, modernizando sus métodos presupuestarios, administrativos y de supervisión, y aumentando las remuneraciones y la capacitación del personal; v) mejorar la programación del desarrollo rural, el enfoque territorial de las políticas sectoriales y la coordinación de complejos o cadenas intersectoriales; finalmente, vi) aumentar y mejorar la coordinación con el sector privado, lo mismo que la participación de este último en la implementación de servicios de apoyo a la producción.*

*(x) De acuerdo con sus términos de referencia, las recomendaciones presentadas en este documento cubren un amplio espectro de materias y son todavía muy generales. Si bien compete al Gobierno precisar y definir ulteriormente estas opciones, los aspectos que aquí se consideran de mayor prioridad para una rápida implementación comprenden al mejoramiento de la extensión y la investigación agropecuaria, el acceso y la seguridad de la tenencia de la tierra, algunos programas de desarrollo rural en zonas de agricultura campesina con mayores índices de pobreza, y la reforma y modernización de las instituciones públicas vinculadas al sector, con particular acento en la DGP, los servicios de innovación y el desarrollo forestal. De todos modos, el paso siguiente a este informe consistiría en seleccionar una batería coherente con los instrumentos de mayor importancia, potencialidad o urgencia, y proceder luego a los estudios detallados y demás acciones que conduzcan a su implementación progresiva, con la participación del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Con este propósito se recomienda la creación de grupos de interdisciplinarios de trabajo, especializados en los diferentes temas mencionados anteriormente.*

# 1. INTRODUCCIÓN

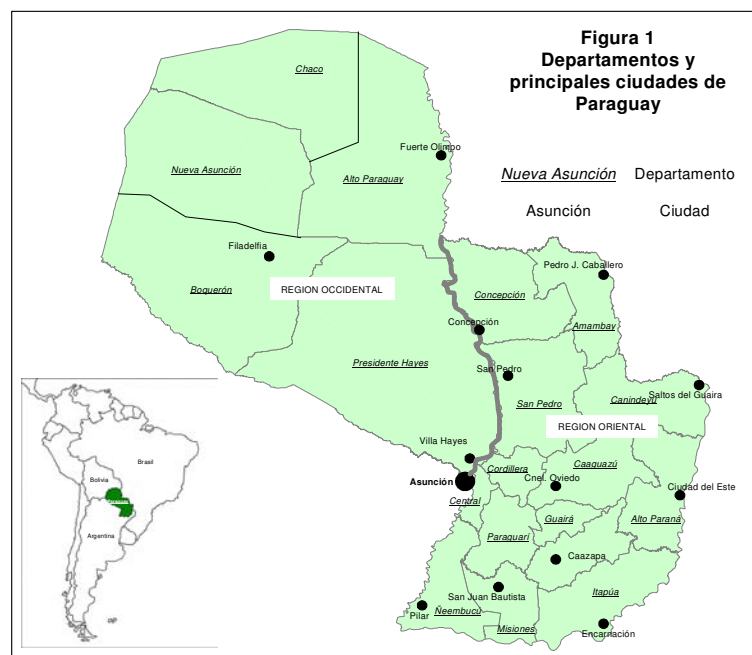
1.1 Desde hace tres a cuatro años la República del Paraguay vive una relativa recuperación económica y social, luego de una prolongada fase de inestabilidad y crisis. El impulso fundamental proviene de la agricultura, aunque todavía muy concentrado en la soja y la ganadería bovina, que se benefician de un contexto macroeconómico e internacional favorable. Un eficaz pero factible aprovechamiento de la presente coyuntura podría sentar las bases para consolidar el crecimiento productivo agrícola y general del país, esta vez más sostenido, equitativo y respetuoso del medio ambiente.

1.2 A esos efectos, este documento resume el desempeño agrícola y rural de los últimos años y presenta breves recomendaciones para ajustar la estrategia y los instrumentos del desarrollo sectorial. El propósito es el de incentivar el diálogo y promover, en caso de que el Gobierno lo considere conveniente, estudios y formulaciones más detalladas que puedan servir de base a decisiones operacionales. La primera parte del texto aporta una visión sintética de las tendencias agrícolas y rurales, mientras que la segunda plantea lineamientos para la estrategia, las políticas y los instrumentos sectoriales considerados prioritarios. Se incluyen algunas recomendaciones para el desarrollo forestal, dada la gran importancia que podría tener en el país. En la tercera parte se hacen algunas sugerencias para proceder a la priorización y formulación detallada de los instrumentos que el Gobierno desee llevar adelante.

## 2. TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL

### El contexto general, económico y social

2.2 País mediterráneo de limitada dimensión, Paraguay mantiene estrechos lazos con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del oeste, sur y este. También limita con Bolivia por el norte (véase figura 1). El río Paraguay lo divide en dos regiones naturales muy diferentes, con lluvias que disminuyen de este a oeste. Con buenas tierras localizadas en las cuencas de los ríos Paraguay y Paraná y clima tropical/subtropical húmedo, la región Oriental representa el 39% del territorio pero alberga el 97% de la población y gran parte de la actividad económica, agropecuaria y administrativa del país. Los suelos de la región Occidental (Chaco) son de menor calidad y las lluvias sólo llegan a 400-700 mm en las zonas más al oeste y noroeste; mantiene una alta densidad de bosques naturales pero también se ha desarrollado la ganadería y ciertas actividades agrícolas (Banco Mundial, 2006). La población se estima en 5,9 millones (2005), con una densidad de 14,5 habitantes por km<sup>2</sup>, de las más bajas del continente. Con 40% de la población ubicada en el medio rural y un crecimiento demográfico de 2,0% anual (muy por debajo del 3,2% de los años ochenta), Paraguay es uno de los países menos urbanizados y de mayor aumento vegetativo de América Latina y el Caribe (AL).



2.3 El PIB por habitante se estima en algo más de 1.300 dólares (Banco Mundial), que en la región sólo supera al de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Surinam. No disponiendo de hidrocarburos o yacimientos minerales de significación, el desarrollo económico de Paraguay ha estado estrechamente vinculado a la explotación agroforestal, a la cual se han añadido en algunos períodos el comercio de reexportación e importantes inversiones hidroeléctricas. Los ciclos económicos externos, en particular los de Argentina y Brasil, ejercen

considerables repercusiones. A diferencia de sus socios del Mercosur y de otros países de la región, en el siglo pasado Paraguay no atrajo flujos significativos de inversión extranjera (al menos hasta fines de los años sesenta) ni impulsó procesos de industrialización por sustitución de importaciones. De este modo, el crecimiento ha estado asociado a las exportaciones tradicionales (productos forestales y carne bovina), y a otras más nuevas como el algodón y la soja. Los productos destinados al consumo interno --mandioca, maíz, trigo, azúcar, porotos, bananas-- han tenido menor relevancia. Sin embargo, aunque los ingresos personales eran bajos y estaban mal distribuidos, la abundancia de recursos naturales idóneos para producir alimentos baratos y el carácter básicamente rural de su población permitieron a Paraguay alcanzar tempranamente condiciones alimentarias bastante satisfactorias. En 1970, por ejemplo, disponía de casi 2.600 calorías diarias por habitante, que en la época eran superiores a las de los demás países de AL, con excepción de Argentina, Chile, Cuba y Uruguay<sup>1</sup>. No obstante ese elevado valor medio, la concentración de la propiedad de la tierra y de los ingresos determinaban ya la existencia de amplios grupos de la población en situación de pobreza e inseguridad alimentaria.

2.4 Durante la década de los setenta el país registró una de las mayores tasas de crecimiento de AL (5,6% anual por habitante), gracias a la incorporación de tierras a la agricultura en la frontera oriental, y a las inversiones en las represas de Itaipu y Yacyretã y en los programas de ampliación de la red vial y electrificación rural. En cambio, durante los años ochenta, si bien las cuentas externas eran sanas, la economía entró igualmente en recesión (el PIB por habitante decreció en 0,3% anual), afectada por la crisis de la deuda externa en los países vecinos y por la fuerte contracción de la inversión luego de la terminación de la represa de Itaipu. Con el retorno de la democracia en 1989 se trató de renovar el modelo de crecimiento, mediante reformas estructurales, liberalización de la economía y mayor inserción internacional. En particular, el régimen de cambios múltiples y fijos fue sustituido por el de cambio único y fluctuante; los aranceles medios a las importaciones se redujeron de 54% en 1988 a menos de 15% en 1989 y a 9% en 1992; se dejó de intervenir en las tasas de interés y en los precios agrícolas; el comercio exterior se liberalizó ulteriormente con la incorporación al Mercosur en 1992; y se adoptaron medidas para estimular las inversiones extranjeras, que empezaron a cobrar cierta importancia (Molinas *et al.*, 2006).

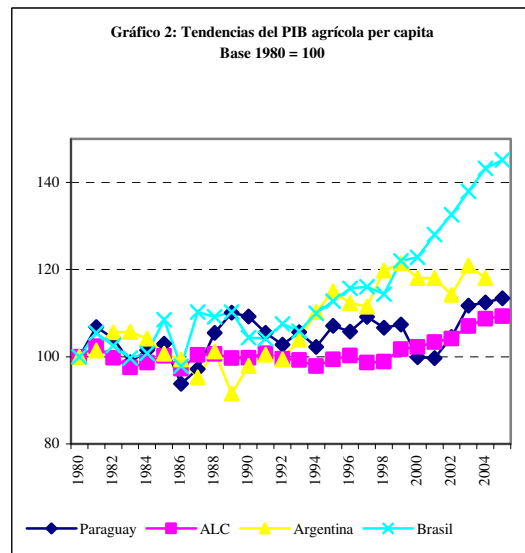
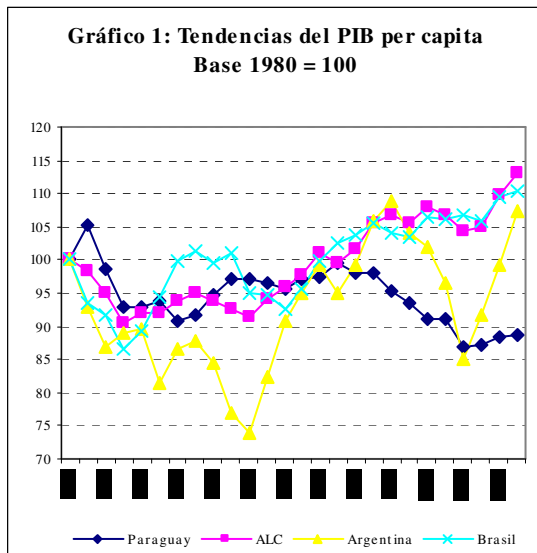
2.5 Sin embargo, la recesión continuó durante la primera mitad de los años noventa y se agravó posteriormente: entre 1995 y 2002 el PIB por habitante se contrajo en 12,5% y la pobreza aumentó sensiblemente. Estas tendencias se debieron tanto a factores internos como externos. Entre los primeros cabe anotar que los esperados efectos positivos de las reformas y de la adhesión al Mercosur fueron anulados por una fuerte apreciación cambiaria y por la baja de las tasas de interés, que estimularon el consumo interno y las importaciones, penalizando al mismo tiempo la producción de bienes transables (tanto agrícolas como industriales) y las exportaciones. La crisis bancaria de 1995-97 afectó directamente a la producción y, además, consumió recursos fiscales que se sustrajeron a la inversión pública. Los efectos negativos externos provinieron de las bajas de los precios de la carne, el algodón y la soja, la disminución del comercio triangular y las crisis y devaluaciones en Brasil y Argentina (1999 a 2002). En todo este período, los únicos sectores que crecieron y aumentaron el empleo urbano fueron el comercio, la intermediación financiera y los servicios privados asociados a la importación, lo mismo que algunos servicios públicos. Desde 2003, la reversión de algunos de los factores mencionados y la mayor estabilidad

---

<sup>1</sup> Las cifras de 1970 pueden tener un mayor margen de error que las actuales. Aún así, la exigüidad del desarrollo posterior del país queda bien documentada por el hecho de que, en 2002-04, el consumo medio ha sido de apenas 2530 calorías diarias por habitante.

política interna han determinado un nuevo ciclo al alza. De momento, sin embargo, éste parece asentarse principalmente en las exportaciones de soja y carne vacuna, lo cual no constituye una base suficientemente sólida como para asegurar su sostenibilidad.

2.6 El Gráfico 1 resume las tendencias del período 1980-2005, destacándose como hecho excepcional el 11 por ciento de disminución del PBI por habitante en el último cuarto de siglo. El gráfico muestra también que últimamente Brasil y Argentina han alcanzado desempeños más satisfactorios, a pesar de haber sufrido crisis muy profundas en la década de los ochenta (y Argentina también a comienzos del nuevo siglo). Cabe destacar que la actividad industrial, que representaba el 19 por ciento del PBI en 1980 y que mantuvo en esa década un crecimiento muy satisfactorio (8,5 por ciento anual), entró después en una crisis de la que todavía no parece haberse recuperado y que la ha llevado a representar sólo el 14 por ciento del PBI en 2005. De este modo, la estructura de la economía descansa principalmente en los servicios (52 por ciento), buena parte de ellos de baja productividad.



**Tabla 1 – Tasas de crecimiento del PIB global y agrícola per cápita (% anual)**

Período	Tasas anuales de crecimiento del PIB per cápita				Tasas anuales de crecimiento del PIB agrícola per cápita			
	Paraguay	LA	Argentina	Brasil	Paraguay	LA	Argentina	Brasil
1970-1980	5,6	4,0	2,5	5,3	3,2	0,9	0,5	2,0
1980-1990	-0,3	-0,9	-2,6	0,5	0,9	0,0	-0,2	0,4
1990-2002	-0,8	1,1	0,9	1,0	-0,4	0,4	1,4	2,3
2002-2005	0,6	2,9	7,3	1,3	2,8	0,7	2,5	4,2

Fuente: Banco Mundial

### Importancia y desempeño de la agricultura

2.7 La agricultura (incluyendo la forestación) contribuye con alrededor del 30% del PIB nacional. Junto a las agroindustrias representa cerca del 40% del producto y del empleo, y más de

la mitad de las exportaciones totales del país. Estas cifras revelan la importancia económica del sector, que por lo demás no ha disminuido en los últimos años.

2.8 Hasta mitad del siglo pasado los bosques ocupaban casi la mitad del territorio nacional y constituían la base de un sistema económico esencialmente extractivo y rural, que contaba igualmente con un fuerte sector campesino en la región centro-oriental. El desarrollo posterior de una economía capitalista exportadora y comercial se basó en cambio en la agricultura y la ganadería, sustituyendo o depredando los recursos forestales. El PIB agrícola creció fuertemente durante la década de los setenta (3,2% anual por habitante), gracias sobre todo a la incorporación de tierras en el este del país, lo que permitió aumentos considerables de la producción de soja, trigo y carne bovina, en explotaciones comerciales de gran dimensión. También aumentó la producción en las fincas campesinas, sobre todo de algodón para la exportación, pero también de maíz, mandioca y otros alimentos para el consumo interno. Aunque más moderado, el desempeño agrícola de los años ochenta fue también vigoroso (0,9% anual por habitante) y mejor que el del resto de la economía. En esos años, la expansión de la soja, tanto en áreas como en rendimientos, siguieron siendo relevantes; también aumentaron las superficies dedicadas al algodón y a algunos cereales para el consumo interno. Si bien se eliminaron los precios mínimos para los cereales y de referencia para el algodón, se utilizaron otras formas de apoyo, entre ellas tasas de cambio preferenciales, créditos subsidiados y entregas de semilla y otros insumos a los productores de algodón.

2.9 La situación cambió después de la liberalización económica y el PIB se deterioró en 0,4 anual por habitante entre 1990 y 2002. La soja continuó expandiéndose rápidamente, a pesar de precios desfavorables entre 1998 y 2002, pero el algodón prácticamente se derrumbó, perjudicado por el agotamiento de los suelos, la plaga del picudo, la apreciación cambiaria (hasta 1999) y la declinación de los precios externos desde 1996. Por su parte, algunos cultivos para el mercado interno fueron afectados por la baja de los aranceles y la competencia de países del Mercosur. A pesar de la persistente sequía, desde 2003 la mayor estabilidad económica y política interna, la depreciación del guaraní y la recuperación de los precios internacionales impulsaron ulteriormente la producción de soja y reactivaron la de la carne vacuna. Así, en 2006 Paraguay ha registrado el mayor crecimiento del quantum de las exportaciones de toda la América Latina (CEPAL, 2006). También han crecido algunos productos para el mercado interno, entre ellos el maíz, arroz, caña de azúcar y porotos. El Gráfico 2 permite apreciar el estancamiento del PIB agrícola por habitante paraguayo durante el período 1980-2001, en el contexto de marcadas oscilaciones, y su recuperación en los primeros años del siglo actual. También se constata su menor dinamismo frente al correspondiente a Argentina, Brasil y AL en su conjunto, especialmente desde 1993.

2.10 Si bien los rendimientos del algodón se han deteriorado en los últimos años, otros productos han registrado aumentos de cierta consideración. Es el caso de la soja (salvo en el último trienio debido a la sequía), el trigo, el maíz, la mandioca y los huevos. La comparación con Argentina, Brasil e incluso con el promedio de América del Sur revela que Paraguay alcanza niveles satisfactorios en la soja y la mandioca, lo mismo que en huevos. Los demás productos reflejan la escasa modernización e incorporación de tecnologías ahorradoras de tierras, lo cual no sorprende en la fase en que el país podía expandir su frontera agrícola con cierta facilidad (Tabla 2).

**Tabla 2 – Rendimientos de los principales cultivos y productos ganaderos en Paraguay y otros países (quintales/ha y Kg./animal)**

Productos	Paraguay				Otros países (2002/04)		
	1979/81	1989/91	1999/2001	2002/04	Argentina	Brasil	Amér. Sur
Soja	1.525	2.143	2.584	2.351	2.549	2.582	2.544
Algodón	639	770	695	536	714	1,958	947
Mandioca	13.726	15.504	14.356	17.184	10.000	13.615	13.513
Maní	962	1.069	860	928	2.281	2.126	1.993
Maíz	1.556	1.946	2.200	2.425	6.359	3.385	3.681
Trigo	1.393	1.651	1.439	1.757	2.368	1.973	2.303
Caña azúcar	39.692	47.204	41.644	51.756	64.670	73.029	73.629
Carne bovino*	18	24	23	22	55	38	38
Huevos	6,2	5,8	11,7	13,3	13,2	6,6	10,4

\* Kg. por animal en existencia

Fuente: FAOSTAT.

2.11 La agricultura paraguaya continúa caracterizándose por una estructura bimodal, integrada por un grupo relativamente pequeño de medianas y grandes empresas comerciales o cooperativas, y por un número considerable de explotaciones campesinas menores de 20 hectáreas. El primero se especializa en rubros de exportación (ganadería bovina y soja), pero también produce algunos alimentos de consumo interno. Estas explotaciones son a menudo manejadas por inmigrantes, la mayoría de origen brasileño, alemán y japonés, o por sus hijos. Los predios campesinos son más diversificados, con el algodón y el sésamo como principales cultivos de renta destinados a la exportación, y la mandioca, poroto, habilla, maíz, maní, frutas y hortalizas, leche y pequeños animales para el mercado interno y el autoconsumo. Cabe notar que la producción se concentra crecientemente en el segmento moderno, estimándose que la participación de la agricultura campesina en el PIB sectorial disminuyó del 48,5% en 1990 a 33% en 2000. En los apartados que siguen se analizan con mayor detalle estos dos tipos de agricultura.

2.12 Además de la diferenciación recién mencionada, la agricultura registra una elevada concentración en pocos productos y mercados, lo que eleva su vulnerabilidad. Así, los cinco productos más importantes (soja, mandioca, maíz, trigo y carne bovina) aportan casi las dos terceras partes del total de la producción agropecuaria. Del total de los cultivos anuales y permanentes, estimados en 3,7 millones de hectáreas, la soja cubre el 52,6% %, el trigo 9,7%, la mandioca 7,7%, el maíz 10,7% y el algodón 6%. Casi la totalidad de las 21,7 millones de hectáreas de pasturas permanentes se utilizan en la ganadería bovina. Por su parte, una gran proporción de las exportaciones corresponden a soja en grano y sus derivados, habiendo crecido mucho las de carne bovina en los tres últimos años. Una crisis en los mercados internacionales de estos productos tendría repercusiones gravísimas sobre los niveles de actividad económica del país. El destino de las exportaciones sectoriales está también altamente concentrado. En 2005, por ejemplo, las ventas de carne a Rusia y Chile representaron el 58 % del total exportado. Otra tendencia, es que en la estructura de los cultivos han aumentado aquellos que utilizan poca mano de obra y mucho capital e insumos, en particular la soja, que pasó de 19% del PIB en 1990 a 39% en 2003; en cambio, los cultivos densos en mano de obra han disminuido su participación del 35 al 21% del PIB, básicamente como consecuencia de la crisis del algodón (véase Molinas *et al*, 2006).

## **La agricultura comercial. Auge de la soja y altibajos de la ganadería**

2.13 La agricultura comercial consiste en unas 50.000 explotaciones medianas y grandes (alrededor del 16% del total) que poseen el 86% de las tierras. Producen gran parte de la soja y la carne vacuna, pero también aportan proporciones importantes del trigo, caña de azúcar, girasol, maíz y leche.

2.14 Por sí sola, **la soja** aportó casi el 30% del valor de la producción agropecuaria y el 8% del PIB total del país en 2003-05. Por su parte, el complejo sojero en su conjunto representó alrededor del 57% de las exportaciones totales y el país ha pasado a ser el cuarto exportador mundial de estos productos. La vigorosa expansión de la producción (de 537 mil toneladas en 1980, a 1,8 millones en 1990 y a 3,7 millones en promedio en 2003-05) ha sido impulsada por programas de colonización pública y privada, mecanización en gran escala e inversiones en infraestructura para incorporar tierras de frontera en los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Canindeyú, que concentran actualmente más del 80% de la producción. Los rendimientos medios son elevados pero no han aumentado respecto a los de una década atrás (Tabla 2).

2.15 Habiéndose prácticamente agotado las posibilidades de deforestación en los mencionados departamentos, en los últimos años la soja se ha expandido ocupando pasturas implantadas en desmontes de áreas forestales, a menudo sobre la base de contratos de arrendamientos a mediano plazo. También ha avanzado en tierras compradas a los agricultores campesinos. Actualmente la soja se extiende hacia occidente, en los Departamentos de Caaguazú, Caazapá y San Pedro.

2.16 Los grandes agricultores comerciales están altamente mecanizados y utilizan siembra directa en casi la totalidad de la superficie y variedades genéticamente modificadas en alrededor del 60% de las siembras. Este paquete tecnológico tiene efectos positivos sobre la conservación de los suelos y disminuye el uso de mano de obra y otros costos, aumentando los márgenes de ganancia. Buena parte de los productores medianos (entre 50 y 200 ha de cultivo) también alcanzan elevada productividad y están organizados en cooperativas, que en el año 2000 respondían por alrededor del 52% de la producción. La soja proveniente de la agricultura campesina ha decrecido, pues esta no dispone de los recursos necesarios para incorporar los nuevos sistemas productivos. Buena parte de los insumos y las maquinarias son importados y distribuidos por empresas transnacionales o por las cooperativas, las cuales también juegan un papel central en la difusión de la tecnología. El crédito formal ha aumentado en los últimos años, sobre todo por parte de la banca privada extranjera. Pero también el Banco Nacional de Fomento ha redireccionado parte del suyo desde el algodón hacia la soja y, en segundo lugar, hacia el trigo y otros granos.

2.17 La expansión de la soja ha incentivado otros cultivos que participan en sus sistemas de rotación, como trigo, maíz, canola y girasol, lo mismo que algunas cadenas pecuarias intensivas no tradicionales (lácteos, aves y cerdos). Algunos productores han mantenido la rotación con pasturas cultivadas para la producción bovina. La soja ha impulsado las inversiones públicas (red vial, pequeños poblados, puertos) y privadas, como silos, puertos, barcazas fluviales, industria aceitera y fabricas de alimentos balanceados. Actualmente se procesa un tercio de la producción, exportándose la mayor parte del aceite y los subproductos. En 1995-99 la mitad de las ventas de soja en grano se dirigían a países de la Unión Europea pero en 2000/2004 los registros indican que la gran mayoría de los granos y los subproductos se orientan a países del Mercosur desconociéndose por lo tanto su verdadero destino final.



2.18 Las vías de transporte de las exportaciones han variado con el tiempo. Hasta fines de los ochenta predominaban las vías terrestres, lo que dio gran impulso a la instalación de silos de acopio y de reembarque hacia puertos marítimos de Brasil. Con el aumento del costo del transporte por carretera y los obstáculos a la circulación de soja extranjera en Brasil, en los últimos años ha aumentado el transporte fluvial en barcas hasta puertos marítimos de exportación ubicados en Argentina y Uruguay. El transporte fluvial requiere de 2 a 3 días más que el terrestre, pero cuesta entre un tercio y un cuarto menos (FAO, 2006).

2.19 **La ganadería bovina** es la segunda actividad más importante del sector empresarial. Ocupa alrededor del 60% del territorio nacional (24,1 millones de hectáreas, de las cuales 63% en el Chaco), distribuidas como sigue: 4 millones de pasturas cultivadas, 12,3 millones de pastos naturales y 7,9 millones de montes y esteros. Se trata de la actividad agropecuaria más tradicional del país, concentrada todavía en grandes fincas manejadas extensivamente<sup>1</sup>. La producción se ha expandido en desmedro de los montes naturales, primero en la región Oriental y más recientemente también en el Chaco. Las existencias ganaderas han aumentado rápidamente, de alrededor de 5,8 millones de animales en 1980 a 9,6 millones en el 2004. El manejo poco tecnificado se traduce en bajos niveles de eficiencia media, por ejemplo, 0,4 animales por hectárea, 40% de vientres en el hato, 15% de extracción anual sobre las existencias y 22/24 Kg. de carne en pie producida por hectárea.

2.20 En los últimos años se aprecian claras tendencias a la tecnificación, en un contexto de mayor inserción en los mercados internacionales. Una nueva generación de ganaderos está impulsando el mejoramiento genético, las praderas cultivadas y los *feed-lots*, al igual que cuidados sanitarios y vacunación más sistemáticos. Se ha recuperado la calificación de “país libre de aftosa con vacunación” y mejorado el manejo del ganado y de las explotaciones, con resultados que empiezan a generalizarse en lo atinente a la calidad de la carne y la productividad por unidad animal y superficie ocupada. Estos hechos, junto a las inversiones llevadas a cabo por empresas nacionales en la industria frigorífica y los progresos en los sistemas de comercialización, están aumentando la competitividad internacional de esta actividad. Así, aprovechando las favorables condiciones de los mercados externos y una vez superado el último episodio de aftosa, las exportaciones han aumentado de 45,1 miles de toneladas en 2000 a 133,8 miles de toneladas en 2005; en los primeros 10 meses de 2006 ya se han exportado 139,4 miles de toneladas<sup>2</sup>.

2.21 El aprovechamiento del considerable potencial para aumentar la producción y la eficiencia primaria e industrial del complejo de la carne vacuna, a través de su tecnificación en general, de la mayor integración con la agricultura en la región Oriental, de la ocupación de mayores espacios en el Chaco y del respecto de los estándares sanitarios y la sostenibilidad ambiental, constituye una opción prioritaria que contribuiría también a la diversificación productiva y exportadora del país.

### **La agricultura campesina. Un sector con potencialidades de crecimiento**

2.22 La agricultura familiar campesina comprende a las fincas de menos de 20 hectáreas que utilizan técnicas de producción tradicional basadas en el uso intensivo de mano de obra

---

<sup>1</sup> El 1% de los productores con más de 500 cabezas posee el 58,4% del ganado.

<sup>2</sup> El buen funcionamiento de SENACSA en los últimos años, apoyado en comisiones regionales integradas por ganaderos y médicos veterinarios, ha contribuido a estos resultados. La vacunación contra la aftosa debe todavía aumentar su cobertura entre los pequeños campesinos y hay que implementar sistemas de trazabilidad de los animales. La continuación de estos esfuerzos permitiría ampliar los actuales mercados y, en el futuro, acceder a otros aún más interesantes, como la Unión Europea y los Estados Unidos.

familiar. Su producción es relativamente diversificada y, con excepción del algodón y más recientemente del sésamo, se destina al autoconsumo y al mercado interno. Este sector involucra a unas 268.000 familias, o sea 84% del total de las fincas, que sólo disponen del 14% de las tierras agrícolas del país. Existen además unas 92.000 familias sin tierra y aborígenes que no cultivan para el mercado. Su distribución es muy heterogénea, pero la mayor parte se concentra en la región Oriental del país, y dentro de ella en el área central correspondiente a los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Paraguari, Guairá y Cordillera. En líneas generales las pequeñas explotaciones campesinas conviven en las mismas zonas con sectores empresariales de mayor tamaño. Las fincas campesinas presentan distintos niveles de desarrollo relativo, que según informaciones oficiales se pueden clasificar de la siguiente manera:

**Tabla 3 – Tipos de agricultura campesina en Paraguay**

<b>Tipos de fincas familiares campesinas</b>	<b>Superficie promedio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Número de familias</b>
Eficientes con cultivos intensivos	8	Cultivos anuales, frutas y hortalizas para el autoconsumo y el mercado	48.000
Capitalizados	16	Disponen de mayor superficie. Cultivos anuales para autoconsumo y mercado, y ganadería bovina o porcina.	26.000
En fincas degradadas	6	Sistemas productivos con muy baja productividad, históricamente vinculados al algodón y al autoconsumo	133.000
En decadencia	18	Viejas colonias agrícolas que mantienen un uso similar a la categoría anterior	25.000
Minifundio residencial	2	Familias que residen en el campo y realizan actividades no agrarias en las zonas rurales o urbanas cercanas. Realizan eventualmente actividades para autoconsumo	36.000
Campesinos sin tierra y colonias nuevas		No cultivan para el mercado	80.000
Familias aborígenes		No cultivan para el mercado	12.000
<b>Total</b>			<b>360.000</b>

Fuente: Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo (Plan de Gobierno 1999/2003)

2.23 La agricultura campesina presenta numerosos obstáculos que limitan su desarrollo, pero también potencialidades que cabría aprovechar:

- La infraestructura y los servicios están desigualmente distribuidos. En algunas zonas facilitan el desarrollo productivo y una mejor calidad de vida; pero en muchas otras persisten grandes dificultades de transporte, accesibilidad y carencias de energía, viviendas y servicios sociales básicos.
- La oferta de alimentos y otros productos de interés para el mercado es baja. La fuerte dependencia del algodón como cultivo de renta ha hecho al sector muy vulnerable a las vicisitudes técnicas y de mercado de un sólo producto.
- La sobreexplotación de los recursos, el monocultivo del algodón y otros problemas de gestión han deteriorado los suelos y los rendimientos agrícolas.

- Gran parte del sector carece de estructuras organizativas eficientes, lo que limita el desarrollo de proyectos asociativos. Las dificultades de organización también limitan el acceso a mercados y ferias con precios remuneradores.
- Un grupo mayoritario de fincas carece de tierras y otros recursos naturales necesarios para desarrollar producciones rentables y debe complementar sus ingresos con empleos fuera del sector. Según se desprende de la Tabla 3, unas 74.000 familias mantienen actividades relativamente diversificadas, que incluyen rubros intensivos (horticultura, fruticultura, ganado menor) en superficies medias de alrededor de 12 hectáreas. Alcanzan así ingresos familiares razonables y disponen de una buena base para ulteriores procesos de modernización. Sin embargo, alrededor de 133.000 fincas campesinas no disponen de suficiente tierra y otras 92.000 familias carecen totalmente de ella o no están integradas al mercado (Tabla 3). Por otra parte, alrededor del 40% de las fincas (60% en el caso de las explotaciones menores de 10 hectáreas) no tienen títulos regulares de propiedad, lo que restringe su acceso al crédito.
- En líneas generales las técnicas agrícolas son muy tradicionales. No obstante, también se utilizan prácticas adaptadas a este tipo de agricultura, que permitirían buenos rendimientos y productividad, especialmente en cultivos intensivos.
- La agricultura campesina recibe escasa asistencia técnica y crediticia, y los niveles de capacitación son normalmente bajos.

2.24 Los factores mencionados crean un círculo vicioso de empobrecimiento y marginalidad, que expulsa a muchos jóvenes y genera conflictos sociales en el medio rural. Sin embargo, una parte relativamente significativa de las unidades campesinas (alrededor del 20%) ha logrado niveles de desarrollo aceptables en base a estrategias que giran en torno a tres tipos de actividades combinadas entre sí: a) autoconsumo de frutas, verduras, cereales y productos de granja en general; b) producción para el mercado local o urbano de proximidad (frutas, hortalizas, leche y derivados, carnes y productos de granja), y c) productos para el mercado nacional de bienes como soja, tabaco, trigo, algodón, sésamo y caña de azúcar. Estas situaciones muestran que existen grupos campesinos con modelos productivos susceptibles de alcanzar niveles de crecimiento y acumulación. Aún los campesinos en peores condiciones tienen experiencia y conocimientos para gestionar fincas agrícolas en condiciones difíciles. Un apoyo técnico más sistemático y mayor acceso a los recursos productivos permitirían a muchos de ellos sustituir sus estrategias de bajo nivel de supervivencia por explotaciones familiares crecientemente integradas a los circuitos mercantiles de la economía.

### **Las transformaciones sociales y territoriales en el Paraguay rural**

2.25 Como se ha dicho, Paraguay presenta índices de ruralidad y de crecimiento demográfico que se ubican entre los más altos de América Latina. La tasa de fecundidad en las áreas rurales significa casi seis hijos en las familias pobres, lo cual manifiesta la falta de medidas de planificación familiar, educación y de oportunidades de empleo (factores que en el contexto internacional esta probado bajan la tasa de fecundidad). La pobreza rural es muy alta y representa el 54% de los pobres totales y 18% de la población del país. De este conjunto, 610.000 personas son pobres extremos, es decir que sus ingresos no les permiten siquiera cubrir el costo de los

alimentos. La pobreza rural aumentó fuertemente en la década pasada, como consecuencia de la crisis aldonera, manteniéndose estable en los años más recientes.

2.26 Las causas de la pobreza son variadas, entre ellas la falta de acceso a la tierra y a otras alternativas productivas, los bajos niveles educativos y las deficiencias en la salud, saneamiento y otros servicios sociales básicos. Se crea así un círculo vicioso intergeneracional, del cual los hogares no pueden salir sino a través del éxodo rural y la consiguiente fragmentación familiar. La pobreza también está asociada a la desigualdad distributiva. En 1995, el 40% más pobre recibía sólo el 10% de los ingresos, mientras que el consumo del 10% de la población más rica era 91 veces superior al correspondiente al 10% más pobre. La concentración de la propiedad de la tierra es de las más altas del mundo. Del total de 307.000 fincas, 884 (0,3%) con más de 5.000 hectáreas cada una disponen del 56% de la superficie total. En el otro extremo, las 257.000 unidades menores de 50 hectáreas controlan sólo el 10% de la superficie total.

2.27 Este contexto de profunda desigualdad social y de acceso a la tierra ha incentivado desde 1989 numerosas ocupaciones de tierras por parte de grupos campesinos, especialmente en los Departamentos de Alto Paraná, San Pedro, Caaguazú e Itapúa. Esas ocupaciones han sido un factor importante de distribución de tierras, pues constituyeron el primer paso para la creación de asentamientos formales por parte del Instituto de Bienestar Rural, hasta que el nuevo Estatuto Agrario lo prohibió en 2004. No obstante, la pobreza y las ocupaciones ilegales han generado un contexto de violencia e inseguridad rural que ha desembocado en el uso de la fuerza pública y, en algunos casos, en la conformación de grupos civiles armados para defender la propiedad privada e impedir el robo de ganado y de otros bienes.

2.28 La resolución de estos problemas no puede recaer únicamente en la fuerza pública o privada, sino sobre todo en eficaces políticas agrícolas y rurales, en las cuales el acceso a la tierra, la capacitación y la extensión agropecuaria deben constituir un pilar fundamental. Se reducirían así los conflictos sociales y la pobreza, al mismo tiempo que aumenta la producción y la productividad.

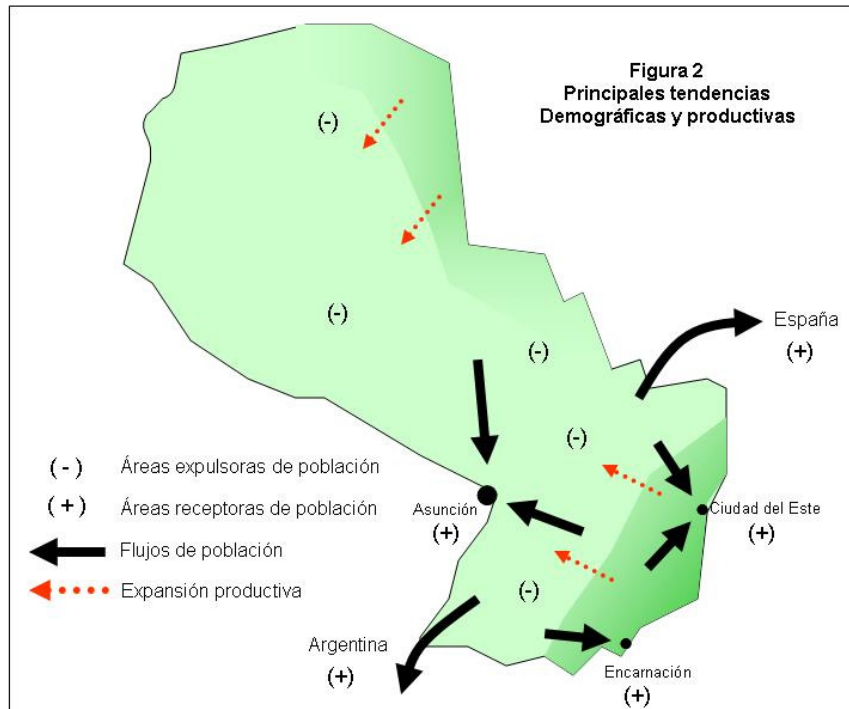
2.29 Una mayor vinculación entre sectores empresariales y campesinos también contribuiría a la mitigación de la pobreza y la reducción de los conflictos. Existen experiencias de articulación entre ambos, impulsadas en algunos casos por el interés de los propietarios en resolver la inseguridad frente al robo o la ocupación de tierras, o directamente como medio para mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Algunos ejemplos de estas vinculaciones son las siguientes:

- Compra de insumos por parte de empresarios para su entrega a campesinos.
- Colaboración por parte de grandes cooperativas a la creación de cooperativas de campesinos.
- Pago de extensionistas para que presten apoyo técnico a pequeños productores.
- Integración de pequeños productores a cadenas productivas que compran sus materias primas (caña de azúcar, frutas, hortalizas, etc.)
- Creación y mantenimiento por parte de grandes propietarios de escuelas y salas médicas para la atención de grupos campesinos.
- Mantenimiento de caminos y otras infraestructuras rurales de uso colectivo.

2.30 Más allá de los esfuerzos realizados por el gobierno y grupos empresariales, el éxodo rural continúa año a año, con dos destinos principales. En primer lugar se dirige a los pueblos o ciudades más cercanas, en búsqueda de mejor calidad de vida y sobre todo de mayores oportunidades de trabajo. Esto afecta principalmente a los principales centros urbanos regionales y a Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, donde aumentan las demandas de infraestructura, equipamiento y empleos, lo mismo que la conflictividad social y el deterioro urbano. El segundo destino preferido por los emigrantes fue durante muchas décadas Buenos Aires; luego de la crisis argentina del 2001-2002, los jóvenes que pueden reunir los recursos necesarios se desplazan a España, en muchos casos sin utilizar siquiera como punto migratorio temporal una ciudad de Paraguay.

2.31 Los procesos migratorios y los cambios en la propiedad de la tierra y en la organización productiva rural mencionados anteriormente han consolidado un esquema territorial sumamente complejo, en el que conviven en zonas cercanas sistemas productivos dinámicos con otros tradicionales o de bajo nivel de desarrollo, lo cual torna más complejo la puesta en marcha de programas de desarrollo rural. El mapa paraguayo puede entonces sintetizarse de la siguiente manera: i) progresiva urbanización, resultante del proceso migratorio; ii) importante desarrollo productivo en la periferia oriental, vinculado a la expansión de la soja; iii) avance de actividades en la frontera noreste del Chaco, impulsadas principalmente por la ganadería, promovidas y organizadas desde Paraguay pero con fuerte influencia del Brasil, iv) crecimiento económico en enclaves productivos de la zona central del Chaco, y v) fragmentación interior y debilitamiento territorial en áreas fronterizas con Bolivia y Argentina (Figura 2).

2.32 Estas dinámicas territoriales han sido acompañadas por una serie de procesos ambientales que se caracterizan por: i) elevada deforestación en la región Oriental. Aunque la ley de “deforestación cero” de 2004 prohíbe el desmonte masivo, el proceso continúa en todo el país, aunque en forma selectiva; ii) fuerte deterioro de suelos por sobreexplotación y mal manejo, que sin embargo se ha atenuado con la generalización de la siembra directa; iii) pérdidas importantes de biodiversidad; y iv) aumento de los problemas ambientales en las ciudades.



### Debilidad y fragmentación de las políticas y de la institucionalidad agrícola y rural

2.33 La debilidad de las políticas y de la institucionalidad pública explica buena parte del desempeño insatisfactorio del desarrollo agrícola y rural en Paraguay. A continuación se examinan algunos de estos problemas.

### Innovación de la tecnología agropecuaria

2.34 Las actividades de investigación se concentran básicamente en el MAG. La Dirección de Investigación Agrícola (DIA) mantiene 10 programas nacionales relacionados con los principales cultivos, en 9 estaciones experimentales. Además, la Dirección de Investigación y Producción Animal (DIPA) dispone de dos estaciones experimentales, para proyectos sobre ganado de carne y leche, forrajes, apicultura, etc. Otras actividades son llevadas a cabo por el CETAPAR (JICA) y la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Las investigaciones a cargo del sector privado (ONG, empresas y cooperativas) son escasas y consisten principalmente en la validación de tecnologías. En los últimos años ha disminuido el número de investigadores del MAG, debido a los bajos salarios y a la competencia privada y universitaria, no siempre para tareas de investigación. La infraestructura y los recursos para gastos de funcionamiento son también deficientes. A pesar de algunos acuerdos con entidades privadas para proyectos específicos y la cooperación de agencias externas como JICA, los recursos totales de la investigación agropecuaria se estiman en menos de 5 millones de dólares anuales. Cabe mencionar además que las tareas responden a prioridades endógenas, definidas con escasa participación de los demandantes de la tecnología, los cuales tampoco intervienen en los órganos que formulan y ejecutan los programas. Si bien los resultados son limitados y no atienden las

necesidades de los pequeños productores<sup>1</sup>, se han desarrollado o seleccionado las variedades más usadas en algodón, arroz, caña de azúcar y trigo; también se ha identificado el calcáreo necesario para corregir la acidez del suelo en las diferentes zonas del país y mejorado las técnicas mecánicas para la siembra directa (López Portillo y Dietze, 2003).

2.35 Por su parte, los servicios de extensión a la agricultura familiar campesina se encuentran fragmentados entre numerosas instituciones, estimándose que sólo asisten al 13% de los productores rurales (Censo de 1991). Tradicionalmente, el principal actor de la extensión agropecuaria en Paraguay ha sido la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), que dispone de una estructura geográficamente bien diversificada. No obstante dicha Institución ha perdido capacidad operativa en los últimos años debido a su bajo presupuesto (recortado de 3 millones de dólares en 1998 a 1,3 millones en 2003) y a la falta de recursos humanos e infraestructura.

2.36 Por otro lado, el Instituto de Bienestar Rural, reemplazado en 2004 por el INDERT, proporciona asistencia limitada a los campesinos a los que distribuye tierras. A su vez, los proyectos de desarrollo rural operados por el MAG con financiamiento o préstamos externos organizan sus propios sistemas de asistencia, contratando directamente funcionarios, terciarizando el servicio con empresas especializadas que están surgiendo en el país, o empleando sistemas mixtos que incluyen también la colaboración de la DEAG. La agricultura empresarial en tanto ha generado sus propias capacidades para acceder a la tecnología y descansa básicamente en la proveniente del exterior.

### **Política crediticia**

2.37 Molinas *et al* estiman que las fuentes institucionales han estado financiando alrededor del 45% de las demandas de crédito agrícola, distribuidas como sigue: 31% por los bancos privados, 5% por el Banco Nacional de Fomento (BNF), 2% conjuntamente por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Fondo de Desarrollo Campesino (extinto en 2006), y el 7% por las cooperativas y micro finanzas rurales. El 55% restante proviene de acopiadores, comerciantes y otras fuentes informales. El financiamiento bancario privado a la agricultura campesina es muy escaso, debido a la precariedad de sus garantías reales, la escasa cobertura geográfica de esas instituciones, los altos costos operativos del crédito a pequeños agricultores dispersos y la falta de seguros que limiten el riesgo. Otras características relevantes del crédito son su elevada concentración en la soja y el algodón; las elevadas tasas de interés en todos los tipos de préstamos, tanto públicos como privados; el predominio del financiamiento a corto plazo, y la falta de atención a los campesinos que desean comprar pequeñas parcelas (Banco Mundial, 2006).

2.38 Las instituciones públicas han registrado altos costos administrativos, trámites engorrosos y elevados niveles de morosidad. La coordinación con la asistencia técnica ha sido escasa y los diversos fondos o entidades se superponen, en ocasiones incluso manteniendo sucursales en la misma localidad. Estas instituciones han sobrevivido gracias a subsidios del Estado, básicamente a través de recursos para capitalización y para cubrir déficit operativos, o mediante la absorción de las pérdidas cambiarias incurridas con ocasión de préstamos de instituciones financieras internacionales (Molinas *et al*, 2006).

2.39 El desempeño del financiamiento ha constituido entonces un obstáculo al desarrollo agrícola con equidad. Por un lado, sólo una pequeña parte de los productores accede al crédito

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, no hay respuestas suficientes para los problemas claves del algodón: variedades, densidad de siembra y fertilización según tipos de suelos, control integrado de plagas (picudo) y sistemas de cosecha.

institucional y buena parte de éste proviene de bancos privados que prestan al sector moderno. Además, el sector campesino es atendido por instituciones públicas caracterizadas por la escasa eficiencia y oportunidad de sus servicios. Finalmente, el crédito público implica subvenciones importantes que gravan sobre el presupuesto del Estado, no para mantener bajas las tasas de interés sino para hacer frente a los altos costos administrativos y a la falta de cancelación de los préstamos a su vencimiento. Se desvirtúa así la función del crédito como servicio productivo y se desestimula la presencia de cajas rurales e instituciones de micro financiamiento que podrían atender más eficazmente a los pequeños agricultores. La creación en 2006 de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) abre nuevas perspectivas, por lo cual será necesario monitorear atentamente su desempeño y evaluar las mejores opciones para modificar el panorama reseñado anteriormente.

### **Política fiscal y del gasto público**

2.40 Los ingresos fiscales del Gobierno Central crecieron ligeramente en los últimos años y llegaron al 18% del PIB en 2005, incluyendo las regalías provenientes de la venta de energía generada por las represas del río Paraná. El Ministerio de Hacienda estima que la tributación agrícola aportó apenas el 2% de la recaudación total durante la década de los noventa, o sea, entre 13 y 15 veces menos que la participación del sector en el PIB del país<sup>1</sup>. Este tratamiento tan favorable deriva principalmente de la baja incidencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y sobre la renta, ambos vinculados al valor fiscal de la tierra. En el medio rural el primero grava con el 1% el valor de la tierra sin las mejoras. Dicha tasa se reduce a 0,5% en las propiedades menores de 5 hectáreas; aumenta a 1,5% para las comprendidas entre 10.000 y 30.000 ha en la zona oriental o entre 20.000 y 60.000 ha en el Chaco, y llega a 2% en las que exceden los límites máximos mencionados. Estas tasas son razonables y progresivas, pero se aplican a valores impositivos que ya en 1996 eran en promedio 18 veces inferiores a los precios reales de la tierra. Esta subestimación ha seguido aumentando desde 1996 y, además, difiere sensiblemente en las distintas municipalidades del país. Por otra parte, la ley admite diversas excepciones y los procedimientos de recaudación permiten una elevada evasión o disminución del impuesto efectivamente pagado (Molinas, 2006; Banco Mundial, 2007).

2.41 A su vez, si bien el total del gasto público ha tendido a aumentar en términos reales y también como proporción del PIB, el balance fiscal es superavitario en la actualidad. En su composición se ha privilegiado crecientemente a la salud y, sobre todo, a la educación, en desmedro de la defensa y la agricultura. Este último ha disminuido relativamente, habiendo representado apenas entre 0,98 y 2,24 por ciento del gasto total en el período 2002-2006 (Ministerio de Hacienda). Estudios detallados del total de los gastos públicos, incluyendo los de los organismos descentralizados, indican que “la inversión rural per cápita para los años 1998-2001 equivalió a unos 40 dólares (del año 2000), inferior a los 55 dólares alcanzados en los años 1985-91. De la inversión rural total, la mayor parte (80%) corresponde a infraestructura rural (32 dólares per capita); un 18% a fomento productivo (7 dólares) y el 2% restante a servicios sociales rurales. El índice de orientación agrícola indica que el estado disminuyó su atención al gasto para desarrollo agropecuario y áreas rurales con relación al total producido por el mismo” (Benegas-FAO, 2003).

2.42 La clasificación hecha por Molinas *et al* de los gastos públicos rurales relevados en dicho estudio de la FAO indica un incremento relativo de los destinados a bienes y subsidios

---

<sup>1</sup> La tributación sectorial aumentaría a 5-6% de la recaudación total con las modificaciones introducidas en 2004 al impuesto a la renta, cuya entrada en vigor ha sido sin embargo postergada hasta 2007.



privados (como la entrega gratuita de semillas e insumos, fuertemente concentrada en el algodón), en detrimento de los dirigidos a servicios y bienes públicos. En efecto, si bien estos últimos representan todavía dos tercios de los gastos totales, entre 1985-90 y 2000-01 la proporción de los gastos en bienes y subsidios privados se ha duplicado, de 17 a 34%. Además, la eficiencia real de estos gastos no es muy elevada.

2.43 Más recientemente, con el apoyo del BID el Gobierno ha empezado a modificar su política de subsidios con el propósito principal de evitar los efectos distorsionantes de los apoyos a productos específicos. El nuevo sistema sostendrá los ingresos de los productores campesinos pobres mediante ayudas desvinculadas de los tipos de bienes producidos, ya utilizadas por ejemplo en México y la Unión Europea, y permitidas por la OMC. Además de simplificar y facilitar la gestión pública, se espera con ello estimular las inversiones prediales y orientarlas hacia sistemas productivos con ventajas comparativas y favorables a la conservación de los recursos naturales (BID, 2006).

### **Cooperación internacional sectorial**

2.44 Paraguay cuenta con una fuerte presencia de la cooperación internacional, ya sea multilateral o bilateral, que es especialmente significativa en diversos aspectos del desarrollo agrícola y rural. Los proyectos de cooperación identificados por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) corresponden a las siguientes categorías:

- Propiedad de la tierra: 40 millones de dólares
- Infraestructura vial rural: 102 millones de dólares
- Recursos naturales y biodiversidad: 98 millones de dólares
- Investigación y extensión agrícola: 343 millones de dólares
- Capital humano y migración: 90 millones de dólares

2.45 Como se observa, el mayor esfuerzo está dirigido al desarrollo de la investigación y, sobre todo, de la extensión agropecuaria, considerada como un factor clave del desarrollo sectorial. Si bien los organismos de cooperación están presentes en todo el país, la colaboración es mucho más significativa en la Región oriental, que concentra una gran proporción de la población y la pobreza.

2.46 La cooperación internacional ha presentado tres características relevantes que conviene tener en cuenta. La primera es la fuerte dependencia que algunos sectores del Estado han adquirido frente a proyectos de la cooperación internacional, los cuales han tendido a asumir funciones de diseño, implementación y financiamiento que el Gobierno nacional o los departamentos no podían llevar a cabo debido a carencias técnicas y/o financieras. En segundo lugar, muchos proyectos han mostrado baja sostenibilidad; es decir, una vez terminados, las estructuras o los dispositivos institucionales no han sido capaces de continuar las tareas emprendidas. Es necesario, por lo tanto, que la cooperación se inserte más plenamente en las estructuras técnicas y administrativas del Gobierno (a nivel nacional, departamental y local) de manera que éstas puedan fortalecerse y garantizar la sostenibilidad de las iniciativas puestas en marcha. En tercer lugar, ha habido falta de coordinación y superposición entre los propios proyectos de cooperación, lo cual genera pérdidas de eficacia y derroche de recursos. Una mayor coordinación de la cooperación en torno a proyectos y territorios específicos podría aumentar su

impacto, siempre que los mismos respondan a estrategias de desarrollo adecuadamente definidas con la participación de los diversos actores públicos y privados.

### **El sector público**

2.47 El sector público vinculado al desarrollo agrícola y rural se organiza en torno al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a algunos organismos autárquicos que operan en actividades específicas (INDERT, etc.) y eventualmente a la Secretaría del Ambiente (SEAM). Al MAG y organismos asociados corresponden competencias de reconocida naturaleza pública, como la definición de la estrategia agropecuaria y la forestal, la formulación y ejecución de políticas subsectoriales (acceso y tenencia de la tierra, innovación tecnológica, sanidad animal y vegetal, comercialización), la administración de programas de apoyo directo a ciertos tipos de agricultores y regiones del país (entre ellos los financiados con ayuda de la cooperación internacional), y el manejo de sistemas de información (Ley 81 de 1992).

2.48 A pesar de los esfuerzos realizados, el sector público presenta todavía grandes debilidades, tales como la excesiva centralización de los servicios y sobre todo del poder de decisión, sin que exista hasta el presente una estrategia para fortalecer las instancias regionales y locales; la débil capacidad de gestión, asociada a carencias en los procedimientos administrativos, el personal y la coordinación interna y externa; la escasez de los recursos presupuestarios, que han tendido a decrecer y sufrir frecuentes reprogramaciones y cambios de destino; y la limitada participación de los agricultores y de sus asociaciones en los procesos de decisión y gestión.

2.49 Frente a esta situación el Gobierno ha puesto en marcha algunas reformas, orientadas hacia la creación de autarquías y organismos descentralizados que puedan operar con presupuestos propios y nuevas formas de relacionarse con el sector privado. En 2004 se otorgó amplia autonomía a la SENACSA, con resultados satisfactorios, y se creó la SENA VE con similar autonomía. Una prioridad importante es el mejoramiento de la capacidad operativa de ésta última. Además de su importancia para el consumo interno, el cumplimiento de las regulaciones fitosanitarias y de inocuidad de los alimentos es esencial para aumentar las exportaciones, especialmente las ganaderas y las hortofrutícolas. Además, el Parlamento considera en la actualidad propuestas para la creación de autarquías encargadas de la innovación agropecuaria (IPTA) y del desarrollo forestal. El INDERT ya cuenta con esa autonomía.

2.50 Las reformas en curso parecen acertadas, pues probablemente las deficiencias citadas más arriba no podrán ser corregidas en el ámbito de las reglas, procedimientos, manejo del personal y niveles salariales a que está sujeta la administración central. La opción alternativa sería proceder a una amplia modificación de la legislación y de los procedimientos que rigen a ésta última, lo cual sería aconsejable en cualquier caso.

### **3. ALTERNATIVAS Y OPCIONES PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL CON EQUIDAD**

#### **Objetivos y estrategia para el desarrollo agrícola**

3.2 El Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008 plantea los objetivos, las políticas y los programas del gobierno. Sin entrar en un examen pormenorizado de los mismos, en esta segunda parte se subrayan algunas orientaciones o ajustes que parecen esenciales para alcanzar los objetivos principales del Plan, es decir acelerar el crecimiento productivo en forma económica, social y ambientalmente sostenible, a los efectos de mitigar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Obviamente se asume que la economía paraguaya se rige básicamente por decisiones de mercado, por lo cual no cabe al gobierno adoptar políticas excesivamente rígidas e intervencionistas ni definir metas productivas detalladas.

#### **La experiencia de otros países**

3.3 En los últimos 15 a 20 años, la agricultura ha hecho una contribución substancial al crecimiento económico de diversos países de AL, con características que conviene tener en cuenta para el diseño de la política sectorial en Paraguay. En Argentina el proceso se ha asentado en mejoramientos tecnológicos y en notables cambios en la organización de la producción agrícola. Si bien aumentó la concentración en la soja, las semillas oleaginosas se han integrado a un complejo agroindustrial que exporta mayormente aceites y subproductos. Se han desarrollado también complejos en torno a productos más intensivos, como las frutas y los vinos. En Brasil la tasa de crecimiento de la agricultura ha superado la del PIB global (Gráficos 1 y 2), inicialmente sobre la base de la expansión de la frontera agrícola pero después también como resultado de importantes innovaciones tecnológicas. A pesar de cierta concentración en algunas commodities y productos de exportación (soja, carne de aves, jugos), se ha mantenido una considerable diversificación de la estructura productiva, favorecida por la dimensión del mercado interno y la riqueza de los recursos naturales. Chile ha expandido la agricultura intensiva (frutas, hortalizas, vinos), la producción forestal y la pesca, destinada básicamente a la exportación, sea en productos frescos o con diversos grados de elaboración. México ha aprovechado la integración en el TLCAN para aumentar la producción de frutas y hortalizas de exportación, sin una contrapartida excesiva en materia de importación de granos básicos, cuya producción sin embargo ha debido subvencionar fuertemente. En los últimos diez años también Perú ha sustentado una fuerte expansión del sector en la producción de frutas y hortalizas de exportación, proveniente básicamente de tierras regadas y de fincas comerciales de la costa. Al igual que otros países andinos, Perú ha aprovechado las ventajas comerciales otorgadas por los Estados Unidos en el marco de programas para el control de las drogas.

3.4 Algunos elementos comunes a estas experiencias parecen indicar un cambio significativo en el patrón de desarrollo de la agricultura regional: (i) importancia fundamental de la innovación tecnológica, en muchos casos adaptada del exterior y en otros con fuerte contribución nacional, como es el caso de Brasil; (ii) modificaciones significativas en la organización de la producción, incluyendo el aumento del tamaño y la profesionalización de la administración de las fincas, las cuales recurren crecientemente a empresas especializadas en la provisión de insumos y de servicios de mecanización, asistencia técnica, transporte y comercialización; (iii) integración de la agricultura en complejos agroindustriales, a menudo dominados por grandes empresas nacionales o transnacionales; (iv) expansión de las producciones destinadas a mercados internacionales dinámicos, lo que no siempre significa productos con mayor grado de elaboración agroindustrial. Algunos productos naturales o frescos (por ejemplo,

frutas de contraestación) obtienen buenos precios e incorporan valores agregados significativos en materia de manejo, envasado, transporte, etc.; y (v) creciente dicotomía entre la agricultura moderna comercial y las empresas pequeñas y medianas que no han sido capaces de integrarse a dichos complejos o de obtener apoyos públicos para contrarrestar las fallas de mercado que las afectan.

### La estrategia agrícola y rural en Paraguay

3.5 Para alcanzar un crecimiento agrícola y rural eficiente, sostenible y equitativo Paraguay debería potenciar los siguientes objetivos estratégicos: i) incrementar significativamente la productividad total de los factores utilizados; ii) diversificar la producción y aprovechar las favorables perspectivas de los mercados mundiales de varios productos<sup>1</sup>; iii) estimular las tecnologías y los productos que eleven los rendimientos y el empleo, en condiciones ambientalmente sostenibles; iv) promover un desarrollo regional más equilibrado y la integración de los aspectos agrícolas y no agrícolas mediante enfoques de complejos productivos (*clusters*) y de desarrollo territorial rural; v) fortalecer y descentralizar el Estado, cuya acción debería centrarse en el apoyo a la agricultura campesina. En particular, esto significa:

- **Expandir la producción de la agricultura moderna (soja, algunos granos y carne bovina), lo cual ofrece diversas ventajas.** Este sector controla buena parte de los recursos naturales, técnicos y de capital de la agricultura, y parece ser lo suficientemente elástico como para generar rápidos aumentos de la producción y las exportaciones. Mantiene sistemas productivos relativamente bien organizados, que no requieren apoyos públicos significativos. Convendría evitar, sin embargo, que la soja continúe siendo la principal o casi única vía de crecimiento, lo que aumenta la vulnerabilidad productiva y exportadora del país. Con la frontera agrícola agotada, sería aconsejable que la expansión del complejo sojero se asiente en moderados incrementos de las superficies cultivadas (preferentemente en la agricultura campesina), con el máximo aumento posible de los rendimientos y del grado de elaboración industrial, como han hecho Argentina y Brasil.
- **Crecimiento significativo de la ganadería bovina, como una buena opción para diversificar la producción y aprovechar mercados externos favorables.** En la región Oriental los aumentos deberán provenir enteramente de la tecnificación, mientras que en el Chaco también podrán originarse en la expansión de pasturas cultivadas en tierras forestales. El país cuenta con recursos naturales favorables, prolongada tradición productiva e innovaciones tecnológicas ya disponibles (genética, pasturas, sanidad, manejo) cuya generalización permitiría importantes aumentos de los rendimientos por animal en existencia y por unidad de superficie. La tecnificación impulsaría tanto el empleo como la productividad total de los factores. El desarrollo de la ganadería bovina genera también empleos e ingresos en las agroindustrias de la carne, la leche y el cuero.

---

<sup>1</sup> Paraguay no puede dejar de aprovechar las condiciones relativamente favorables que ofrecen los mercados de los productos de exportación tradicional y de algunos nuevos, por ejemplo, los de soja, carne vacuna, maíz, azúcar y madera. La producción de biocombustibles a partir del maíz, caña de azúcar y colza tenderá probablemente a mantener altos los precios mundiales de estos productos, lo mismo que los costos de producción de la carne bovina y la leche en los países que utilizan alimentos concentrados.

- **Dinamizar la pequeña agricultura campesina, lo que resulta esencial tanto por razones productivas como de equidad.** A diferencia de otros países de AL, una parte significativa de las fincas campesinas dispone de recursos naturales de cierta envergadura, lo que les permitiría aumentar la producción y la productividad en forma sostenible. Diversos análisis de sus sistemas productivos y de los efectos que tendría su expansión sobre la economía nacional, en ambos casos con base en informaciones directas de terreno, confirman el buen retorno económico y financiero de los recursos asignados a la modernización de la pequeña agricultura<sup>1</sup>. Esta opción también tendría efectos positivos sobre la diversificación productiva y, obviamente, sobre el empleo, los ingresos y la mitigación de la pobreza rural. Sin embargo, resulta evidente que un grupo importante de estos agricultores requiere mayor acceso a la tierra y seguridades de tenencia de la misma.
- **Diversificar la estructura productiva sectorial, aprovechando opciones competitivas ya conocidas en el país y desarrollando otras con buen potencial.** Se ha mencionado antes a la ganadería bovina, que además de la carne podría incluir mayor producción de leche en el Chaco y en las fincas campesinas, por ejemplo. El aumento de la rotación de la soja con otros granos y pasturas cultivadas favorecería la expansión del trigo, girasol, maíz y la ganadería bovina. La tecnificación del algodón (control de plagas, mejores variedades, fertilización, etc.) constituiría una alternativa para recuperar su producción, especialmente en la agricultura campesina. Además de abastecer mejor al consumo interno, la producción de algunas hortalizas y frutas tropicales y subtropicales para la exportación, en fresco o industrializadas, son opciones igualmente conocidas. La forestación y las industrias forestales tienen un potencial relevante, como se examina más adelante. Otras posibles opciones de diversificación deben ser objeto de estudios más profundos, teniendo en cuenta entre otras cosas la competencia de los suministros provenientes del Mercosur y de otros países.
- **Fortalecer actividades rurales no agrícolas. En particular, el apoyo a algunas agroindustrias, conformadas en *clusters*, constituye una buena alternativa para aumentar la competitividad y reactivar la industria nacional sobre bases sólidas.** Las mejores oportunidades se encuentran en los alimentos balanceados, las frutas y hortalizas (frescas y procesadas), el algodón, las carnes, los cueros y los productos forestales (JICA, 2000).
- **Balancear la dimensión regional y la temporal del proceso agropecuario.** Afortunadamente la agricultura moderna (en particular la soja y la carne bovina, pero también el maíz, la caña de azúcar y algunas frutas y hortalizas) tiene condiciones para constituir en el corto plazo el eje principal del crecimiento, con efectos positivos tanto en la región Oriental, donde los cultivos pueden todavía expandirse en el orden de 1,0 a 1,5 millones de hectáreas, como en el Chaco, donde la ganadería puede incrementar tierras y productividad. Mientras tanto irían avanzando las iniciativas tendientes a

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, Molinas *et al.*, 2006 y los estudios realizados con el apoyo del Banco Mundial, el BID y otras instituciones para la preparación de los programas PRODESAL, PRODERS, etc.

modernizar las zonas donde predomina la agricultura campesina, potenciar ciertos complejos agroindustriales y desarrollar la forestación, cuyos tiempos de maduración son más prolongados.

- **Elevar considerablemente la eficiencia del Estado, lo cual no significa aumentar su dimensión ni sus intervenciones directas.** En efecto, el Estado debería concentrarse en la orientación y regulación general del proceso de desarrollo; en la provisión (directa o terciarizada cuando sea posible y conveniente) de los bienes públicos necesarios para corregir las fallas en los mercados de insumos y productos, que afectan sobre todo a la agricultura campesina; y en el mejoramiento de los servicios sociales básicos, cuyas carencias constituyen un importante factor de pobreza rural.

### **Políticas y programas prioritarios para el desarrollo agrícola y rural**

3.6 Según se desprende de lo anterior, la agricultura en su conjunto necesita mayores seguridades de cumplimiento de los contratos y de tenencia de la tierra, mercados de factores y de productos relativamente libres, y ayudas concentradas en el mejoramiento de la tecnología, la sanidad y la información agropecuaria. En particular, el crecimiento de la agricultura empresarial requiere limitada atención pública, destinada sobre todo a la vigencia efectiva de reglas del juego neutrales y estables que conformen un entorno estimulante para la producción de bienes con ventajas comparativas. En cambio, la modernización y mercantilización de la pequeña agricultura campesina demanda la realización de importantes programas y proyectos capaces de proporcionarle las ayudas que contrarresten y en lo posible solucionen las fallas de mercado que las afectan.

3.7 A continuación se formulan algunas recomendaciones generales acerca de los instrumentos sectoriales que requieren mayor atención.

### **Mejoramiento del acceso y la seguridad de la tenencia de la tierra**

3.8 Dada la importancia de la agricultura, el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son todavía los principales determinantes de los ingresos rurales y de su distribución. Los desafíos de la política se relacionan entonces con la escasez de tierras que aqueja a buena parte de los pequeños campesinos, la falta o irregularidad de los títulos de propiedad y la inseguridad jurídica frente a invasiones y robos.

3.9 Como aún existen tierras de buena calidad explotadas en forma extensiva por grandes propietarios, la aplicación eficaz del nuevo Estatuto Agrario, en el marco de agendas de ordenamiento territorial y ambiental o de programas de desarrollo de zonas rurales, debería contribuir a solucionar paulatinamente dichos problemas. Para esto se requiere una acción más dinámica y descentralizada del INDERT, directamente o a través de sus iniciativas, y con mayor participación de las organizaciones campesinas, en materias tales como:

- asignación de tierras sobre la base de criterios objetivos y siguiendo mecanismos competitivos<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> El procedimiento seguido en el pasado de aprobar leyes especiales para regularizan invasiones ilegales ha sido fuente de inseguridad jurídica de la propiedad territorial.

- apoyo técnico y crediticio a los colonos, para la conformación inicial o para inversiones posteriores, en fincas familiares diversificadas y ambientalmente sostenibles, preferiblemente a través de cooperativas y organizaciones campesinas que permitan alcanzar economías de escala;
- aceleración del proceso de titulación de tierras y modernización de los sistemas de registro y de catastro de la propiedad. Para esto convendría reforzar el Programa de Catastro Registral, apoyado por el BID;
- dinamización del mercado de tierras, por ejemplo, a través de la citada regularización de los títulos de propiedad, la acentuación de la tributación sobre la tierra, créditos de largo plazo e incluso subsidios para la compra de tierra por campesinos calificados, y ajustes legales que aumenten la seguridad o duración de la tenencia por parte de arrendatarios y otras formas de gestión de la tierra por empresarios no propietarios;
- eliminación de los obstáculos al acceso o a la explotación de tierras por parte de mujeres jefes de familia.

### **Consolidación y aumento de los recursos de un sistema descentralizado de investigación y extensión agropecuaria**

3.10 A este respecto, adaptándolas a las condiciones del país, se podrían tener en cuenta las experiencias de países como Chile, Colombia, Ecuador, Honduras México y Perú, que en la última década han desarrollado sistemas de innovación orientados por la demanda, competitivos y descentralizados, en algunos casos con la cooperación del Banco Mundial. En términos generales se busca: i) separar las competencias del Estado y del sector privado en lo que concierne a las funciones de orientación, financiación, ejecución y evaluación de las actividades de innovación, en el marco de una mayor descentralización; ii) otorgar un papel relevante a los productores agrícolas y otros agentes de las cadenas tanto en la identificación de las demandas como en la gestión del sistema; (iii) incrementar el número y la autonomía de las entidades públicas y privadas a cargo de la oferta de los servicios de investigación y extensión; y (iv) ampliar las fuentes de financiación, con una aportación pública significativa para las innovaciones estratégicas de largo plazo (por ejemplo, uso y conservación de los recursos, control de enfermedades y biotecnología), lo mismo que para los temas que demanda la pequeña agricultura.

3.11 En Paraguay se podría avanzar hacia un sistema de innovación agropecuaria en el cual el MAG tendría un fuerte papel promotor, regulador y evaluador, a través de una unidad central encargada de evaluar las demandas privadas y sociales, formular la política tecnológica, coordinar las iniciativas, transferir información y procesar acuerdos de colaboración con centros tecnológicos de países vecinos. Por su parte, centros regionales integrados por representantes de los agentes públicos y privados vinculados a las cadenas agroalimentarias se encargarían de identificar las demandas de tecnología propias de la zona, orientar la oferta y contribuir a la preparación de los programas nacionales y regionales de investigación y extensión. En este marco institucional se priorizarían y aprobarían las solicitudes que las diversas entidades especializadas (públicas, privadas y universitarias) presentarían a fondos concursables, bajo la forma de proyectos y siguiendo procedimientos transparentes<sup>1</sup>. Estos fondos se integrarían con recursos públicos, privados y de la cooperación externa. Salvo para los bienes de naturaleza estrictamente

---

<sup>1</sup> Esta sugerencia no puede ser implementada plenamente con la legislación actual, que excluye los concursos entre instituciones públicas y privadas.

pública (incluyendo la mayoría de los apoyos a la agricultura campesina, grupos indígenas y mujeres), los aportes públicos tendrían un carácter parcial y decreciente en el tiempo. Los fondos concursables financiarían no solamente las innovaciones de las prácticas productivas sino también las de otros aspectos de las cadenas, como la administración de fincas, la comercialización interna y externa, y las pequeñas agroindustrias. Entre otras ventajas, el sistema aumentaría la participación de los agricultores y facilitaría el surgimiento y consolidación de un mercado de servicios de investigación y extensión.

3.12 En particular, el mejoramiento de las actividades de extensión rural constituye un factor clave para el aumento de la producción y la competitividad de la agricultura familiar campesina. La experiencia de América Latina muestra una considerable transformación, por lo general hacia esquemas flexibles, descentralizados y con creciente tercerización de la implementación de algunos servicios, co-financiamiento público-privado y aportes de los mismos productores (Banco Mundial, 2006a). En Paraguay cabría estudiar la posibilidad de establecer un fondo concursable especializado en la extensión y la asistencia técnica a la agricultura campesina. En el contexto del sistema de innovación antes mencionado, se evaluarían las propuestas de proyectos presentadas por parte de entidades públicas, privadas y ONG especializadas en estos servicios, y se vigilaría y evaluaría la ejecución de los proyectos a nivel de terreno, los resultados alcanzados y el cumplimiento de los aspectos contractuales.

3.13 Bajo este modelo también cabría el co-financiamiento, según el tipo de productores. En el caso de los productores más pobres esto no será posible, pero en otros casos se puede pensar en esquemas en donde los beneficiarios puedan realizar aportes que complementen los aportes públicos, lo que requiere identificar diferentes niveles de beneficiarios. El co-financiamiento puede ser una herramienta muy importante para crear compromisos por parte de los pequeños agricultores, cambiando una cultura y una lógica de relación entre el sector y el Estado.

3.14 La reforma mencionada, con impactos en el mediano plazo, debería ser acompañada por medidas de más rápida maduración. Por ejemplo, la DIA, DIPA y UNA podrían realizar convenios con centros de EMBRAPA en Brasil y de INTA en Argentina, que les permitan compartir metodologías y resultados a ser posteriormente probados, validados y difundidos en el país. Diversos cultivos y productos ganaderos se beneficiarían de este tipo de acuerdos.

### **Mejoramiento del financiamiento agrícola y rural**

3.15 El Gobierno ha creado recientemente la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como institución de segundo piso y lleva a cabo otras acciones para reformar el sistema financiero agrícola y rural. Para estos propósitos se recomienda aumentar la participación del sector en el total del crédito formal; mejorar la estructura institucional y la gestión del crédito público, considerándolo como un servicio productivo autosostenible y eliminando subsidios que desvirtúan su carácter comercial<sup>1</sup>; y fomentar la creación y el desarrollo de cajas rurales, ONG y otras entidades micro financieras.

3.16 A continuación se resumen algunas medidas específicas que podrían concurrir a dichos objetivos:

- Mayor participación de la banca comercial en el sector, estimulando mecanismos tales como nuevos tipos de garantías legalmente válidas (ganado,

---

<sup>1</sup> Cabría reconocer sin embargo ayudas a los mayores costos de transacción del crédito a pequeños agricultores.



cosechas), seguros sobre pérdidas excepcionales, regularización de la titulación y del registro de propiedad de la tierra, y funcionamiento de una central de riesgos.

- Apoyo a instituciones micro financieras, con bajos costos de transacción. La experiencia de otros países sugiere que la sostenibilidad de estas instituciones depende de su capacidad para: i) movilizar ahorros en el medio rural en que operan, como fuente principal de sus préstamos; ii) limitar y reducir paulatinamente su dependencia de subsidios y donaciones, los cuales crean incertidumbre y tienden a dar poca importancia a la captación de ahorros; iii) mantener tasas de interés reales positivas; iv) ofrecer servicios adaptados a las necesidades del mercado local; (v) mantener una gestión empresarial, autónoma y transparente; y, (vi) operar en el marco regulador del sistema financiero nacional (Norton, 2004). Es preciso además que trabajen con grupos de productores organizados, lo que les permite obtener información sobre los prestatarios potenciales y reducir los requisitos de garantías. Aunque puedan ofrecer créditos individuales, los mecanismos más conocidos son los de créditos a comunidades o a grupos solidarios.
- La promoción de las cajas rurales, ONG y microempresas financieras rurales podría incluir, entre otras cosas: fondos reembolsables, directamente o a través de la nueva AFD; apoyo institucional y técnico para mejorar la prestación de sus servicios financieros; y subsidios transitorios para hacer frente a los costos administrativos.

3.17 Las instituciones públicas deberían priorizar el financiamiento de largo plazo. La nueva Agencia Financiera de Desarrollo podrá jugar un papel importante en la renovación del sistema financiero rural, entre otras cosas impulsando el desarrollo de las cajas rurales y entidades micro financieras que hayan demostrado solidez.

### **Fortalecimiento de la eficiencia de la tributación y del gasto público agrícola**

3.18 El nivel y la composición de la tributación y del gasto público comportan efectos económicos y sociales que conviene aprovechar para estimular el desarrollo. De esta manera, tal como se desprende del diagnóstico, además de corregir diversas ineficiencias (subestimación diferencial del avalúo catastral en los distintos departamentos del país, excesivas deducciones o evasión del pago de los impuestos, etc.), se considera conveniente aumentar la tributación sobre la tierra, por tres razones principales. Primero, para equilibrar el tratamiento entre los distintos sectores de la economía (neutralidad fiscal). Segundo, para acrecentar las fuentes de financiamiento de los bienes y servicios públicos imprescindibles para promover el crecimiento productivo agrícola y disminuir la pobreza rural. Y tercero, porque una tributación sobre la tierra de cierto peso tiene efectos positivos sobre el desarrollo: por ejemplo, incentiva el uso más intenso del suelo y el empleo de mano de obra, contiene o elimina las alzas de precios del recurso debidas a factores diferentes a los de su rentabilidad como factor de la producción agrícola, y estimula el funcionamiento del mercado de tierras, favoreciendo de este modo el acceso de empresarios capaces, a través de compras, arrendamientos y otros mecanismos. Para lograr estos efectos, el mejor camino consiste en elevar los avalúos fiscales de la tierra hasta niveles más representativos de su valor como activo productivo, corrigiendo al mismo tiempo las diferencias injustificadas que se han ido generando entre las regiones. Estos ajustes no son fáciles de realizar dadas las

actuales carencias del catastro rural, pero mientras tanto se pueden utilizar sistemas alternativos, apoyados en auto declaraciones de los contribuyentes (Banco Mundial, 2007)

3.19 En materia de gastos, parece evidente la necesidad de aumentar relativamente los gastos en la agricultura, que actualmente apenas superan al 3% del total del gasto público, sin perjudicar otros servicios también prioritarios para el desarrollo rural como la educación y la salud. Sin perjuicio de lo anterior también resulta imprescindible mejorar la eficiencia del gasto en el sector, entre otras cosas elevando la participación de los bienes públicos en desmedro de subsidios privados, y aumentando la productividad de los gastos en investigación, extensión, sanidad, etc., promoviendo para ello la participación de los actores rurales, la descentralización y tercerización de algunos servicios y la mayor eficiencia de las instituciones públicas.

### **Promoción de programas y proyectos de desarrollo rural con mayor integración territorial e intersectorial**

3.20 Si bien las políticas y otros instrumentos sectoriales siguen siendo imprescindibles, el desarrollo agrícola y rural se integra cada vez más a cadenas o complejos que atraviesan varios sectores, y se materializa en territorios diversos. Una buena forma de valorizar estas cadenas y territorios es a través de proyectos de desarrollo rural más integrados, poniendo énfasis en las articulaciones y complementariedades entre sectores productivos y sociales. Debidamente formulados y consensuados por los grupos locales, estos proyectos permitirían potenciar las articulaciones informales ya existentes en el país entre sectores campesinos y empresarios, aumentar la competitividad de cada territorio y revertir los procesos de fragmentación y desarticulación social y territorial.

3.21 Se recomienda entonces promover proyectos de desarrollo rural con mayor integración regional e intersectorial en territorios concretos, con la participación de las administraciones locales (departamentos y municipios), el MAG, los organismos descentralizados, las asociaciones locales y el sector privado, para lo cual será necesario generar metodologías específicas de trabajo con la colaboración de los técnicos del sistema nacional de extensión. La experiencia reciente del PRODESAL, el PARN, el PMRN y la posible puesta en marcha del PRODERS (Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible) servirían como referentes para el diseño de otras propuestas de este tipo<sup>1</sup>.

3.22 Estos proyectos de desarrollo más integrados serán más eficaces si se coordinan con iniciativas de ordenamiento territorial y ambiental que den sustento a la producción agropecuaria y forestal. Es bien sabido que los grandes problemas de la tierra, la protección y conservación del medio ambiente, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de las infraestructuras en el Paraguay rural no pueden ser resueltas solamente a partir de intervenciones sectoriales del gobierno central o por programas de extensión con financiamiento externo. También es necesario para ello poner en marcha una estrategia que podría basarse en Agendas de ordenamiento territorial rural a nivel departamental, a partir de las cuales se pueda identificar en líneas generales:

- las formas de organización y tenencia de la tierra, incluida la definición de áreas de colonización y asentamientos rurales a crear y consolidar, la estructura de centros de servicio y las políticas de desarrollo de los asentamientos.

---

<sup>1</sup> La experiencia argentina del Programa PROINDER es también un buen modelo para tener en cuenta para el armado de programas de desarrollo rural más integrado.

- las políticas y los proyectos de ordenamiento del uso del suelo que permitan mejorar la organización espacial, evitando además los crecientes conflictos de incompatibilidad de localizaciones y del uso del suelo, tanto en las áreas de población dispersa como en los centros de servicio rural.
- la disposición, localización y organización del equipamiento y la infraestructura social (viviendas, escuelas, hospitales, oficinas públicas, etc.), de la infraestructura de transporte y comunicaciones (rutas, caminos rurales, etc.) y de las infraestructuras productivas (canales de riego, almacenaje, electricidad, defensas contra inundaciones, etc.).
- finalmente, las políticas, normativas y mecanismos de protección y conservación del medio ambiente de manera que se pueda garantizar la sostenibilidad de los recursos.

3.23 Obviamente, debido a su complejidad, estas Agendas no dependen sólo del Ministerio de Agricultura sino de varios ministerios y de los departamentos involucrados.

### **Fortalecimiento del desarrollo forestal**

3.24 El desarrollo agroexportador se ha apoyado en la tala indiscriminada de bosques naturales, al amparo de estímulos crediticios, exenciones de impuestos y distribución de tierras públicas. A la deforestación también contribuye el consumo interno de leña y carbón. Como resultado, en la región Oriental los bosques han disminuido en el último medio siglo de 8,3 a 3,5 millones de hectáreas. En cambio, el Chaco mantiene alrededor del 70% del suelo con bosques y otro 24% con praderas arboladas y matorrales. El conjunto de las actividades forestales representa actualmente el 3,9% del PIB, dos tercios provenientes de la silvicultura y sólo un tercio de la transformación industrial. Las exportaciones llegan a unos 80 millones de dólares, pero se importa una cifra similar en productos de origen maderero, básicamente papeles, cartones y sus manufacturas.

3.25 Paraguay dispone de un gran potencial forestal, cuyo aprovechamiento se justifica tanto por los retornos directos como por las economías externas ligadas a la protección ambiental. Diversos estudios muestran las ventajas competitivas del país para producir maderas nobles y sus manufacturas, aumentar las exportaciones forestales con alto a muy alto valor agregado, y explotar bosques cultivados de rápido crecimiento para el abastecimiento y la exportación de leña, carbón y materiales de construcción. Programas de esta naturaleza contribuirían a la estrategia general de mitigación de la pobreza y de conservación de suelos y cuencas (FAO, 2004).

3.26 Se estima que los bosques nativos con productividad alta a media ocupan de 5,8 a 7,2 millones de hectáreas, la gran mayoría en el Chaco; los bosques cultivados llegan apenas a 50.000 hectáreas, dispersas en la región Oriental. A pesar de la escasa información sistemática sobre su comportamiento y desarrollo, se cuenta con recomendaciones acerca de las especies de crecimiento rápido para reforestación, sobre todo en materia de eucaliptos, paraísos y pinos, cuya aptitud se considera alta a media en amplias extensiones de la región Oriental y en algunas del Chaco<sup>1</sup>. El estudio MFN/FAO/GTZ, de 2002 (citado en FAO, 2004) ha estimado preliminarmente las zonas prioritarias para reforestación en 6 millones de hectáreas en la región Oriental y 2,8 millones en la Occidental. El país ha acumulado experiencia y conocimiento en sistemas

---

<sup>1</sup> Expertos consultados señalan que el crecimiento de las especies mencionadas presenta ventajas de hasta 3 años respecto a países que han desarrollado una forestación competitiva, como Chile y Uruguay.

agroforestales, incluso en fincas campesinas. También dispone de abundante mano de obra, tecnologías apropiadas o que pueden adaptarse rápidamente de países vecinos, y una estructura industrial cuyas limitaciones no le impiden modernizarse. En las ventajas competitivas de país influyen negativamente los gastos de transporte, pero los costos de la tierra y de la mano de obra son normalmente menores que los de sus competidores.

3.27 Las principales medidas requeridas para aprovechar el potencial forestal del país atañen a los siguientes aspectos (FAO, 2004):

- Mejoramiento de la estructura y la gestión institucional pública. La atención al desarrollo forestal corresponde al MAG y al Ministerio de Industria y Comercio (MIC). La organización ha cambiado repetidamente en los últimos 15 años, está muy centralizada en la capital y registra dificultades de coordinación. En el MAG, el Servicio Forestal Nacional (SFN) es de hecho una dirección de línea, pues no tiene independencia financiera. El sector carece de institucionalidad real en el ámbito departamental y local. Independientemente del grado de autonomía que el Gobierno decida otorgar al SFN, se requeriría: i) definir claramente y jerarquizar las funciones del SFN, descentralizando sus operaciones entre otras cosas para facilitar la participación privada y de la sociedad civil; ii) institucionalizar la coordinación intra e interinstitucional (principalmente con el MIC, el SEAM y la UNA); y iii) mantener eficaces políticas de capacitación y promoción salarial de los funcionarios.
- El marco jurídico no constituye un obstáculo importante. En cambio sería imprescindible revisar los reglamentos y procedimientos operativos, para que realmente se cumplan las disposiciones legales. Resulta fundamental definir una política forestal nacional estable e integrada a la política de desarrollo agropecuario, con la participación de todos los sectores interesados. Con esa base se pueden formular programas de manejo sostenible del bosque natural y de forestación, reforestación y agroforestería, que podrían partir de las propuestas de JICA (JICA, 2002). En el plano regional, las prioridades deberían incorporar la conservación de los recursos forestales en el Chaco y Alto Paraná, lo mismo que la reforestación selectiva en la región Oriental
- Los instrumentos deben incluir incentivos financieros y fiscales. Según enseña la experiencia de otros países (Chile, Uruguay, por ejemplo) el largo período de maduración de las inversiones forestales requiere incentivos directos, seguros y creíbles, lo mismo que apoyos a bienes públicos en materia de investigación, extensión, capacitación e información, en el marco de una amplia cooperación público-privada.
- Otro factor relevante es el aumento de la seguridad jurídica y el control de las invasiones de tierras forestales.

### **Modernización del sistema público de apoyo al desarrollo agrícola y rural**

3.28 La aceleración del crecimiento sectorial y, sobre todo, la transformación de la agricultura campesina y la disminución de la pobreza rural, requieren un considerable aumento de la eficiencia del sector público agrícola. No se trata sin embargo de aumentar su dimensión ni sus funciones, sino de promover el funcionamiento de los mercados y de suministrar directa o

indirectamente los bienes y servicios públicos no atendidos por dichos mercados. Además de las sugerencias planteadas más arriba con respecto a la tenencia de la tierra, la innovación tecnológica, etc., las reformas institucionales que el gobierno promueve actualmente deberían tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Concentrar el MAG en las funciones generales de diseño, coordinación, supervisión y evaluación de la política agropecuaria, incluyendo la definición de las prioridades de los gastos y las inversiones públicas; la administración general de los programas especiales de apoyo al desarrollo rural y a grupos de agricultores; el ordenamiento de la cooperación técnica y financiera externa, asegurando una mayor inserción en las instituciones nacionales; y la generación y difusión de la información. A través de sus autoridades mantendría igualmente una participación directa en las actividades de las autarquías o entes descentralizados vinculados al sector.
- Reforzar las capacidades técnicas y operacionales de la Dirección General de Planificación (DGP) sobre todo en lo atinente al planeamiento estratégico de mediano y largo plazo; al diseño de políticas y programas subsectoriales dirigidas a proveer bienes y servicios públicos prioritarios, directamente o a través del mercado cuando esto sea posible; y a la supervisión y evaluación de los resultados de las políticas y del proceso agrícola en general. Cabría en cambio prestar menor atención a la formulación de planes de mediano plazo y de programas por productos con metas muy detalladas, instrumentos de escasa utilidad práctica por ser poco susceptibles de vigilancia o control, dado que las decisiones productivas corresponden a los agricultores.
- Descentralizar el funcionamiento del MAG y de los organismos autárquicos, por varias razones: la heterogeneidad de las regiones y tipos de agricultura requieren medidas y acciones diferenciadas; la provisión de los servicios públicos sólo puede ser eficaz a nivel departamental y local; en el medio rural aumentan las fuentes de empleo e ingresos de actividades no agrícolas, lo que hace necesaria una mayor coordinación local con otras políticas sectoriales; la participación privada, la identificación de las demandas genuinas de los productores y la ampliación de las instancias de concertación público-privada requieren una mayor presencia departamental y local de las instituciones públicas;
- Modernizar los procedimientos presupuestarios, administrativos y de supervisión, y mejorar las condiciones laborales y la capacitación del personal del MAG y los organismos descentralizados. El sistema público dispone ya de infraestructuras físicas con buena cobertura regional, que necesitan sin embargo de mayor equipamiento y autonomía financiera.
- Promover los espacios de participación de servicios privados así como los mecanismos de consulta y de coordinación público-privados, tanto a nivel nacional como departamental y local.

---

## 4. ACCIONES DE SEGUIMIENTO

4.1 La relativa recuperación económica de los últimos años y el contexto internacional favorable constituyen a la vez una oportunidad y un reto para retomar el camino de un crecimiento sostenido, equitativo y respetuoso del medio ambiente. No existiendo significativas opciones de base minera, manufacturera o servicios de alta productividad, la agricultura, la forestación y algunas agroindustrias están llamadas a cumplir un papel fundamental en dicho crecimiento.

4.2 Los capítulos anteriores analizan el desempeño del sector y sugieren ajustes a la estrategia y a las políticas agrícolas y rurales. Sin embargo, según lo previsto para este documento, se trata de propuestas que cubren un amplio espectro de materias y que presentan opciones que compete al Gobierno precisar y priorizar ulteriormente. El paso siguiente consistiría entonces en seleccionar una batería coherente de los instrumentos con mayor importancia, potencialidad o urgencia, y proceder en consecuencia a los estudios detallados y demás acciones que conduzcan a su implementación progresiva, con la participación del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.

4.3 En términos generales, las recomendaciones del Capítulo 2 pueden agruparse en cuatro grandes temáticas, que se mencionan a continuación junto con algunas acciones sugeridas para su seguimiento y operacionalización:

1. Marco macroeconómico favorable, reglas del juego estables y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el cumplimiento de los contratos. Aunque la mayoría queda fuera de la competencia del sector, se trata de factores centrales para el desarrollo agrícola y rural en general. Específicamente para la agricultura moderna, representan buena parte de las condiciones que necesita para mantener y profundizar el empuje que ha mostrado recientemente en la producción de bienes con ventajas comparativas.

*Acciones sugeridas:* Constituir un punto focal en el MAG-DGP, encargado de monitorear el desarrollo de dichos factores, facilitar el diálogo con la Secretaría de Planificación, el Ministerio de Hacienda y otras instituciones relevantes, y mantener informado al titular del MAG.

2. **Ajustes y mejoramiento de la eficacia de las políticas y los programas sectoriales. Aunque las mayores prioridades corresponderían a la investigación y extensión agropecuaria y al acceso y seguridad de tenencia de la tierra, también habría que avanzar en lo relacionado con la financiación, tributación, sanidad vegetal y algunas cadenas agroindustriales, incluyendo la de productos forestales.** Se trata de instrumentos particularmente importantes para proveer los bienes públicos y solucionar las fallas del mercado que afectan a la agricultura campesina. Sobre estas materias existen ya en Paraguay numerosos estudios y formulaciones de distinto origen y grado de detalle. Su utilización permitiría disponer en plazos relativamente breves de propuestas finales sobre los ajustes legales, institucionales y de política que el Gobierno podría implementar directamente o presentar a la consideración del Parlamento, según el caso. Como ejemplos cabe mencionar las recomendaciones para mejorar la eficiencia y eficacia del impuesto inmobiliario, la administración financiera en las municipalidades y los vínculos entre el impuesto a la propiedad y los programas de distribución de tierras (Banco Mundial, 2007); las propuestas sobre diversos temas contenidas en el estudio de la FAO

sobre el rol de la agricultura (Molinas Vega *et al.*, 2006); y el proyecto recientemente iniciado con el apoyo del BID para reformar y mejorar la gestión del MAG en materia de apoyos directos a la agricultura familiar (BID, 2006).

*Acciones sugeridas: Crear grupos interdisciplinarios, con participación de instituciones públicas y privadas, que se encargue de la preparación de propuestas operativas. Los grupos podrían ser coordinados por la institución o instituciones más afines al tema, por ejemplo, el INDERT para los asuntos de acceso a la tierra; la Agencia Financiera de Desarrollo para la financiación agrícola sobre bases comerciales; la DEAG y la DIA para la innovación tecnológica, y el Ministerio de Hacienda para la tributación. Todos los grupos deberían contar con la participación de la DGP y del Gabinete del Ministro del MAG, a los efectos de velar por la compatibilidad de la política específica con la estrategia general y con las orientaciones programáticas más generales del gobierno, por ejemplo en aspectos tales como el grado de descentralización, privatización o tercerización de ciertas funciones. Un estrecho diálogo con las comisiones especializadas del Poder Legislativo sería altamente deseable.*

- 3. Puesta en marcha de Agendas y programas de desarrollo rural con enfoque territorial e intersectorial (incluyendo a los servicios productivos y sociales básicos),** de gran importancia para la modernización de la agricultura campesina, la conservación de los recursos naturales y el alivio de la pobreza.

*Acciones sugeridas: También en este caso se recomienda crear un grupo público-privado con participación del MAG, SFN, INDERT, STP, SEAM, MIC y ministerios de áreas sociales y asociaciones representativas de los empresarios rurales y los campesinos. Este grupo debería identificar los programas de desarrollo rural de mayor prioridad y determinar las maneras de llevar adelante, en el mediano plazo, la recomendación de poner en marcha las Agendas de desarrollo rural. Mientras tanto parece conveniente implementar el Programa PRODERS (Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible). Esta propuesta, en avanzado grado de preparación con el apoyo del Banco Mundial, contempla intervenciones directas para incorporar prácticas productivas ambientalmente sostenibles y para reducir la pobreza y la exclusión social, con una amplia participación de grupos organizados de campesinos e indígenas, en las zonas más postergadas de la región Oriental. El Proyecto proporcionaría asistencia técnica y financiera para promover la incorporación de nuevas prácticas productivas, diversificando los cultivos y mejorando los servicios básicos, con una visión de largo plazo y un compromiso permanente hacia el manejo sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento del capital social del territorio. Se trata de una propuesta que coincide con numerosas recomendaciones de este informe, cuya realización proporcionaría ulteriores enseñanzas para la preparación de las Agendas.*

- 4. Fortalecimiento y descentralización del sector público agrícola, en particular de los servicios a la producción agrícola y forestal a cargo del MAG y de los organismos autónomos.** Se trata de una de las recomendaciones de mayor prioridad, pues constituye una condición necesaria para alcanzar los objetivos de modernización de la agricultura campesina y de mitigación de la pobreza rural. En efecto, la escasa capacidad de las instituciones públicas y las inadecuadas políticas

sectoriales debilitaron en los últimos 15 años los resultados inmediatos y la “nacionalización” de importantes programas de desarrollo rural con financiamiento internacional. En particular, se recomienda un fuerte apoyo técnico y organizacional a la DGP, que deberá asumir un papel clave en la formulación, monitoreo y evaluación de la estrategia y los instrumentos de la política agrícola y rural, incluyendo la identificación del plan de inversiones y los proyectos prioritarios que debe impulsar el sector público. Otra prioridad inmediata es la reorganización y el aumento de la eficacia de los servicios de investigación y de asistencia técnica a la agricultura campesina.

*Acciones sugeridas: Crear un grupo público-privado, presidido por el Ministro del MAG y coordinado por la DGP, encargado de revisar los diversos proyectos existentes y formular una propuesta final de reforma del sector público agrícola.*



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. “Paraguay: Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios” (PR-L1001), Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2006. “Documento de Diagnóstico” y “Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)”, Equipo de Preparación del Proyecto MAG-Banco Mundial, Asunción (mimeo).
- Banco Mundial, 2006a. “La innovación institucional en los sistemas de investigación y extensión agrícolas en América Latina y el Caribe”, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2007. “Paraguay: Real Property Tax: Key to Fiscal Decentralization and Better Land Use”, Report No 37456, Washington D.C.
- Benegas, Gladys S., 2003. “Análisis del gasto público en el sector agropecuario y áreas rurales, 1985-2001”, FAO, Asunción (mimeo).
- CEPAL, 2006. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006”, Santiago de Chile, diciembre.
- FAO, 2006. “Expansión futura de la soja 2005-2014: Implicaciones para la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y las políticas agrícolas en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Dirección de Análisis de Políticas, Santiago (mimeo)
- FAO/Banco Mundial, 2004. “A Strategy for Forestry in the Southern Cone of South America”; Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, Roma, diciembre.
- JICA - Secretaría Técnica de Planificación, 2000. “The Study on the Economic Development of the Republic of Paraguay: Final Report, Cluster Formation”, noviembre.
- Molinas Vega, J.R (con la colaboración de J. Ibarra y F. Bresciani), 2006. “El rol de la agricultura en Paraguay. Desafíos actuales y perspectivas futuras”, Instituto de Desarrollo-FAO, Asunción.
- López Portillo, J. y R. Dietze, 2003. “Caracterización del Sector Agroindustrial de Paraguay”, ISNAR, San José de Costa Rica.
- Peixoto, C., 2004. “Crecimiento del cultivo de la soja y sus consecuencias”, Asunción (mimeo).

Desde hace algunos años Paraguay vive una relativa recuperación económica y social, luego de una prolongada fase de inestabilidad. Un eficaz pero factible aprovechamiento de la presente coyuntura puede sentar las bases para consolidar el crecimiento, esta vez más sostenido, equitativo y respetuoso del medio ambiente.

La agricultura sigue siendo un eje central del desarrollo. Con mercados internacionales relativamente favorables y una demanda interna en expansión, sobre todo si mejora la distribución del ingreso, la soja, la ganadería bovina y otras actividades agrícolas y agroindustriales comerciales pueden seguir creciendo y diversificándose. Pero será también necesario impulsar la modernización de la agricultura campesina, la forestación y nuevas ramas manufactureras, sectores estos de más lenta maduración.

Aún sin ampliar su dimensión o la amplitud de las intervenciones, el Estado está llamado a jugar un papel importante en el desarrollo de la agricultura, la forestación y la agroindustria.

